



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Puglia

**OGGETTO: AZIENDA SANITARIA LOCALE DI LECCE. OSSERVAZIONI DEL
MAGISTRATO ISTRUTTORE SUL BILANCIO D'ESERCIZIO 2014 E 2015.**

A seguito dell'esame delle relazioni del Collegio sindacale dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, previste dall'art.1, co.170, della legge n.266/2005 e dall'art.1, commi 3 e 7, del decreto legge n.174/2012, convertito nella legge n.213/2012, relative ai bilanci degli esercizi 2014 e 2015, sono emerse alcune criticità rispetto alle quali si è reso necessario, con nota indirizzata al Direttore Generale e al Collegio sindacale (prot. n.3736 del 1 settembre 2017), acquisire vari dati ed informazioni. Esaminate la richiesta di proroga, acquisita al prot. n.4300 del 9 ottobre 2017 e la successiva nota di risposta, acquisita al prot. n.4456 del 18 ottobre 2017, a firma del Direttore Generale e del Presidente del Collegio sindacale, successivamente integrata dalla nota del Direttore Generale acquisita al prot. n.5756 del 7 dicembre 2017, non risultano superate le seguenti criticità.

1) L'Azienda ha approvato il bilancio dell'esercizio 2014 in data 8 maggio 2015 ed il bilancio dell'esercizio 2015 in data 16 maggio 2016, quindi, oltre il termine previsto dall'art.31 del D.Lgs. n.118/2011 (30 aprile). L'Azienda ha spiegato che l'approvazione, seppure tardiva, è avvenuta nei termini assegnati dagli atti di indirizzo regionali che ne disponevano il differimento ai sensi dell'art.2364, co.2 del Codice Civile (come anche previsto dalla Legge Regione Puglia n.1 del 15 febbraio 2016). Si osserva che, nel prendere atto delle giustificazioni presentate in relazione al lieve ritardo rilevato, la violazione normativa contestata sembra permanere. Non sono stati chiariti, oltretutto, i presupposti operativi che consentirebbero l'applicabilità della norma civilistica nella parte in cui dispone il rinvio dell'assemblea ordinaria per l'approvazione del bilancio: *"Lo statuto può prevedere un maggior termine, comunque non superiore a centottanta giorni, nel caso di società tenute alla redazione del bilancio consolidato e quando lo richiedono particolari esigenze relative alla struttura ed all'oggetto della società; in questi casi gli amministratori segnalano nella relazione prevista dall'articolo 2428 le ragioni della dilazione"*

Si chiede di comunicare, nel termine che sarà assegnato con l'ordinanza di convocazione, la data di approvazione del bilancio 2016, vista anche la nota della Regione Puglia, Dipartimento Promozione della Salute, prot. n.168/404 del 12 aprile 2017, che stabilisce la data del 19 maggio 2017 quale termine per l'adozione del documento di bilancio da parte del Direttore Generale.

2) Il mancato accantonamento al fondo rischi della spesa relativa ai contenziosi con le strutture private per le prestazioni erogate non appare conforme ai principi contabili. Nonostante la presenza di contenziosi (come riportato nel questionario), l'Azienda sul punto ha evidenziato, infatti, che "... non è possibile quantificare, anche in via presuntiva, il valore dei contenziosi in essere per prestazioni non erogate in quanto, massima parte, l'impugnativa relativa ai testi di spesa inerisce i principi di ripartizione dei tetti la cui fondatezza non porta alla quantificazione di una somma". Si osserva che i fondi per rischi rappresentano la stima di passività "di natura determinata ed esistenza probabile legata a situazioni già esistenti alla data di bilancio ma caratterizzate da uno stato di incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro" (Principio contabile n.31). Lo stesso legislatore ha ribadito all'art. 29 - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - del D.Lgs. n.118/2011 che "lo stato dei rischi aziendali è valutato dalla regione, che verifica l'adeguatezza degli accantonamenti ai fondi rischi e oneri iscritti nei bilanci di esercizio degli enti. Il collegio sindacale dei suddetti enti attesta l'avvenuto rispetto degli adempimenti necessari per procedere all'iscrizione dei fondi rischi ed oneri ed al relativo utilizzo". Gli accantonamenti andrebbero effettuati, quantomeno per ragioni di prudenza, anche quando non risulta possibile stimare con esattezza l'importo dei contenziosi in essere. Il Collegio sindacale ha stigmatizzato la progressiva riduzione del fondo rischi. Tale aspetto ha infatti contribuito al parere non favorevole sul bilancio 2014 ed è stato oggetto di osservazioni in rapporto al bilancio 2015.

