

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Nell'adunanza del 11 dicembre 2014, presenti i magistrati:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione:

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3;

Visto l'art. 5 della legge regionale 28 dicembre 2006, n. 39 che ha previsto la riduzione delle Aziende sanitarie locali della Regione ad una per ogni provincia;

Visti i commi 166 e 170 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), e s.m.;

Visti i commi 3 e 7 dell'art. 1 del D.L. 10.10.2012, n. 174 convertito c.m. in legge 7.12.2012, n. 213;

Vista la Deliberazione n. 19/2013/AUT/INPR del 1 agosto 2013 della Sezione per le Autonomie della Corte dei conti con cui sono state approvate, relativamente ai rendiconti dell'esercizio 2012, le linee guida con correlato questionario, da utilizzarsi dai collegi sindacali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere per la redazione della relazione innanzi detta;

Vista la relazione rimessa dal collegio sindacale dell'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Taranto;

Viste le osservazioni del Magistrato Istruttore, Ref. Carmelina Adesso;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Puglia per la data del 11 dicembre 2014;

Viste la nota istruttoria, prot. n.2438 del 11/07/2014, e successive integrazioni, e la risposta acquisita al prot. n. 2790 del 01/09/2014 e successive integrazioni;

Udito il relatore, Ref. Carmelina Adesso;

Uditi il Direttore Generale ed il Direttore Amministrativo;

PREMESSO IN FATTO

In sede di esame del questionario trasmesso dal Collegio sindacale dell'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Taranto, relativo al bilancio d'esercizio 2012, redatto ai sensi dell'articolo 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, come integrata dall'art. 1, commi 3 e 7, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213, sono emerse alcune criticità per le quali è stata avanzata richiesta istruttoria con nota prot. n.2441 del 11/07/2014 e successive integrazioni.

Con nota, acquisita al prot. n.2715 del 13/08/2014, e successive integrazioni, l'Azienda forniva i chiarimenti richiesti. Esaminata la documentazione depositata, il Magistrato istruttore rilevava non superate le seguenti criticità: perdita di esercizio, mancato aggiornamento del libro degli inventari, correttezza nella tenuta della contabilità, vincoli sulle disponibilità liquide, illegittimo ricorso alla proroga per acquisti di beni e servizi, mancata riduzione del 5% degli importi relativi a contratti in essere, mancato raggiungimento dell'obiettivo di realizzare almeno il 10% degli acquisti in unione di acquisto, mancata osservanza del limite per il lavoro flessibile di cui all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010.

Il Presidente di Sezione f.f. procedeva, quindi, con ordinanza n. 67/2014 a convocare l'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Taranto per l'odierna adunanza pubblica ed a disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore, relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva fissato il termine del 5 dicembre 2014, ore 12.00, per l'invio di eventuali memorie illustrative o di ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n. 67/2014 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate all'Ente il 24 novembre 2014.

Successivamente alla convocazione, pervenivano le memorie sulle osservazioni del Magistrato, con nota acquisita al prot. n.4614 del 09/12/2014.

All'odierna adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'Azienda, il Direttore Generale, il Direttore Amministrativo ed il Direttore Area Finanziaria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali e degli Enti del Servizio sanitario nazionale, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico finanziaria, i relativi bilanci.

Alla stregua delle indicazioni fornite dall'art. 1, comma 167, della legge n. 266/2005 le relazioni sindacali devono in ogni caso *"dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, ultimo comma della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria, in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione"*. La magistratura contabile ha sviluppato tali verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di essere finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art. 1, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha precisato e potenziato l'oggetto del controllo, sancendo che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni e degli Enti che compongono il Servizio Sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge n.266/2005, per la verifica degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico finanziari degli enti.

In base al successivo comma 7, l'accertamento, da parte delle Sezioni regionali della Corte di *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"* fa sorgere l'obbligo per le amministrazioni interessate *"di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento"*.

In caso di inottemperanza al suddetto obbligo di trasmissione, o nel caso in cui la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

La disposizione appena richiamata prevede, pertanto, anche in relazione agli Enti del Servizio sanitario l'effetto interdittivo sui programmi di spesa dell'esito negativo del controllo, analogamente a quanto sancito per il controllo finanziario degli Enti locali. Tuttavia, il controllo affidato alla Corte dei conti sugli Enti del Servizio Sanitario presenta connotati peculiari, stante l'inevitabile coinvolgimento del diritto fondamentale alla salute e l'esigenza di contemperare la tutela di predetto diritto con la necessità di razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria. Sull'architettura di siffatto sistema di controllo è intervenuta anche la Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 39/2014 dove, in merito alle questioni sollevate proprio con riferimento al sistema di controlli di cui al comma 7 sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, ha ribadito che *"il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie"*.

