

Del. n. 39/2018/PRSS



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI
Nicola BONTEMPO
Mauro NORI
Giancarlo Carmelo PEZZUTO
Fabio ALPINI

presidente
consigliere
consigliere, relatore
consigliere
referendario

nell'adunanza del 6 giugno 2018;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il regolamento (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 le successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che estende le disposizioni contenute nei commi 166 e 167 anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, facendo obbligo ai collegi sindacali dei predetti enti di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di esercizio redatta sulla base di apposite linee guida predisposte dalla Corte dei conti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la propria deliberazione 12 gennaio 2017, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2017;

VISTE le “linee-guida” per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di esercizio 2015, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 30 maggio 2016, n. 20;

VISTA la l.r. 28 dicembre 2015, n. 84, concernente il riordino dell’assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale;

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al bilancio di esercizio 2015 delle Aziende USL n. 1 di Massa Carrara, n. 2 di Lucca, n. 5 di Pisa, n. 6 di Livorno e n. 12 di Viareggio, confluite, a decorrere dal 1° gennaio 2016, nell’**Azienda unità sanitaria locale Toscana nord ovest**, con deliberazione del 15 marzo 2018, n. 12, depositata e comunicata, in pari data, all’Azienda;

PRESA VISIONE della relazione, inoltrata alla Sezione con nota n. 80241 del 14 maggio 2018, concernente i provvedimenti adottati dall’ente per rimuovere le irregolarità riscontrate sul bilancio di esercizio 2015;

ESAMINATI la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi nell’istruttoria condotta con il supporto del competente settore della Sezione di controllo;

CONSIDERATO che, in sede di contraddittorio svoltosi in adunanza pubblica del 6 giugno 2018 il rappresentante dell’ente (Dirigente dei servizi finanziari) ha confermato quanto già espresso con le note acquisite agli atti e che, in rappresentanza della Regione, il dott. Moraldo Neri ha espresso le proprie valutazioni in ordine agli elementi emersi nell’istruttoria;

UDITO il relatore, cons. Mauro Nori;

CONSIDERATO

- che dalla pronuncia specifica di accertamento di cui alla deliberazione richiamata nelle premesse, sono emerse le seguenti criticità di bilancio:

CAPACITA’ DI INDEBITAMENTO (Azienda USL 1 di Massa Carrara)

La Sezione ha rilevato il superamento del limite quantitativo di indebitamento previsto dall’art. 2, comma 2-sexies, lett. g), punto 2), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, pari al 15 per cento delle entrate proprie correnti, a esclusione della quota di fondo sanitario di parte corrente attribuita dalla Regione, richiede l’adozione delle misure necessarie al rientro nel predetto limite. L’Azienda risulta aver raggiunto una percentuale di indebitamento pari al 17,41 per cento, per cui è necessaria l’adozione

delle misure di rientro nel predetto limite. L'indebitamento complessivo è stato, infatti, pari a 3.428.394,12 euro, a fronte di un limite massimo di indebitamento pari a 2.953.827,33 euro.

In proposito si precisa che le entrate proprie devono essere calcolate sulla base dello schema individuato nelle note metodologiche della Sezione delle Autonomie, di cui alla delibera 15 aprile 2014, n. 13, considerando, tuttavia le macro voci in esso contenute al netto delle poste attinenti a compensazioni per le partite infragruppo. In particolare, per quanto riguarda la macro voce A4 "Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria", deve essere detratto dalla stessa l'importo dell'aggregato A4A "Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate a soggetti pubblici", salve alcune voci specifiche non soggette a compensazione.

Sempre a tale riguardo si sottolinea che la metodologia di calcolo dell'indebitamento indicata dalla deliberazione della Giunta regionale 16 marzo 2016, n. 206 è applicabile per gli esercizi finanziari 2016 e successivi.

LIMITE DI SPESA PER ACQUISTI DI PRESTAZIONI DA OPERATORI PRIVATI ACCREDITATI (Azienda USL 5 di Pisa)

E' stato rilevato il mancato rispetto delle misure di razionalizzazione della spesa sanitaria previste, per l'anno 2015, dall'art. 15, comma 14, della l. n. 135/2012 ("Spending review"). La suddetta disposizione normativa stabilisce che, nel 2015, gli acquisti di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza ospedaliera da operatori privati accreditati al Servizio sanitario nazionale siano ridotti, rispetto al livello consuntivato nel 2011, del 2 per cento.

Risulta invece che la spesa complessiva del 2015 supera del 6,82 per cento quella sostenuta nel 2011, non ritenendosi accettabili le argomentazioni addotte dall'Azienda relative ai costi per l'assistenza denominata "a bassa intensità di cure", erogata in convenzione secondo gli accordi intercorsi tra la Casa di Cura Misericordia di Navacchio, l'Azienda USL 5 e l'Azienda Ospedaliera Pisana, contabilizzati da quest'ultima come acquisti di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da pubblico. La spesa complessiva del 2015 è stata, infatti, pari a 20.920.000 euro, a fronte dei 19.584.000 euro spesi nel 2011.

Si evidenzia, comunque, che, anche accettando le suddette argomentazioni, la spesa complessiva del 2015 supererebbe, comunque, dell'1,43 per cento quella sostenuta nel 2011.

LIMITE DI SPESA PER ACQUISTI DI BENI E SERVIZI (Aziende USL 1 di Massa Carrara, 2 di Lucca, 5 di Pisa, 6 di Livorno e 12 di Viareggio)

È stato rilevato il mancato conseguimento dell'obiettivo, posto dall'art. 15, comma 13, lettera a), della l. n. 135/2012 ("Spending review"), di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura pari al 10 per cento, per l'anno 2015 rispetto al 2011. La riduzione del valore dei contratti sopra citati risulta nondimeno realizzata nella misura, rispettivamente, del 3,51 per cento e del 2,67 per cento per le Azienda USL di Livorno e di Viareggio, mentre per le Aziende USL di Lucca e di Pisa risulta un incremento di spesa, rispettivamente, del 13,09 per cento e del 4,21 per cento. In valore assoluto, l'Azienda USL di Livorno e l'Azienda

USL di Viareggio hanno ridotto la spesa, rispetto al 2011, per un importo, rispettivamente di 3,33 milioni e di 1,18 milioni, mentre le Aziende USL di Lucca e di Pisa hanno aumentato la spesa, rispetto allo stesso anno, per un importo di 8,99 milioni e di 4,50 milioni.

In particolare, la Sezione ha ritenuto di escludere dal calcolo relativo al rispetto del suddetto obiettivo una serie di voci di costo afferenti alla mobilità sanitaria, alle convenzioni uniche nazionali, ai sussidi previsti dalla l. 210/1992, al personale comandato, alla spesa ospedaliera e alla libera professione *intramoenia*.

Complessivamente, le Aziende confluite, a decorrere dal 2016, nell'Azienda USL Toscana Nord Ovest hanno realizzato una riduzione del valore dei contratti e delle forniture pari allo 0,96 per cento, avendo speso nel 2015, 397,27 milioni a fronte dei 401,12 spesi nel 2011.

È stato rilevato, inoltre, il mancato conseguimento dell'obiettivo, posto dall'art. 9-ter, comma 1, lettera a), della l. n. 125/2015, di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura pari al 5 per cento, per l'anno 2015 rispetto al 2014. La riduzione del valore dei contratti sopra citati risulta nondimeno realizzata nella misura, rispettivamente, del 3,61 per cento e del 3,94 per cento per le Aziende USL di Livorno e di Viareggio, mentre per le Aziende USL 1 di Massa Carrara, 2 di Lucca e 5 di Pisa risulta un incremento di spesa, rispettivamente, del 4,29, del 4,81 e del 3,19 per cento.

In valore assoluto, l'Azienda USL di Livorno e l'Azienda USL di Viareggio hanno ridotto la spesa, rispetto al 2014, per un importo, rispettivamente di 2,58 milioni e di 1,28 milioni, mentre le Aziende USL di Massa, di Lucca e di Pisa hanno aumentato la spesa, rispetto allo stesso anno, per un importo di 2,84 milioni, di 2,71 milioni e di 2,19 milioni.

Complessivamente, le Aziende confluite, a decorrere dal 2016, nell'Azienda USL Toscana Nord Ovest hanno realizzato un aumento del valore dei contratti e delle forniture pari all'1,31 per cento, rispetto al 2014, per un importo di 3,88 milioni.

SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA (Aziende USL 1 di Massa Carrara, 2 di Lucca, 5 di Pisa, 6 di Livorno e 12 di Viareggio)

Premesso che la Regione Toscana ha superato il limite del 3,5 per cento del Fondo Sanitario Nazionale, previsto dall'art. 15, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135 per la spesa farmaceutica ospedaliera, è stato rilevato il mancato raggiungimento dell'obiettivo attribuito dalla Regione con delibera di Giunta 7 aprile 2015, n. 450 (allegato B). Nella spesa suddetta devono essere ricomprese sia le quote di rimborso *payback*, per le quali non è prevista alcuna esclusione da parte della delibera sopra citata, sia la spesa per farmaci innovativi, non verificabile in assenza di riconciliazione con i dati del conto economico.

Lo sforamento è risultato, rispettivamente, del 3,86 per cento per l'Azienda USL 1 di Massa Carrara (1.108.207 euro), del 25,95 per cento per l'Azienda USL 2 di Lucca (9.144.256 euro), del 40,72 per cento per l'Azienda USL 5 di Pisa (22.542.211 euro), del 27,72 per cento per l'Azienda USL 6 di Livorno (15.029.177 euro) e del 5,64 per cento per l'Azienda USL 12 di Viareggio (1.410.636 euro).

SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI (Azienda USL 6 di Livorno)

Premesso che la Regione Toscana ha superato il limite del 4,4 per cento del FSN, previsto dall'art. 15, comma 13, lett. f) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135 per la spesa per dispositivi medici, è stato rilevato il mancato raggiungimento dell'obiettivo attribuito dalla Regione con delibera di Giunta 7 aprile 2015, n. 450 (allegato B). Nella spesa suddetta deve essere ricompresa anche la spesa per i dispositivi medico diagnostici *in vitro*, per la quale non è prevista alcuna esclusione da parte della delibera sopra citata.

L'Azienda USL 6 di Livorno risulta aver sfiorato il suddetto obiettivo nella misura del 2,63 per cento, avendo speso 25.267.082 euro, a fronte di un obiettivo pari a 24.618.522 euro.

LIMITI DI SPESA DEL PERSONALE (Aziende USL 5 di Pisa e 12 di Viareggio)

È stato rilevato il mancato rispetto, relativamente alla spesa del personale, del limite prescritto dall'art. 2, comma 71, della l. n. 191 del 2009, pari al corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento. Al riguardo si precisa che la Sezione ha adottato un criterio di calcolo uniforme, fondato sulle risultanze del conto economico, non ritenendo di poter condividere i criteri di calcolo utilizzati dall'Azienda, in quanto privi di immediato riscontro con le risultanze del conto economico.

Si osserva, inoltre, che possono essere scomutate dalle spese rilevanti ai fini del rispetto del limite di legge soltanto quelle derivanti dall'applicazione di normative nazionali (come la sanità penitenziaria).

Per quanto riguarda, in particolare, l'Azienda USL di Viareggio, si ricorda che la medesima criticità era già stata rilevata anche con riferimento ai bilanci di esercizio 2012, 2013 e 2014, rispettivamente con delibere di questa Sezione 3 dicembre 2014, n. 258, 23 febbraio 2016, n. 18 e 15 marzo 2017, n. 92. La Sezione è, pertanto, consapevole del percorso intrapreso dall'Azienda al fine di rientrare, in maniera graduale, nel limite previsto dalla legge.

- che le Aziende, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 e dell'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005, sono tenute ad adottare entro sessanta giorni i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

- che l'Azienda USL Toscana Nord Ovest, nella relazione sulle misure correttive adottate, ha dichiarato, con riferimento al superamento del limite relativo alla capacità d'indebitamento da parte dell'ex Azienda USL di Massa Carrara, che, essendo tale Azienda confluita nell'Azienda USL Toscana Nord ovest, ciò avrebbe comportato, alla data odierna, il complessivo rispetto del suddetto limite. Pertanto non si è reso necessario porre in essere alcuna misura correttiva;

- che l'Azienda USL Toscana Nord Ovest, nella relazione sulle misure correttive adottate, ha dichiarato, con riferimento al superamento del limite di spesa per acquisti di prestazioni da operatori privati accreditati, di aver comunicato all'Azienda Ospedaliera Universitaria Pisana e alla casa di Cura Misericordia di

Navacchio la disdetta, a decorrere dalla scadenza dei termini (30 settembre 2017), della convenzione relativa all'assistenza denominata "a bassa intensità di cure", rientrando, così, da tale momento, nei limiti previsti dalla normativa;

- che, riguardo al superamento del limite di spesa relativo all'acquisto di beni e servizi, l'Azienda, subentrata alle Aziende USL n. 1, 2, 5, 6 e 12, ha dichiarato che la nuova normativa regionale, con la quale è stato introdotto il nuovo assetto del sistema sanitario regionale attraverso la fusione delle preesistenti dodici Aziende USL nelle attuali tre Aziende, è stata disposta al fine di realizzare economie di scala con l'obiettivo generale di razionalizzazione della spesa per beni e servizi. Tale processo di riorganizzazione ha avuto effetto a partire dal 2016 e, pertanto, i risultati potranno essere valutati solo a partire da tale anno;

- che l'Azienda, con riferimento al superamento del limite per la spesa farmaceutica ospedaliera (per ciascuna delle ex Aziende di Massa Carrara, Pisa, Lucca, Livorno e Viareggio) e del limite per la spesa relativa ai dispositivi medici (per la sola Azienda di Livorno), ha dichiarato che gli obiettivi attribuiti dalla Regione con delibera di Giunta 7 aprile 2015, n. 450, vanno intesi più come parametri di riferimento, sicuramente ambiziosi, che come limiti ineludibili, in un contesto nel quale la Regione Toscana, nella griglia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) del 2015, è risultata la migliore nel panorama nazionale. Per tali motivi l'Azienda ha, pertanto, ritenuto di non porre in essere alcuna misura correttiva;

- che l'Azienda, con riferimento al superamento del limite di spesa del personale da parte delle ex Aziende USL di Pisa e di Viareggio, ha dichiarato che, essendo tali Aziende confluite nell'Azienda USL Toscana Nord ovest, ciò avrebbe comportato, alla data odierna, il complessivo rispetto del suddetto limite. Pertanto non si è reso necessario porre in essere alcuna ulteriore misura correttiva, aggiuntiva rispetto a quelle già poste in essere dall'Azienda negli scorsi anni;

RITENUTO

- di prendere atto delle dichiarazioni dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest relative al complessivo rispetto del limite di spesa relativo alla capacità di indebitamento delle Aziende, come confluite nell'AUSL Toscana Nord ovest, anche se l'irregolarità permane con riferimento al bilancio d'esercizio 2015 dell'ex Azienda USL di Massa Carrara, considerando che, in tale esercizio, la medesima costituiva un soggetto giuridico a sé stante;

- di prendere atto delle misure correttive adottate dall'Azienda relativamente al superamento del limite di spesa per acquisti di prestazioni da operatori privati accreditati da parte dell'Azienda USL 5 di Pisa;

- di prendere atto delle dichiarazioni dell'Azienda relative al superamento del limite di spesa relativo all'acquisto di beni e servizi da parte delle ex Aziende USL di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Livorno e Viareggio anche se l'irregolarità permane con

riferimento al bilancio d'esercizio 2015 delle *ex* Aziende USL sopra specificate, considerando che, in tale esercizio, le medesime costituivano soggetti giuridici a sé stanti, tenuti al rispetto degli obiettivi di rigore stabiliti dalla normativa in tema di *spending review*. Si invita, pertanto, l'Azienda a porre in essere le azioni finalizzate a ricondurre tale tipologia di spesa nei dei limiti imposti dalla legge;

- di prendere atto delle dichiarazioni dell'Azienda relative al superamento del limite per la spesa farmaceutica ospedaliera (per ciascuna delle *ex* Aziende di Massa Carrara, Pisa, Lucca, Livorno e Viareggio) e del limite per la spesa relativa ai dispositivi medici (per la sola *ex* Azienda di Livorno). Si invita, tuttavia, l'Azienda a porre in essere azioni finalizzate al rispetto degli obiettivi assegnati dalla Regione: tali obiettivi, infatti, non sono dei meri parametri tendenziali di riferimento, ma obiettivi cogenti al fine di consentire il rispetto, da parte della stessa Regione, di obblighi previsti dalla legge;

- di prendere atto delle dichiarazioni dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest relative al complessivo rispetto del limite di spesa relativo alla spesa di personale delle Aziende, come confluite nell'AUSL Toscana Nord ovest, anche se l'irregolarità permane con riferimento al bilancio d'esercizio 2015 delle *ex* Aziende USL di Pisa e di Viareggio, considerando che, in tale esercizio, le medesime costituivano un soggetto giuridico a sé stante;

- che le risultanze del bilancio di esercizio 2016, cui l'Azienda fa riferimento nella propria relazione del 14 maggio 2018, saranno oggetto di successiva valutazione da parte di questa Sezione;

- che le irregolarità segnalate e riferite alla capacità di indebitamento (per l'*ex* Azienda USL di Massa Carrara), alla spesa per acquisti di prestazioni da operatori privati accreditati (per l'*ex* Azienda USL di Pisa), alla spesa per acquisto di beni e servizi (per le *ex* Aziende USL di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Livorno e Viareggio), alla spesa farmaceutica ospedaliera (per le *ex* Aziende di Massa Carrara, Pisa, Lucca, Livorno e Viareggio), alla spesa per dispositivi medici (per l'*ex* Azienda di Livorno), alla spesa di personale (per le *ex* Aziende USL di Pisa e di Viareggio, pur tenendo conto del percorso già intrapreso da quest'ultima Azienda) permangono con riferimento al bilancio d'esercizio 2015;

DELIBERA

- di *prendere atto* dei provvedimenti finalizzati ad evitare il ripetersi delle irregolarità rilevate, riservandosi di esaminare in dettaglio le risultanze del bilancio d'esercizio 2016;

- di invitare l'Azienda a tenere sotto controllo la spesa per l'acquisto di beni e servizi, la spesa farmaceutica ospedaliera e la spesa per i dispositivi medici, per le ragioni sopra specificate;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale dell'Azienda Unità sanitaria locale Toscana nord ovest, al Collegio sindacale dell'Azienda e al Presidente della Regione Toscana.

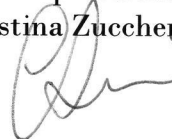
La presente decisione è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte dell'Azienda, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 6 giugno 2018.

Il relatore
Mauro Nori



Il presidente
Cristina Zuccheretti



Depositata in segreteria il 6 giugno 2018

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli

