



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

All.n.1

CORTE DEI CONTI



0004712-17/12/2014-SC_PUG-T75-P

I.R.C.C.S. De Bellis
Prot. 2014/00010168 AOO: EO_GINRC
Data: 22-12-2014
Sezione: ARRIVO
DIREZIONE AMMINISTRATIVA



Al Presidente della
Giunta Regionale della Regione Puglia
On.le dott. Nichi Vendola
presidente.regione@pec.rupar.puglia.it

Al Presidente alle Politiche della Salute
della Regione Puglia
Dott. Donato Pentassuglia
segreteria.welfare@pec.rupar.puglia.it

Al Direttore Generale dell'Istituto di
Ricovero e Cura a carattere scientifico
"S. de Bellis"
Dott. Nicola Pansini
irccs.debellis@pec.rupar.puglia.it

Al Presidente del Collegio Sindacale
dell'Istituto di Ricovero e Cura a carattere
scientifico
"S. de Bellis"
felice.rotolo@pec.commercialisti.it

Oggetto: Pronuncia ex art.1, c. 170, L. n. 266/2005 e art. 1, commi 3 e 7, del D.L.
n.174/2012 convertito, con modificazioni, nella L. n. 213/2012.

Si trasmette copia della deliberazione n. 210/PRSS/2014, adottata dalla
Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'adunanza del 21 novembre 2014.

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuce Sciannameo)

Marialuce Sciannameo

*Entrato il
20/01/2015!
F.lli*

De. Bellis
[Signature]



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Deliberazione n. 210/PRSS/2014

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nell'adunanza del 21 novembre 2014, presenti i magistrati:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	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.;

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N. 43850314 del 15/12/2014

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'Ente Ospedaliero "Saverio de Bellis";

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 21 novembre 2014;

Viste la nota istruttoria, prot. n. 2436 del 11/07/2014, e successive integrazioni, e la risposta prot. n. 2664 del 5 agosto 2014 e successive integrazioni;

Udito il relatore, Ref. Carmelina Adesso;

Uditi il Direttore Generale ed il Direttore amministrativo nonché l'Assessore alla Salute della Regione Puglia;

PREMESSO IN FATTO

In sede di esame del questionario trasmesso dal Collegio sindacale dell'I.R.C.C.S. "Saverio de Bellis" di Castellana Grotte, 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 prot. n. 2436 del 11/07/2014 e successive integrazioni.

Con nota, acquisita al prot. n. 2664 del 31/07/2014, venivano forniti i chiarimenti richiesti.

Esaminata la documentazione depositata, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: acquisti di beni e servizi in regime di proroga; mancata osservanza del limite relativo alla spesa del personale di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Il Presidente di Sezione f.f. procedeva, quindi, con ordinanza n. 62 del 6 novembre 2014, a convocare l'Istituto Ospedaliero "Saverio de Bellis" 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 stabilito il termine del 18 novembre 2014, ore 12.00, per l'invio, da parte dell'Istituto convocato, di eventuali memorie illustrative o di ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n. 62/2014 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate all'Ente il 7 novembre 2014, con nota, prot. n. 3586.

Successivamente alla convocazione, pervenivano, con nota acquisita al prot. n. 4136 del 14/11/2014, le memorie sulle osservazioni del Magistrato istruttore.



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

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'Ente Ospedaliero "Saverio de Bellis" ha evidenziato alcune criticità rilevanti ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 166 e ss della legge n. 266/2005 e art. 1 commi 3 e 7 del decreto legge n. 174/2012.

1. Acquisti di beni e servizi in regime di proroga.

Il Collegio sindacale, nella relazione al bilancio chiuso al 31.12.2012, ha evidenziato la presenza di numerose proroghe contrattuali connesse alla mancata conclusione delle procedure di gara. In particolare, ha rilevato che sono stati prorogati i seguenti contratti scaduti:

- fornitura di prodotti chimici, contratto scaduto il 1/03/2010;
- servizio pulizie generali, contratto scaduto il 31/03/2011;
- servizio di sanificazione dell'aria ambientale e condotti aeraulici e certificazione regionale, contratto scaduto il 24/03/2011.

In sede di controdeduzioni, l'Istituto ha precisato che "per quanto riguarda la fornitura di prodotti chimici, ci si è attivati alla richiesta di rinnovo dell'offerta e della polizza fideiussoria, ormai scadute, nell'imminenza dell'apertura delle offerte economiche non appena la commissione giudicatrice consegnerà le varie valutazioni tecniche al Collegio di gara".

Per quanto riguarda la gara delle pulizie generali si è verificata una sospensione di circa sei mesi a causa di un contenzioso presentato dall'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (ora Autorità Nazionale Anticorruzione) dalla ditta esclusa, per cui si è dovuta attendere la conclusione dell'iter da parte dell'Autorità per continuare a procedere nelle valutazioni dei progetti tecnici pervenuti. "Per quanto è dovuto sapere la Commissione Giudicatrice è in conclusione dei propri lavori. Successivamente, il Collegio di gara, ricevute le valutazioni tecniche, convocherà le ditte per l'apertura delle offerte economiche e per l'aggiudicazione".

Da ultimo, in relazione alla gara del servizio di sanificazione dell'aria ambientale e condotti aeraulici e certificazione regionale "per una questione di economia procedimentale si è scelto di unificarla con il monitoraggio ambientale, di imminente scadenza, al fine di poter procedere ad una unica gara, anche in considerazione dell'esiguo numero di personale presente nell'Area provveditorato-tecnico-economato".

Nelle memorie depositate in vista dell'odierna adunanza si è dato conto dell'ulteriore evoluzione delle procedure di cui sopra: per la fornitura di prodotti chimici si è provveduto all'aggiudicazione provvisoria in data 3 ottobre 2014, mentre il servizio di pulizie è stato aggiudicato in via definitiva con delibera del Direttore Generale n. 509 del 31 ottobre 2014.



Nicola Gilberti
x C.F. S. D. G.
Bando G. P. A.

Con riferimento alla gara per l'affidamento del servizio di sanificazione dell'aria ambientale, la tempistica della procedura è stata programmata anche in relazione alla conclusione dell'iter per l'affidamento del servizio pulizie, a causa della ridotta disponibilità di personale nell'area competente. A seguito dell'affidamento del servizio pulizie, l'Amministrazione ha avviato in tempi celeri procedure utili all'indizione della gara per il servizio di sanificazione dell'aria ambientale.

Quanto sopra è stato ribadito all'odierna adunanza dal Direttore Amministrativo che ha sottolineato come i ritardi siano dovuti soprattutto alla carenza di personale di tipo amministrativo.

Il Collegio, pur apprezzando quanto riferito dall'Istituto in merito all'~~avanzamento~~ risoluzione delle criticità, non può che ribadire la necessità di contenere il più possibili i casi di proroga contrattuale, al fine di assicurare la piena e puntuale osservanza principi in materia dettati dall'art. 2 del Codice dei Contratti pubblici. Come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, solo accogliendo un'interpretazione restrittiva dell'istituto sopra menzionato "si assicura l'effettiva conformazione dell'ordinamento interno a quello comunitario che considera il rinnovo e la proroga come un contratto originario necessitante della sottoposizione ai canoni di evidenza pubblica, mentre, accedendo a letture sistematiche che limitino la portata precettiva del divieto di rinnovazione dei contratti pubblici scaduti e che introducano indebite eccezioni, si finisce per vanificare la palese intenzione del legislatore di adeguare la disciplina nazionale in materia a quella europea" (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 2151/2011).

Per tali motivi, la criticità permane per l'esercizio 2012.

2. Mancata osservanza del limite per la spesa del personale di cui all'art. 9 comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 2010.

L'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (da ultimo modificato dal decreto legge n. 90/2014 convertito dalla legge n. 14/2014) 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 dispone, 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 D. LGS 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 le circolari del 12 febbraio 2013, prot. n.1547 e del 25 giugno 2012 prot. n. 7260, nel sollecitare gli enti del Servizio Sanitario regionale 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 sopra citato.

In sede di istruttoria è emerso che l'ente non ha rispettato il limite per il lavoro flessibile stabilito dall'art. 9 comma 28 d.l. 78/2010. In particolare, l'incidenza percentuale della spesa per lavoro a tempo determinato sostenuta nel 2012 è pari al 103,91% della spesa sostenuta nel 2009.

In sede di controdeduzioni l'Istituto ha precisato che non è stato possibile rispettare il limite in quanto solo dal 2010 è stato dato corso alla riduzione dei contratti in esame, derivanti da provvedimenti e rapporti precedentemente costituiti con impegni assunti. Il trend di riduzione emergerà in maniera più significativa al termine del triennio.

Nelle memorie depositate l'Ente ha, inoltre, precisato che una parte dei rapporti a tempo determinato si riferiscono a convenzioni con l'ASL Bari per la fornitura di servizi con obbligo di legge (sorveglianza sanitaria, medico competente, genetica medica), mentre gli altri rapporti a tempo determinato relativi al personale sanitario (medico ed infermieristico) sono stati imposti dalla necessità di assicurare gli standard dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

La criticità è, in ogni caso, in fase di superamento a seguito dello sblocco del turn over e della concessione di deroghe avvenuta con Delibera di Giunta Regionale n. 1428/2014, come confermato anche dall'Assessore alla salute intervenuto all'odierna adunanza.

Premesso quanto sopra, il Collegio, pur prende atto dell'avvenuta realizzazione dell'obiettivo del contenimento della spesa per il lavoro flessibile nell'anno 2014, non può che confermare la criticità per l'esercizio 2012.

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'Ente Ospedaliero "Saverio de Bellis" di Castellana Grotte e della successiva istruttoria:

- acquisti di beni e servizi in regime di proroga;



[Handwritten signature]

- la mancata osservanza del limite di spesa per il personale come disposto dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;

INVITA

ai sensi dell'art. 1, comma 7, del decreto legge n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012, l'Istituto Ospedaliero "Saverio de Bellis" di Castellana Grotte 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 21 novembre 2014.

IL RELATORE
Carmelina Adesso



IL PRESIDENTE f.f.
Luca Fazio



depositata in Segreteria

il 11 DIC. 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott. ssa Mariatuce SCIANNAMEO)