3) L'Azienda presenta in bilancio una enorme quantità di crediti da riscuotere spesso molto vetusti. In relazione a diversi crediti, in sede istruttoria, sono state richieste informazioni in ordine all'anno di formazione, alla natura, agli incassi registrati alla data istruttoria e, inoltre, conferme sull'assenza di prescrizioni. Le informazioni riportate nella nota di risposta non appaiono del tutto esaustive e sembrano confermare i dubbi sulla corretta applicazione dei criteri di valutazione della voce *Crediti*, in violazione della normativa e dei principi contabili. In generale, appare confermata la presenza di una ingente massa di crediti verso diversi soggetti pubblici e privati e una loro riscossione lenta e tardiva. I crediti vantati dall'Azienda nei confronti della Regione Puglia, in particolare i crediti per versamento a patrimonio netto relativi agli esercizi 2011 e precedenti, alla data del 31/12/2015, ammontano ad euro 155.611.162. Gli incassi registrati sino ad aprile 2017 ammontano solo ad euro 17.857.702,00 (11.48%). L'Azienda ha specificato che si tratta di crediti per progetti finalizzati non ancora incassati perché i progetti non si sono ancora conclusi. Non è chiaro perché i suddetti progetti non si sono ancora conclusi nonostante il lungo tempo trascorso. Si osserva che la protratta presenza di tali posizioni (che nel bilancio regionale rappresentano residui passivi) potrebbe inficiare la rappresentazione

corretta e veritiera della situazione patrimoniale ed economica del sistema sanitario regionale. L'Azienda ha riportato sinteticamente, per le altre voci di credito così come richieste, l'anzianità e gli incassi sino al 2017 non specificando però adeguatamente la natura di tali crediti, le ragioni giuridiche dell'iscrizione e del mantenimento in bilancio, le motivazioni del tardivo incasso, l'assenza di prescrizioni, le eventuali azioni di sollecito al pagamento o le eventuali azioni giudiziali per il recupero adottate. Di seguito si riportano le informazioni date. I crediti verso la Prefettura, al 31 dicembre 2015 sono pari ad euro 461.880 (circa 34% si riferisce agli esercizi 2011 e precedenti) e gli incassi registrati ammontano a circa il 50%. I crediti verso i Comuni, di ammontare pari ad euro 3.618.924, hanno fatto registrare incassi irrisori pari ad euro 3.453 e solo nel bilancio 2016 l'Azienda ha svalutato una parte esigua del saldo formato negli esercizi 2011 e precedenti (fondo svalutazione pari ad euro 90.157, saldo crediti vetusti pari ad euro 521.556). I crediti verso altri, al 31 dicembre 2015, ammontavano ad euro 4.716.935 e comprendono, tra l'altro : crediti verso clienti privati (euro 2.158.625, riscossioni realizzate pari a circa il 42%); crediti verso altri soggetti pubblici (euro 495.595, incassi registrati circa il 65%); crediti verso personale dipendenti per anticipazioni e prestiti (euro 443.848), di cui incassati euro 154.073 e svalutati euro 88.819. Il Collegio sindacale ha censurato la ridotta svalutazione dei crediti verso privati in occasione dei pareri resi per il bilancio 2014 e il bilancio 2015. Prima dell'adunanza pubblica, l'ASL dovrà indicare eventuali azioni poste in essere per velocizzare le riscossioni e impedire la prescrizione dei crediti.

4) E' stata registrata una divergenza tra il saldo del conto del Tesoriere riportato nel bilancio 2014 e il saldo risultante dalla verifica di cassa. E' stata, altresì, accertata la presenza di una trattenuta di 422 mila euro effettuata dal Tesoriere senza alcun consenso della Direzione generale della ASL. Non è stata indicata la motivazione della trattenuta ma è stato precisato che pende un contenzioso in merito alla vicenda. Tali aspetti, insieme ad altri, hanno indotto il Collegio sindacale ad esprimere parere non favorevole sul bilancio 2014 (verbale del 22 giugno 2015). L'ASL ha specificato che la divergenza deriva da un mero errore materiale successivamente rettificato. Si ritiene necessario acquisire, prima dell'adunanza pubblica, notizie aggiornate sul contenzioso pendente a seguito della trattenuta effettuata dal Tesoriere per motivi non indicati.

5) L'ASL ha corrisposto consistenti interessi moratori (nel 2014 euro 522.430, nel 2015 euro 759.119). Ciò è avvenuto nonostante un indice di tempestività dei pagamenti non elevato e in calo. Il pagamento di interessi moratori costituisce sempre una patologia che può determinare danno erariale perché non corrisponde ad alcuna utilità. L'Azienda potrà indicare l'importo degli interessi moratori pagati nel 2017 (nel 2016 ammontavano ad euro 511.395) prima della adunanza pubblica.

6) L'Azienda ha confermato di non avere ancora inserito i dati relativi alla società partecipata Sanitàservice ASL LE S.r.l nella banca dati prevista dall'art.17, co.4, del DL

n.90/2014 (convertito in legge n.114/2014) e dal D.M. del 25 gennaio 2015. Ciò costituisce una violazione di legge.

7) Anche per gli esercizi 2014 e 2015 in esame permangono le criticità in ordine all'acquisizione dei beni e servizi già in passato segnalate da questa Sezione con la deliberazione n.23/PRSS/2016 relativa al bilancio d'esercizio 2013. Si rileva, infatti, un eccessivo ed illegittimo ricorso a proroghe contrattuali. L'Azienda ha imputato le proroghe contrattuali al ritardo nella attivazione delle procedure di gara dovuto, in parte, alla complessità burocratica tipica di questo settore e alle azioni giudiziali che ne rallentano la conclusione e, in parte, alla nuova regolamentazione nazionale e regionale che si è susseguita negli ultimi anni in tema di centralizzazione degli acquisti (da ultima la D.G.R. n.2256 del 17 dicembre 2015 dedicata alla razionalizzazione degli acquisti sanitari). Pur prendendo atto di quanto espresso dall'Azienda e dell'ormai notevole ritardo, per quanto di rispettiva competenza, della Regione Puglia e dei soggetti incaricati nell'avvio e conclusione delle procedure di acquisizione aggregata di beni e servizi in ambito sanitario, si osserva che l'attivazione delle suddette procedure di gara risulta comunque estremamente tardiva rispetto alla scadenza contrattuale ampiamente prevedibile e, pertanto, la sospensione delle gare disposta da parte della Regione Puglia giustifica solo in parte quanto rilevato. Nessuna risposta è stata data dall'Azienda in rapporto agli affidamenti diretti effettuati nel periodo considerato. Tale aspetto dovrà essere chiarito prima dell'adunanza.

8) In merito alla spesa farmaceutica, i dati riepilogativi della spesa sostenuta mostrano il superamento dei parametri definiti dal legislatore (art.5 del D.L. n.159/2007 e art.15 del D.L. n.95/2012) con riguardo alla spesa territoriale. La spesa, in entrambi gli esercizi in esame, si attesta al di sopra del tetto fissato dal legislatore (11,35% del finanziamento regionale) ed è pari, nel 2014, ad euro 156.839.705,63 (13,33%) e, nel 2015, ad euro 159.195.952,98 (13,53%). Non sono stati comunicati i dati della spesa farmaceutica ospedaliera. Tali dati dovranno essere trasmessi prima della adunanza pubblica al fine di verificare il rispetto del limite previsto.

9) Sono state rilevate diverse criticità relative alla spesa per il personale. Nel bilancio dell'esercizio 2014, il pagamento di competenze accessorie al personale infermieristico è stato effettuato utilizzando i fondi destinati al pagamento del trattamento accessorio della dirigenza medica e veterinaria, in violazione delle norme del CCNL atteso che trattasi di emolumenti di natura contrattuale diversa. L'Azienda, sul punto, ha precisato che "al fine di garantire la continuità assistenziale delle attività chirurgiche durante il periodo estivo ... il Direttore dell'U.O. di Anestesia e Rianimazione proponeva di utilizzare una quota parte del monte ore attribuito al personale medico in favore del personale del comparto operante nel blocco operatorio. L'utilizzo del fondo destinato alla Dirigenza medica per corrispondere il trattamento accessorio al personale del comparto veniva esplicitamente autorizzato dalla Direzione Sanitaria Aziendale. Le predette liquidazioni venivano, altresì, autorizzate al fine di evitare contenziosi che con ogni probabilità avrebbero visto soccombente l'Azienda". L'ASL dovrà chiarire prima della adunanza

se quanto avvenuto, che sembra peraltro dimostrare una scarsa programmazione, è stato in qualche modo contestato. In merito alla ingente spesa per ore di lavoro straordinario corrisposto al personale dirigente (pari ad euro 1.393.495,41 nel 2014 e ad euro 1.465.127,17 nel 2015), non è stato attestato il rispetto dell'art.28 dei CCNL del 10/02/2004 relativo all'area della dirigenza del SSN (non sembra interessata la dirigenza medico-veterinaria per la quale vale analoga disciplina prevista dall'art.28 di altro CCNL approvato ugualmente il 10/02/2004). Ciò dovrà avvenire prima della adunanza. Considerata la notevole spesa sostenuta per le predette ore di lavoro straordinario, il rispetto della suddetta normativa appare dubbio. Si osserva che la menzionata disciplina circoscrive notevolmente, sul piano oggettivo e soggettivo, la possibilità di riconoscere ore di straordinario. Altre irregolarità contestate dal Collegio sindacale nel verbale, non superate dopo la risposta istruttoria, riguardano l'erogazione di compensi per prestazioni aggiuntive, atteso che l'attestazione del raggiungimento dell'obiettivo programmato è avvenuta ex-post; la violazione della normativa che disciplina la corresponsione delle indennità di reperibilità (l'Azienda ha confermato il ricorso a tali indennità per garantire la continuità del servizio ma non ha spiegato le ragioni dell'errata attuazione della contrattazione collettiva).

10) Non sono stati rispettati, per gli esercizi 2014 e 2015, i limiti posti alla spesa per consulenze, sia sanitarie che non sanitarie, dall'art.6, co.7, del D.L. n.78/2010. L'Azienda ha evidenziato il carattere obbligatorio delle relative attività.

11) L'ASL sembra aver confermato di non avere rispettato, nell'esercizio 2015, il limite di spesa per il personale a tempo determinato previsto dall'art.9, co.28, del D.L. n.78/2010. Tale violazione è stata giustificata con l'esigenza di coprire assenze non previste (es. per malattia, aspettativa, maternità, ecc.) e con l'impossibilità di procedere alle assunzioni a causa del blocco del turn-over. Il suddetto limite non appare rispettato neanche nel precedente esercizio 2014. La deliberazione n.11/2012 delle Sezioni riunite, invocata a difesa del proprio operato dall'Azienda, non appare infatti applicabile alla fattispecie. Non sono stati comunque inviati prospetti idonei a dimostrare il rispetto della suddetta disciplina. L'Azienda dovrà provvedere a tale invio prima della adunanza.

12) Il Collegio sindacale, nella propria relazione al bilancio dell'esercizio 2015, riteneva irregolare il conferimento di un incarico legale di difesa in giudizio all'ex Direttore Generale dell'ASL. Non risultano chiariti le modalità di individuazione del legale e i criteri di determinazione del compenso. Non è stato precisato se l'esigenza di un incarico esterno è scaturita dalla assenza di un ufficio legale interno. Tutti questi aspetti dovranno essere chiariti prima della adunanza pubblica. L'Azienda ha evidenziato il rispetto dell'art.25 della legge n.724/1994.

13) L'Azienda ha comunicato la spesa sostenuta per le prestazioni sanitarie aggiuntive negli esercizi 2014 e 2015 (rispettivamente euro 2.603.627 ed euro 1.494.367). Non ha invece specificato se è stato raggiunto l'obiettivo dell'abbattimento delle liste di attesa previsto dalla D.G.R. n.2336/2013. Tali prestazioni sanitarie aggiuntive, presumibilmente, sono state destinate non all'abbattimento delle liste d'attesa ma, esclusivamente, a garantire i livelli essenziali di

assistenza e a scongiurare la chiusura di reparti ospedalieri. L'Azienda dovrà fornire precisazioni in merito prima dell'adunanza.

14) In merito ai procedimenti di verifica delle esenzioni dalla compartecipazione alla spesa sanitaria in base al reddito (come disciplinate dal D.M. 11/12/2009 alla luce delle disposizioni della legge n.133/2008 e s.m.), l'Azienda ha comunicato la rielaborazione dei dati più aggiornata (31 agosto 2017) degli avvisi di pagamento notificati ai pazienti che non avevano diritto all'esenzione per le annualità 2011-2012-2013. Gli importi recuperabili ammontano complessivamente ad euro 4.483.324 (escluse le posizioni inferiori a 25 euro), mentre le somme riscosse alla data del 31 agosto 2017 sono pari ad euro 1.242.225,00 (circa il 28%). I risultati conseguiti attestano una evidente difficoltà di recupero delle somme mai pagate dagli assistiti per le prestazioni rese e per le quali l'Azienda ha comunque sostenuto il relativo costo. L'Azienda dovrà fornire, prima della adunanza pubblica, maggiori chiarimenti in ordine alle ulteriori attività di recupero poste in essere e fornire i dati aggiornati sugli incassi. Occorre anche comunicare se analoga attività (quantificazione delle somme da recuperare e riscossioni) è stata svolta per i successivi esercizi 2014-2016.

* * * * *

In conclusione, si propone di sottoporre le questioni sopra riportate all'esame collegiale ai fini dell'eventuale pronuncia di cui all'art. 1, commi 3, 4, 7 e 8, del D.L. n.174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Ogni chiarimento necessario dovrà essere trasmesso a questa Sezione nei termini assegnati con l'ordinanza di convocazione.

Bari, 9 febbraio 2018.

IL Magistrate istruttore
(Dott. Cosmo SCIANCALEPORE)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA IL PRESIDENTE

Ordinanza n. 21/2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;
visto l'art 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
vista la deliberazione n. 14 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti concernente il Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti ed in particolare l'art. 2, istitutivo delle Sezioni Regionali di controllo;
vista le deliberazioni n. 20/SEZAUT/2016/INPR n. 20/SEZAUT/2015/INPR con le quali sono state approvate le linee guida, il questionario ed i criteri cui devono attenersi i collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale, relativamente ai bilanci di esercizio 2014 e 2015;
visti il comma 170 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e successive modificazioni e l'art. 1 commi 3 e 7 del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge n. 213/2012;

ORDINA

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia è convocata, in adunanza pubblica, per il **giorno 22 marzo 2018 alle ore 11,15** presso la sede di Bari in via Matteotti, n. 56, sul seguente ordine del giorno:

- esame delle criticità ai fini della pronuncia, ai sensi dell'art. 1 comma 170 della legge n. 266/2005 e successive modificazioni, con riferimento al bilancio di esercizio 2014 e 2015, dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce
(relatore Primo Ref. dott. Cosmo Sciancalepore)

dispone

che copia della presente ordinanza e delle allegate "Osservazioni" siano fatte pervenire, a cura del Direttore del Servizio di supporto, al Presidente della Regione Puglia, al Dirigente del Dipartimento per la promozione della salute nonché al Direttore Generale degli Ente.

Le eventuali memorie illustrative e la documentazione, in ordine alle questioni all'esame, dovranno pervenire a mezzo pec all'indirizzo: puglia.controllo@cortecconticert.it, entro e non oltre le ore 12.00 del **9 marzo 2018**.

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. 775



DOC. INTERNO N. 70927306 del 12/02/2018

Il Presidente della Sezione
dott. *Agostino Chiappiniello*