Con riferimento all'obbligo, sancito dal citato comma 7, di adozione, da parte dell'ente, di provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio ed in relazione alle conseguenze scaturenti dalla violazione del medesimo, la Corte ha osservato che *"Si tratta, dunque, di effetti chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"*; ha, infine, precisato che *"siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia – come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea. La ragionevolezza, in funzione della tutela dell'indicato interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e dell'unità economica della Repubblica, degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti sui bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale previsti dall'impugnato comma 7 – i quali consentono di garantire il rispetto dei menzionati interessi costituzionali anche quando l'ente controllato non vi provveda spontaneamente – comporta l'infondatezza delle doglianze avanzate dalle ricorrenti in ordine al carattere «coercitivo» e «sanzionatorio e repressivo» degli stessi. Tale conclusione, del resto, è ancor più valida a séguito*

dell'imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, della fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla citata legge costituzionale), del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi".

L'istruttoria condotta sul bilancio 2012 dell'Azienda Sanitaria Locale di Taranto ha evidenziato alcune criticità rilevanti ai sensi del combinato disposto dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge n. 266/2005 e dell'art. 1, commi 3 e 7, del decreto legge n.174/2012.

1. Perdita di esercizio.

Al 31 dicembre 2012, i risultati della gestione hanno evidenziato una perdita pari ad Euro migliaia 156 ed un saldo negativo del patrimonio netto di Euro migliaia 17.052. Per tali ragioni, il Collegio sindacale ha espresso un parere non favorevole al bilancio di esercizio.

Sul punto, l'Azienda ha riferito che "il patrimonio netto aziendale risente dell'effetto delle perdite pregresse non totalmente ripianate dalla Regione. Si evidenzia che nel corso dell'esercizio 2013 la Regione ha erogato contributi a copertura di buona parte delle perdite di esercizio, pertanto il patrimonio netto presenta un saldo positivo".

Nelle memorie trasmesse in vista dell'odierna adunanza, si è chiarito che, a partire dall'anno 2012, vi è stata una netta inversione di tendenza ed è stato conseguito un risultato positivo, passando da una perdita di € 156.000,00 nel 2012 ad un utile di € 9.900,00 nel 2013, grazie anche ad una costante revisione della spesa con conseguente miglioramento dei risultati economici e gestionali.

Il Collegio prende atto del miglioramento dei risultati della gestione realizzati dall'Azienda, tuttavia, rinvia al principio di equilibrio di bilancio cui deve essere orientata l'azione amministrativa che per l'esercizio 2012 risulta disatteso.

Si richiama quanto già osservato sul punto con deliberazione n. 187/PRSS/2013 in relazione al bilancio di esercizio 2011.

2. Mancato aggiornamento del libro degli inventari.

In merito alla mancanza dell'inventario fisico ed al mancato aggiornamento del libro degli inventari, criticità già segnalata con Deliberazione 187/PRSS/2013 di questa Sezione per il bilancio dell'esercizio 2011, l'Azienda, nelle controdeduzioni, ha precisato che le problematiche che interessano gli aspetti contabili di rilevazione e valorizzazione delle immobilizzazioni materiali *"non sono state a tutt'oggi superate in quanto l'ISBEM s.c.p.a incaricata, con delibera del Commissario Straordinario n. 1714 del 7/6/2011, della redazione dell'inventario fisico dei beni aziendali, non ha ancora completato la predetta attività".*

Nelle memorie trasmesse in vista dell'adunanza si è chiarito, inoltre, che il ritardo nell'attività di inventariazione è da imputare ad un contenzioso instaurato dalla società incaricata presso il Tribunale di Taranto.

Al fine di superare la criticità in esame, l'Azienda ha annunciato l'imminente adozione di un provvedimento che dovrà prevedere varie fasi per giungere al completamento dell'opera di inventariazione, tra cui la costituzione di un gruppo di lavoro competente all'attivazione di tutte le procedure gestionali, tecniche ed amministrative necessarie per la redazione e tenuta dell'inventario, nonché competente alla predisposizione e presentazione alla Direzione Generale di una proposta di regolamento per la tenuta dei beni mobili. Il predetto regolamento consentirà di stabilire la data di partenza a regime dell'inventario, presumibilmente individuata nel 31 gennaio 2015.

Il Direttore Generale, in adunanza, ha ribadito quanto sopra, precisando che esiste già il *software* di contabilità dei cespiti, mentre manca solo un inventario fisico generale.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto riferito, non può che confermare, per l'esercizio 2012, la sussistenza della criticità e sottolineare l'importanza di procedere tempestivamente all'inventario fisico dei beni ed all'aggiornamento del libro degli inventari. Tale procedura di verifica dell'esistenza dei beni è necessaria, infatti, per l'attendibilità dei dati riportati nella contabilità aziendale ed esposti in bilancio.

3. Criticità relative alle scritture contabili.

Dalla lettura del questionario sono emerse diverse criticità in ordine ad alcune voci iscritte nel bilancio di esercizio e relative, in particolare, agli ammortamenti, alle rimanenze, alle sopravvenienze passive ed ai ratei e risconti.

Nelle memorie trasmesse in vista dell'adunanza, l'Azienda ha sottolineato che la contabilità è tenuta in maniera regolare e corretta e che le criticità rilevate attengono ad aspetti contabili che, seppur di rilievo, non inficiano il principio della veridicità di bilancio.

In particolare, si è precisato che *"nella valutazione delle rimanenze non si è tenuto conto delle scorte di reparto in quanto quest'Azienda ha ancora in corso l'introduzione delle relative procedure, tuttavia, si evidenzia che le variazioni delle scorte tra quelle finali e quelle iniziali non assumono valori tanto elevati da incidere significativamente sul risultato di esercizio"*.

Quanto alla mancata iscrizione in bilancio di ratei e risconti attivi e passivi, *"è prevalentemente da imputarsi alle criticità derivati dall'implementazione del nuovo software che sono tuttavia in corso di risoluzione"*. Anche in tal caso l'esiguità degli importi, riferisce l'Azienda, non è tale da alterare il risultato di esercizio o la rappresentazione dello stato patrimoniale.

Relativamente alla criticità inerente alle sopravvenienze passive, si è precisato che, per quanto attiene alle forniture di beni e servizi, è in fase di attivazione l'emissione informatizzata degli ordini che consentirà la corretta rilevazione delle scritture di assestamento al 31/12 di ogni anno. Per le altre fattispecie, invece, si riscontrano difficoltà a conoscere in tempo utile gli accadimenti di fatti e situazioni potenzialmente in grado di generare costi nell'esercizio di competenza (come accade, ad esempio, per le richieste di rivalutazione monetaria avanzate dai fornitori a seguito di pronunce giudiziali su fattispecie analoghe).

Infine, con riferimento al ricalcolo degli ammortamenti pregressi, si è evidenziato la grande difficoltà generata dall'introduzione delle nuove regole di cui al d. lgs. n.118/2011 e del contestuale cambio di *software* avvenuto in data 20 novembre 2012. In ogni caso, attualmente la criticità è stata risolta grazie alle circolari che hanno meglio specificato il trattamento contabile di questa posta di bilancio.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto sopra, sottolinea l'importanza di una corretta tenuta delle scritture contabili ai fini della redazione di un bilancio informato ai principi di chiarezza, correttezza e veridicità.

4. Vincoli sulle disponibilità liquide.

In sede istruttoria sono stati rilevati pignoramenti presso l'Istituto tesoriere e sul c/c postale: si è chiesto, pertanto, quali iniziative fossero state adottate per eliminare i gravami, nonché l'ammontare complessivo delle somme vincolate.

L'Azienda ha risposto che *"le criticità relative allo svincolo delle somme depositate presso l'Istituto Tesoriere o sui c/c postali sono in corso di superamento nonostante la grave e ben nota carenza di personale amministrativo che ha generato ritardi nella predetta attività"*.

In merito all'ammontare delle somme vincolate, ha riferito che è in via di determinazione.

Nelle memorie depositate in vista dell'adunanza, si è chiarito che i vincoli in esame derivano quasi esclusivamente dalle numerosissime azioni legali intraprese negli anni dai fornitori in seguito ai mancati o ritardati pagamenti imputabili, anche, alla mancata erogazione di risorse regionali a copertura delle perdite pregresse. Il fenomeno è in via di risoluzione grazie alle maggiori risorse regionali che hanno consentito il puntuale pagamento dei fornitori e la conseguente riduzione degli oneri per interessi moratori e per contenzioso.

Quanto sopra è stato confermato dal Direttore dell'area finanziaria il quale, in adunanza, ha chiarito che, attualmente, procede ai pagamenti quasi in tempo reale (con giorni medi di ritardo pari a circa 90) e che le somme vincolate si sono ridotte a circa 3 milioni di euro.

Il Collegio prende atto del *trend* migliorativo, tuttavia, per l'esercizio 2012 non può che confermare la criticità in esame.

Si ricorda che le difficoltà di procedere tempestivamente al pagamento dei fornitori costituiscono sintomo di uno squilibrio finanziario, suscettibile di compromettere gli equilibri economici in ragione dei maggiori oneri per interessi moratori e per l'inevitabile contenzioso (decreti ingiuntivi e pignoramenti).

5. Illegittimo ricorso alla proroga per acquisti di beni e servizi.

In sede istruttoria è emerso il ricorso reiterato a proroghe contrattuali.

L'Azienda ha specificato che: *"nell'anno 2012 si è proseguito nell'attività di regolarizzazione di forniture di beni e servizi mediante l'indizione di apposite procedure di gara. Le proroghe sono imputabili alla mancata sostituzione per il blocco del turn-over del personale in uscita dalla struttura competente alla gestione degli acquisti; alla sopravvenienza di incombenze"*

legislative-tecniche-amministrative e alla complessità istruttoria della procedura di gara". Nel fornire un elenco dettagliato delle gare avviate, ha precisato che, laddove non si è potuto espletare tempestivamente la procedura di gara, si sono rinegoziati i prezzi.

Quanto sopra è stato ribadito nelle memorie trasmesse in vista dell'adunanza, ove si è sottolineato il costante monitoraggio volto a limitare le proroghe contrattuali solo a quei contratti imprescindibili per le necessità istituzionali per i quali sono in corso, in ogni caso, le procedure di gara. Per gli altri contratti, invece, si è proceduto alla rinegoziazione dei prezzi con invito a praticare percentuali migliorative di sconto, sempre che non vi sia stata la possibilità di espletare una procedura di selezione ai sensi del codice dei contratti pubblici.

Il Direttore Amministrativo, in adunanza, ha confermato che le forniture sono rinegoziate e che non ci sono proroghe vere e proprie.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto sopra, non può esimersi dal rilevare la criticità per l'esercizio 2012 atteso che, anche in ipotesi di rinegoziazione dell'importo originario, la prosecuzione del contratto oltre la scadenza, sottrae opportunità al mercato ed alla libera concorrenza.

Si ricorda che, fermo restando il disposto dell'art. 57, comma 7, del d. lgs. n.163/2006 ("*è in ogni caso vietato il rinnovo tacito dei contratti aventi ad oggetto forniture, servizi, lavori, e i contratti rinnovati tacitamente sono nulli*"), la proroga espressa è consentita esclusivamente per il periodo utile a completare le operazioni di selezione del contraente, a condizione che si dimostri, con adeguata motivazione, che non è stato possibile bandire precedentemente la procedura selettiva e che il servizio (o la fornitura) è indispensabile e non possa essere interrotto.

6.Mancata riduzione del 5% degli importi dei contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi.

Sul piano della razionalizzazione e del contenimento della spesa sanitaria particolare rilievo riveste il decreto legge n.95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012, che assume come obiettivo quello di evidenziare e ridurre le inefficienze e le distorsioni nella gestione degli acquisti, anche mediante l'identificazione di prezzi standard.

L'art. 15, comma 13, lett. a) del d.l. n.95/2012 sancisce che, al fine di razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, gli importi e le connesse prestazioni relative a contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi, con esclusione degli acquisti di farmaci, stipulati dalle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, sono ridotti del 5% a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto e del 10% a decorrere dal 1 gennaio 2013 e per tutta la durata dei contratti in essere. In sede istruttoria è stato rilevato il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione del 5% degli importi dei contratti ai sensi della disposizione legislativa sopra richiamata.

L'Azienda sul punto ha riferito che l'obiettivo è stato raggiunto solo per la fornitura di dispositivi medici, mentre per alcuni servizi (pulizia, vigilanza, stoccaggio archivi, sanificazione,

manutenzione immobili, manutenzione impianti produzione acque dialisi, manutenzione apparecchiature elettromedicali) vi sono stati riscontri positivi alla richiesta di riduzione dei corrispettivi, ma non si è raggiunta la riduzione del 5%.

Il Direttore Amministrativo, in adunanza, ha confermato il mancato raggiungimento dell'obiettivo.

Il Collegio, pur riconoscendo che l'entrata in vigore della normativa ad esercizio inoltrato costituisce un indubbio fattore ostativo al conseguimento dell'obiettivo, non può che confermare la criticità per l'esercizio 2012.

7. Mancato raggiungimento dell'obiettivo di realizzare almeno il 10% degli acquisti mediante unioni di acquisto.

Il D.I.E.F 2010-2012 (D.G.R. n. 2866 del 20 dicembre 2010) al paragrafo 4.6, punto 19, sancisce l'obiettivo, per la Regione Puglia, di promuovere e sviluppare un processo di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni e degli enti avente sede nel territorio regionale. A tal fine, è stata istituita, ai sensi dell'art. 54 della Legge Regione Puglia n.4/2010 la Centrale di acquisto territoriale denominata EmPULIA, con funzioni di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 del d. lgs. n. 163/2006. Inoltre, il Documento sancisce l'obiettivo per i Direttori Generali *"di realizzare nel triennio 2010-2012 almeno il 10% degli acquisti complessivi di ciascuna Azienda (volume di spesa annuale per acquisto di beni e servizi) mediante unioni di acquisto tra aziende sanitarie e di conseguire una riduzione dei costi di almeno il 2% nel triennio, su tale ammontare"*

In sede istruttoria non è stato chiarito se l'obiettivo fissato dal documento di indirizzo di realizzare almeno il 10% di acquisti in unione di acquisto fosse stato raggiunto.

Nelle memorie l'Azienda ha sottolineato che *"le procedure di gara in Unione d'Acquisto dovrebbero essere promosse e sostenute concretamente dalla Regione e non lasciate alla volontaria e libera iniziativa delle singole Aziende Sanitarie"*; ha elencato, inoltre, numerose procedure espletate in unione d'acquisto del valore di diverse decine di milioni di euro (traumatologia, protesi ortopediche, protesi e materiale sala operatoria neurochirurgica, endourologia, prodotti dietetici e per nutrizione enterale).

Tuttavia, solo in adunanza il Direttore Amministrativo ha chiarito l'avvenuto raggiungimento dell'obiettivo.

La criticità risulta, pertanto, superata.

8. Mancata osservanza del limite di spesa per lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, decreto legge n. 78/2010.

L'art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010, convertito dalla legge n.122/2010 (da ultimo modificato dal d.l. n. 90/2014 convertito dalla legge n. 114/2014) stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di

lavoro flessibile nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La medesima disposizione sancisce, inoltre, che suddette previsioni costituiscono, principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Sulla falsariga del legislatore nazionale, il DIF 2010-2012 (paragrafo 4.6, punto 9), oltre a prevedere la costituzione di una cabina di regia regionale per la determinazione di linee guida in materia di spesa del personale, ha sancito espressamente che *"la spesa per il personale derivate da contratti di formazione lavoro, da altri rapporti formativi, dalla somministrazione di lavoro, nonché dal lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009"*.

Si ricorda, infine, che l'Area politiche per la promozione della salute e delle pari opportunità della Regione Puglia, con circolari del 12 febbraio 2013 prot. n.1547 e del 25 giugno 2012 prot. n.7260, nel sollecitare gli enti del SSR ad adottare i necessari provvedimenti di programmazione al fine di consentire il monitoraggio della spesa del personale a tempo determinato e nel chiarire le modalità di computo dell'aggregato al fine di *"fornire indicazioni in merito alla corretta ed uniforme applicazione della norma"*, ha confermato la rilevanza a livello di singola Azienda del tetto di spesa.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'ASL della Provincia di Taranto non ha rispettato il limite di spesa sopra indicato, in quanto la spesa per i contratti a tempo determinato sostenuta nell'anno 2012, sulla base dei dati forniti nel questionario, risulta pari allo 109,67% di quella del 2009.

L'Azienda ha evidenziato che il mancato rispetto del limite è ascrivibile *"alla cronica carenza di personale di ruolo in servizio dell'Azienda tarantina (vi è tutt'ora una discrepanza notevole tra la dotazione organica prevista per l'Azienda ed il personale di ruolo presente nella stessa)"* ed alla *"nota situazione di emergenza sanitaria-ambientale del territorio ionico"*. Ha precisato, inoltre, che, con l'art. 5, comma 1, della legge regionale 3 settembre 2012, n. 18, i limiti di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. 78/2010 sono stati determinati su base aggregata regionale riferita alla spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2009 dagli enti e dalle aziende del servizio sanitario regionale.

Nelle memorie trasmesse in vista dell'odierna adunanza si è fornita una tabella ove è stata raggruppata in un'unica somma la spesa del personale a tempo determinato, così come certificata dal Collegio sindacale e notificata alla regione Puglia: sulla base di siffatta tabella (comprensiva anche della spesa per consulenze che andrebbero, invece, escluse in quanto soggette al distinto limite di cui all'art 6 comma 7 del d.l. 78/2010) la percentuale scenderebbe 71,90% con uno sfioramento del limite del 21,90%.

Nelle medesime memorie si osserva che il superamento si è verificato per effetto sia delle autorizzazioni regionali che, nel corso del 2012, hanno consentito la proroga del personale in servizio a tempo determinato, sia dell'autorizzazione alle proroghe ed ai contratti a tempo

determinato per l'importo complessivo di Euro 5.000.000,00 e sia, in ultimo, della "successiva, dinamica concessione delle singole autorizzazioni assessorili su base mensile attuate in esecuzione della L.R. 18/2012, abrogata soltanto in data 31.12.2012, che aggregava su base regionale il rispetto del limite di cui all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010".

Il Direttore Generale, in adunanza, ha confermato il mancato rispetto del limite, sottolineando che lo stesso risulterebbe rispettato se nel calcolo venissero considerate le quote di spesa autorizzate dalla Regione.

Il Collegio, pur non ignorando l'emergenza sanitaria che investe il territorio, emergenza che ha indotto il legislatore nazionale (art. 3bis, decreto legge 3 dicembre 2012 n. 207) a sospendere per il triennio 2013-2015, nei limiti di spesa di 10 milioni di euro annui, l'applicazione all'Azienda della disposizione di cui al d.l. n.78/2010, non può che confermare, per l'esercizio 2012, il superamento del limite predetto.

Da un lato, infatti, la rilevanza a livello di singola azienda del SSR del tetto in esame è confermato dal D.I.E.F. che, come sopra precisato, ha riprodotto pedissequamente la disposizione contenuta nel più volte citato d.l. 78/2010. Nello stesso senso, il provvedimento regionale di autorizzazione alla spesa per l'importo di 5.000.000 Euro, trasmesso unitamente alle memorie, precisa che la spesa suddetta viene consentita proprio perché l'Azienda ha "certificato una spesa stimata per incarichi a tempo determinato inferiore al 50% della spesa per detto personale riferita all'anno 2009 con un residuo stimato di Euro 9.134.940", ribadendo, per la singola Azienda, la sussistenza del limite del 50% della spesa del 2009.

Dall'altro lato, l'art 5 della legge regionale n. 18/2012 (successivamente abrogato dalla legge regionale n. 45/2012) non contempla alcuna deroga al limite predetto, deroga che, oltre ad essere prevista espressamente sul piano legislativo (così come è accaduto in relazione all'art. 3bis del d.l. n.207/2012 sopra richiamato) dovrebbe essere accompagnata da una corrispondente riduzione di analoghe voci di spesa, in modo tale da garantire il complessivo obiettivo di risparmio fissato dal legislatore nazionale (cfr. Corte dei conti sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 169/2014/PRSS.).

P.Q.M.

la Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Puglia,

ACCERTA

sulla base dell'esame del questionario compilato dal Collegio Sindacale in riferimento al Bilancio dell'esercizio 2012 dell'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Taranto:

- perdita di esercizio;
- criticità in ordine alla procedure contabili relative all'inventario dei beni;

- criticità in relazione al ricalcolo degli ammortamenti, alla valutazione delle rimanenze, all'iscrizione di sopravvenienze passive, alla mancata iscrizione di ratei e risconti;
- pignoramenti sulle disponibilità liquide;
- illegittimo ricorso alla proroga per acquisti di beni e servizi;
- mancata riduzione del 5% degli importi dei contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi;
- mancata osservanza del limite di spesa per il lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. n.78/2010.

INVITA

ai sensi dell'art. 1, comma 7, del decreto legge n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012, l'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Taranto e la Regione Puglia, nell'ambito delle rispettive competenze e potestà decisionali, ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della seguente pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate.

Dispone che copia della presente deliberazione venga trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di Supporto, ai suddetti Organi Regionali, nonché al Direttore Generale dell'Ente ed al Presidente del Collegio Sindacale.

Si rammenta quanto disposto dall'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Così deciso in Bari, il giorno 11 dicembre 2014.

IL RELATORE

F.to Carmelina Adesso

IL PRESIDENTE f. f.

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 13/01/2015

Il Direttore della Segreteria
F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo