



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

#### DELIBERAZIONE

sulle relazioni ai bilanci dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Consorziale Policlinico «Giovanni XXIII» di Bari (di seguito, in breve, AOU Policlinico di Bari o Azienda) relativi agli esercizi 2016, 2017, 2018 e 2019;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 21.6.2022, convocata con ordinanza n. 14/2022.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni del Collegio sindacale dell'AOU Policlinico di Bari relative ai bilanci degli esercizi 2016, 2017, 2018 e 2019, predisposte ai sensi dell'art. 1, comma 170, della l. 23.12.2005, n. 266 e dell'art. 1, commi 3 e 7, del d.l. 10.10.2012, n. 174 (convertito, con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 213), sono emerse alcune criticità rispetto alle quali si è reso necessario, con nota indirizzata al Direttore generale e al Presidente del Collegio sindacale (prot. n. 369 del 26.1.2021), acquisire dati e informazioni.

Dopo una richiesta di proroga del termine per il riscontro (formulata con nota prot. 14088 del 18.2.2021, in pari data acquisita al prot. n. 886 della Sezione e assentita con nota del magistrato istruttore prot. n. 891), l'ASL ha prodotto i chiarimenti richiesti con nota prot. 24747 del 17.3.2021 (acquisita in pari data al prot. n. 1622 della Sezione), a firma del Presidente del Collegio sindacale e del Direttore generale.

## DIRITTO

L'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005 - nell'estendere agli enti del Servizio sanitario nazionale le disposizioni contenute nei commi 166 e 167 riguardanti le verifiche della magistratura contabile sulla gestione finanziaria degli enti locali «*Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*» - ha prescritto che i Collegi sindacali degli enti del SSN trasmettano alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sui bilanci di esercizio, in base ai criteri e alle linee guida definiti unitariamente dalla stessa Corte e deliberati annualmente dalla Sezione delle autonomie.

Di tale controllo - ascrivibile alla *categoria del riesame di legalità e regolarità* e con «*la caratteristica, 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 alla adozione di effettive misure correttive*» - è stata sottolineata la «*natura collaborativa*», posto che «*si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie*» (Corte cost., sentenza n. 179 del 2007; v. anche sentenza n. 267 del 2006).

Il successivo d.l. n. 174/2012 ha ripreso e sviluppato tale controllo.

In dettaglio, nel quadro delle misure finalizzate al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni (art. 1), dopo la previsione secondo cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano 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'articolo 1, commi 166 e seguenti, della l. n. 266/2005 «*per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'*

*articolo 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» (comma 3), è stato sancito che l'accertamento, nell'ambito della verifica in esame, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo 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 o nell'ipotesi 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» (comma 7).*

Alla stregua di tale precetto – la cui portata applicativa è limitata ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere e non opera nei confronti di quelli dell'ente regione (Corte cost. n. 39 del 2014) – il controllo in esame ha acquisito una connotazione potenzialmente interdittiva, con «*caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari» (Corte cost. n. 40 del 2014).*

Tuttavia, l'applicazione della richiamata misura interdittiva, proprio per la capacità di incidere su gestioni finalizzate alla realizzazione della tutela alla salute (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/SEZAUT/2014/INPR), deve trovare un adeguato bilanciamento con i principi sanciti dall'art. 32 Cost., la cui concreta attuazione presuppone la spesa necessaria per garantire l'erogazione di un servizio che sia espressione dei livelli essenziali di assistenza (cfr. Corte cost., sentenze n. 169/2017, n. 62/2020 e n. 157/2020 secondo cui

«nell'ambito del Servizio sanitario nazionale la finalità prevalente è quella di assicurare le prestazioni indefettibili e le ulteriori prestazioni (nei limiti della sostenibilità) alle migliori condizioni qualitative e quantitative»).

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005 e dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012, riferite ai bilanci di esercizio 2016, 2017, 2018 e 2019, rispettivamente, con deliberazioni n. 18/SEZAUT/2017/INPR, n. 12/SEZAUT/2018/INPR, n. 16/SEZAUT/2019/INPR e n. 6/SEZAUT/2020/INPR.

\*\*\*\*\*

### Analisi economica

La tabella seguente riepiloga le voci del conto economico per le annualità oggetto di esame:

**Tab. 1 - Valori di conto economico**

	2019	2018	2017	2016
Valore della produzione (a)	480.998.329	456.795.843	471.837.131	465.654.649
Costi della produzione (b)	486.328.828	483.040.913	462.664.659	461.731.017
Differenza tra valore e costi della produzione [c=(a-b)]	<b>-5.330.499</b>	<b>-26.245.070</b>	<b>9.172.472</b>	<b>3.923.632</b>
Proventi e oneri finanziari +/- (d)	-377.144	-85.822	-24	-214.047
Rettifiche di valore di attività finanziarie +/- (e)	0	0	0	0
Proventi e oneri straordinari +/- (f)	4.615.563	-1.274.967	-5.517.035	-4.874.236
Imposte dell'esercizio (g)	13.784.150	13.507.828	13.395.388	13.057.887
Risultato dell'esercizio [h=(c+d+e+f-g)]	<b>-14.876.230</b>	<b>-41.113.687</b>	<b>-9.739.975</b>	<b>-14.222.538</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati AOU Policlinico di Bari

(Valori all'unità di euro)

Tutti i bilanci degli esercizi all'esame si chiudono con un *risultato negativo*; le perdite sono state sempre ripianate dall'ente Regione.

In particolare, nel **2018** si osserva un rilevante aumento (+ 322%) della perdita rispetto al 2017: il risultato della *gestione caratteristica* passa in area

negativa, facendo registrare una differenza rispetto all'esercizio precedente in valore assoluto di oltre € 35 mln.

Tale risultato è essenzialmente riconducibile a due fattori: la contrazione del valore della produzione per poco più di € 15 mln e l'aumento dei costi della produzione per poco più di € 20 mln.

In dettaglio:

- le *variazioni più significative del valore della produzione* riguardano: la riduzione dei contributi in c/esercizio (- € 6,7 mln); l'aumento della rettifica dei contributi in c/esercizio per destinazione a investimenti (+ € 4,3 mln) e una riduzione dei ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria (- € 3,1 mln);
- le *variazioni più significative dei costi della produzione* riguardano: l'aumento degli acquisti di beni (+ € 7,4 mln) e di servizi sanitari (+ € 6 mln), dei costi per manutenzioni e riparazioni (+ € 2,1 mln), dei costi del personale (+ € 1,3 mln), della svalutazione di immobilizzazioni e crediti (+ € 1,8 mln), della rettifica per le rimanenze (+ € 1,7 mln) nonché degli accantonamenti (+ € 3,7 mln).

Nel **2019** il risultato della *gestione caratteristica* è sempre negativo, seppure in termini più contenuti rispetto all'esercizio precedente: la differenza negativa tra il valore e i costi della produzione si riduce di circa l'80%. In particolare:

- le *variazioni più significative del valore della produzione* riguardano: l'aumento dei contributi in c/esercizio (+ € 1,3 mln); l'azzeramento della rettifica dei contributi in c/esercizio per destinazione a investimenti (- € 4,7 mln); l'aumento dei ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria (+ € 12,2 mln) e della voce altri ricavi e proventi (+ € 1,3 mln);
- le *variazioni più significative dei costi della produzione* riguardano: l'aumento degli acquisti di beni (+ € 0,82 mln), la riduzione degli acquisti per servizi sanitari (- € 1,3 mln) e non sanitari (- € 0,95 mln), l'aumento dei costi del personale (+ € 6,3 mln), la riduzione della svalutazione di immobilizzazioni e crediti di (- € 1,6 mln), l'incremento delle rimanenze (+ € 2,5 mln) nonché la riduzione degli accantonamenti (+ € 4,7 mln).

La relazione sulla gestione 2019 ha messo in evidenza che «[...] l'anno 2019 ha segnato un cambio di passo nella governance dell'AOU Policlinico di Bari volto alla

*riorganizzazione delle risorse umane e strumentali e quindi, al riefficientamento della struttura produttiva, con lo scopo di intervenire sulle cause strutturali che negli ultimi anni hanno determinato risultati economici negativi, anche di significativo ammontare».*

Per quanto riguarda l'area finanziaria, l'incidenza negativa esercitata sul risultato di esercizio è aumentata rispetto all'esercizio precedente. Segnatamente, nella nota integrativa al bilancio 2019 è stato evidenziato che gli oneri finanziari sono rappresentati da interessi passivi per ritardati pagamenti di forniture di beni e servizi relativi ad anni precedenti per la quota eccedente quella già accantonata.

Il risultato finale di esercizio è stato influenzato anche dall'area straordinaria che nel 2019, rispetto all'anno precedente, ha registrato una variazione positiva di oltre € 5,8 mln, passando da un risultato negativo di poco più di € 1,2 mln a uno positivo di oltre € 4,6 mln. In particolare, la voce dei proventi straordinari è passata da € 3,9 mln a € 6,3 mln, la cui componente più significativa è costituita dalle insussistenze attive per € 5,6 mln, che riguardano principalmente la rilevazione della rettifica per errata determinazione degli ammortamenti degli anni precedenti per un valore di € 4,8 mln. Gli oneri straordinari hanno fatto registrare, invece, una riduzione di € 3,4 mln (da € 5,2 mln a € 1,7 mln).

Senza questa componente positiva straordinaria di reddito il bilancio di esercizio dell'Azienda avrebbe peggiorato il risultato negativo.

Dalla relazione sulla gestione allegata al bilancio di esercizio 2019 è emerso inoltre che, con deliberazione del Direttore generale n. 738 del 24.5.2019, è stato approvato il Piano strategico aziendale 2019-2021 (P.S.A.), articolato in azioni di intervento sul piano dell'efficienza strutturale, dei processi produttivi e della razionalizzazione di importanti voci di costo.

La stessa relazione ha evidenziato che occorre un orizzonte temporale di tre anni per la completa attuazione del suddetto piano strategico.

### **Analisi patrimoniale**

La tabella seguente riepiloga le voci dello stato patrimoniale per le annualità oggetto di esame:

**Tab. 2 - Valori di stato patrimoniale**

	2019	2018	2017	2016
Immobilizzazioni (a)	329.212.389	314.947.585	317.835.559	319.267.657
Attivo circolante (b)	203.618.659	157.270.594	152.794.363	150.377.955
Ratei e risconti attivi (c)	0	667	0	2.971.229
<b>Totale attivo [d=(a+b+c)]</b>	<b>532.831.048</b>	<b>472.218.846</b>	<b>470.629.922</b>	<b>472.616.841</b>
Patrimonio netto (e)	356.538.529	323.869.083	339.176.284	331.104.755
Fondi rischi e oneri (f)	24.337.329	22.582.445	15.605.088	15.640.763
Debiti (g)	150.007.306	124.832.551	115.757.063	125.762.383
Ratei e Risconti passivi (h)	1.947.884	934.767	91.487	108.940
<b>Totale passivo + Netto [i=(e+f+g+h)]</b>	<b>532.831.048</b>	<b>472.218.846</b>	<b>470.629.922</b>	<b>472.616.841</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati AOU Policlinico di Bari

(Valori all'unità di euro)

Al 31.12.2019 il *patrimonio immobilizzato* è di € 329,2 mln (di cui € 328,5 mln per immobilizzazioni materiali), l'*attivo circolante* è pari a € 203,6 mln.

Le immobilizzazioni materiali hanno registrato un incremento di circa € 14 mln, principalmente riconducibile alla voce *Immobilizzazioni materiali in corso e acconti*, che esprime il valore degli investimenti per la riqualificazione e l'ammodernamento delle strutture sanitarie dell'Azienda; non essendo ancora completati alla data del bilancio, gli stessi non sono risultati capitalizzabili al valore dei beni principali.

Le voci più rilevanti dell'attivo circolante al 31.12.2019 sono costituite da:  
*i)* le rimanenze per € 18,5 mln, in riduzione di € 1,3 mln rispetto all'anno precedente; *ii)* i crediti verso la Regione per € 166,5 mln, di cui € 95,2 mln per versamenti a patrimonio netto, in aumento rispetto all'esercizio precedente di € 51,5 mln; *iii)* le disponibilità liquide di € 7,1 mln, in riduzione rispetto al 2018 di € 7,6 mln.

Nel complesso, l'attivo al 31.12.2019 è aumentato di circa il 13% rispetto all'esercizio precedente.

Nel *patrimonio netto* al 31.12.2019 si rileva la presenza di finanziamenti per investimenti dallo Stato per € 10,5 mln e dalla Regione per € 328,7 mln, nonché di finanziamenti per investimenti da rettifica contributi in conto esercizio di € 20,7 mln; dette voci risultano movimentate in diminuzione per contabilizzare le sterilizzazioni degli ammortamenti dei beni acquisiti con tali finanziamenti.

La voce del patrimonio netto comprende anche gli utili portati a nuovo per € 3.326, relativi agli esercizi precedenti, e la perdita dell'esercizio.

I *fondi rischi e oneri* al 31.12.2019 si attestano a € 24,3 mln, in aumento (+ € 1,7 mln) rispetto all'esercizio precedente. Il *fondo rischi* ammonta a € 14,5 mln e rappresenta la stima quantitativa dei rischi probabili derivanti da contenziosi in essere o potenziali; la voce include anche il fondo rischi per interessi di mora, stimato tenendo conto sia delle somme effettivamente addebitate negli anni, sia dei risultati dell'attività transattiva condotta.

Con riferimento ai *debiti*, nel 2019 si è registrato un aumento considerevole rispetto alle annualità precedenti (+ € 25,1 mln rispetto al solo 2018). L'incremento ha interessato principalmente la voce *debiti verso fornitori* (+ € 19,3 mln). Prosegue il *trend* positivo della riduzione dei *tempi di pagamento*, per effetto del miglioramento dell'assetto procedurale e organizzativo adottato dall'Azienda: per il 2019 l'indicatore di tempestività dei pagamenti è risultato pari a - 5 giorni (+ 6 giorni nel 2018 e + 12 giorni nel 2017).

### **Analisi finanziaria**

Circoscrivendo l'analisi alle ultime due annualità e alla componente principale dell'aggregato relativo alle disponibilità liquide, si osserva la considerevole riduzione (- € 8,6 mln) del fondo cassa presso l'istituto tesoriere.

Gli incassi hanno registrato il seguente andamento: nel 2016 € 531.430.631,67 passando poi a € 474.388.732,51 nel 2017, € 503.854.996,67 nel 2018 e € 475.121.242,72 nel 2019.

I pagamenti hanno registrato il seguente andamento: nel 2016 € 552.240.631,12 passando a € 478.193.048,06 nel 2017; € 497.997.868,19 nel 2018 passando a € 483.988.722,06 nel 2019.

L'Azienda ha fatto ricorso nel 2017 all'anticipazione di tesoreria integralmente restituita nello stesso anno per € 3.467.585,37.

La tabella seguente evidenzia per il 2019 l'andamento mensile di incassi e pagamenti e i relativi saldi iniziali e finali delle disponibilità presso l'istituto tesoriere:

**Tab. 3 - Movimentazione mensile fondo cassa presso tesoriere (2019)**

	Fondo cassa inizio mese	Incassi del mese	Pagamenti del mese	Fondo cassa fine mese
	(a)	(b)	(c)	(d=a+b-c)
Gennaio	<b>14.386.781,39</b>	33.923.204,51	41.292.532,24	7.017.453,66
Febbraio	7.017.453,66	38.345.479,14	39.050.276,37	6.312.656,43
Marzo	6.312.656,43	34.582.988,05	35.433.525,33	5.462.119,15
Aprile	5.462.119,15	34.169.437,91	33.039.678,87	6.591.878,19
Maggio	6.591.878,19	34.933.465,28	34.215.988,58	7.309.354,89
Giugno	7.309.354,89	54.977.111,44	35.027.935,08	27.258.531,25
Luglio	27.258.531,25	41.185.272,53	43.785.963,44	24.657.840,34
Agosto	24.657.840,34	32.992.130,50	46.309.372,12	11.340.598,72
Settembre	11.340.598,72	36.456.159,79	35.776.116,16	12.020.642,35
Ottobre	12.020.642,35	55.708.859,73	46.876.314,73	20.853.187,35
Novembre	20.853.187,35	38.994.784,53	40.701.758,71	19.146.213,17
Dicembre	19.146.213,17	38.852.349,31	52.479.260,43	<b>5.519.302,05</b>
<b>Totale</b>		<b>475.121.242,72</b>	<b>483.988.722,06</b>	
<i>storno di incassi e pagamenti da regolarizzare registrati in Siope</i>		-479.037,07	-654.663,03	175.625,96
<b>Riconciliazione saldo contabile al 31.12.2019 Istituto Tesoriere</b>		<b>474.642.205,65</b>	<b>483.334.059,03</b>	<b>5.694.928,01</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati SIOPE e dati di bilancio AOU Policlinico di Bari

(Valori al centesimo di euro)

Al fine di riconciliare il dato contabile desumibile dal bilancio al 31.12.2019 è stato necessario stornare dai flussi monetari l'importo di quelli relativi a partite non regolarizzate dall'Azienda alla fine del 2019.

\*\*\*\*\*

Tanto premesso, e precisato che l'esame è limitato ai profili di criticità di seguito segnalati, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può

essere considerata quale implicita valutazione positiva, la Sezione formula le seguenti osservazioni.

## 1. Risultati negativi degli esercizi 2016-2019

1.1 Come in precedenza evidenziato, gli esercizi relativi alle annualità in esame si sono chiusi tutti con un risultato negativo, il cui ripiano è stato assicurato dalla Regione Puglia:

**Tab. 4 - Bilanci 2016-2019: risultati di esercizio**

	Importo
2019	-14.876.230
2018	-41.113.687
2017	-9.739.975
2016	-14.222.538

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati di bilancio AOU Policlinico di Bari

(Valori all'unità di euro)

Ciò posto, con la nota istruttoria è stato chiesto di: *i)* relazionare sui principali risultati conseguiti dal Piano strategico aziendale 2019-2021 (approvato con deliberazione del Direttore generale n. 738 del 24.5.2019) nonché indicare il risultato di preconsuntivo riferito al 2020; *ii)* chiarire l'esistenza o meno presso l'Azienda di un sistema di controllo interno e di monitoraggio dei risultati della gestione nonché di sistemi budgetari.

1.2 Con la nota di riscontro è stato rappresentato che:

- il *Piano strategico aziendale 2019-2021* sviluppa le sue azioni in relazione ad alcune aree d'intervento: riorganizzazione logistica delle strutture produttive; revisione dei principali processi di area clinica e amministrativa; revisione dei processi di *governance* della spesa.

Sotto il profilo della riorganizzazione logistica, il 2019 e il 2020 hanno visto la realizzazione della gran parte degli obiettivi programmati.

Contestualmente sono stati realizzati interventi sull'organizzazione dei processi e, conseguentemente, sulla riallocazione delle risorse. In particolare sono stati rivisti: *i)* i processi di presa in carico dei pazienti acuti; *ii)* i percorsi di diagnosi e trattamento dei pazienti in pronto soccorso; *iii)* il processo di

monitoraggio delle liste d'attesa, con l'istituzione di un responsabile *ad hoc*; iv) la pianificazione dei turni nelle sale operatorie; v) il sistema di controllo sulla corretta compilazione della documentazione sanitaria e sull'appropriatezza delle prestazioni, mediante costituzione di un apposito nucleo di controllo.

La revisione dei processi di *governance* della spesa si è incentrata sull'analisi di due importanti voci di spesa, i farmaci e i dispositivi medici; a tal fine sono state poste in essere azioni finalizzate, principalmente, ai controlli sull'appropriatezza prescrittiva.

Nel corso del 2019 le azioni descritte avrebbero prodotto «*effetti apprezzabili sul risultato economico, rispetto all'anno precedente, sebbene in misura inferiore alle previsioni formulate, forse eccessivamente ottimistiche*».

Sotto il profilo della produzione, nonostante la temporanea inattività dei reparti e dei servizi interessati dai processi della riorganizzazione logistica, si sarebbe registrato un incremento delle attività chirurgiche specialistiche, con effetti positivi sui ricavi operativi.

- il *risultato del preconsuntivo 2020*, stimato in perdita, sarebbe stato significativamente influenzato dall'emergenza pandemica, a causa sia dei maggiori costi sostenuti (€ 38,8 mln) sia della mancata produzione (€ 57 mln); anche per l'esercizio 2021 è stata ipotizzata una consistente flessione dei valori di produzione.

Agli effetti correlati all'emergenza pandemica si sarebbero cumulati, soprattutto in relazione alla mancata produzione, quelli conseguenti alla disattivazione dei reparti di degenza afferenti alle UU.OO.CC. di Medicina Interna Universitaria "C. Frugoni" (da settembre 2020), di Medicina Interna Universitaria "A. Murri", di Medicina Interna "C. Frugoni" e di Ematologia con trapianto, interessati dalla realizzazione di improrogabili interventi tecnici;

- quanto ai *controlli interni*, oltre alle tipologie previste dalla vigente legislazione (controllo di regolarità amministrativa e contabile, assicurato dal Collegio sindacale; controllo strategico e controllo di gestione, espletati all'interno dell'Azienda; valutazione della dirigenza, assicurata dall'applicazione dei regolamenti specifici approvati nell'ottobre 2016), presso l'Azienda opera il

controllo sull'equilibrio economico complessivo, assicurato trimestralmente in occasione della predisposizione dei conti economici infrannuali e delle relative relazioni accompagnatorie a commento dei principali scostamenti;

- in coerenza con il sistema di pianificazione, programmazione e controllo adottato, il sistema di *budgeting* in uso prevede, all'inizio dell'anno, l'individuazione di obiettivi per centri di responsabilità, il cui perseguimento è monitorato con un sistema di *reporting* basato su indicatori economici e di attività in grado di valutarne la capacità produttiva e l'utilizzo razionale delle risorse economiche assegnate.

1.3 Nel prendere atto dei chiarimenti forniti, si evidenzia che anche il bilancio 2020 si è chiuso con un risultato negativo di € 61.643.518 (+ 314,4% rispetto alla perdita del 2019).

In proposito, sebbene sia innegabile che tale risultato abbia risentito negativamente delle conseguenze dell'emergenza pandemica, il suo consistente incremento è il portato di assetti organizzativi e gestionali che richiedono l'attuazione urgente di adeguati interventi correttivi.

Tra i principi stabiliti dal d.lgs. n. 118/2011, in conformità a quanto stabilito dall'art. 97, comma 1, Cost. a seguito della l.cost. n. 1/2012, vi è quello che impone l'equilibrio di bilancio della singola amministrazione; quest'ultimo comporta «*la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione*» (all. n. 1, § 15, del d.lgs. n. 118/2011).

**Ciò posto, la Sezione richiama l'Azienda in ordine alla necessità di garantire il rispetto dei vincoli posti dal vigente quadro normativo, strumentale ad assicurare la migliore erogazione di prestazioni agli utenti del servizio sanitario, e si riserva di verificare i risultati del Piano strategico aziendale 2019-2021 in occasione dei futuri controlli.**

## **2. Ricognizione dei beni patrimoniali e inventari.**

2.1 L'istruttoria condotta in relazione ai bilanci degli esercizi 2014 e 2015 aveva fatto emergere, con riferimento alla regolamentazione interna riguardante gli aspetti gestionali e contabili dei beni patrimoniali, la permanenza di criticità rilevate in passato (cfr. deliberazione della Sezione n. 11/2018/PRSS, che richiama le deliberazioni n. 212/2014/PRSS e n. 3/2016/PRSS).

Con nota del 17.4.2018, nel rappresentare le misure correttive poste in essere a seguito della citata deliberazione n. 11/2018/PRSS, l'Azienda ha comunicato che «*Ultimato il processo di ricognizione fisica di beni patrimoniali, come disciplinato ex art. 64 del D.lgs 118/2011, per un valore totale di €.206.851.966,10 = n°127.688 beni, resta da definire la fase valutativa e il conseguente allineamento delle scritture contabili. Detta attività verrà conclusa entro l'anno*».

Nell'ambito dell'istruttoria sui bilanci 2016-2019 è stato quindi chiesto di:  
i) specificare se le suddette attività valutative e di allineamento delle scritture contabili fossero state completate; ii) fornire chiarimenti in merito al sistema di controllo sulla corretta applicazione delle procedure contabili.

2.2 Sul punto l'Azienda ha:

- precisato che le *attività valutative e di allineamento delle scritture contabili* avviate nel 2018 sono risultate più onerose del previsto, determinando uno slittamento temporale dell'obiettivo prefissato. Il completamento del percorso di allineamento/riconciliazione dei dati della procedura di inventario beni mobili con le scritture contabili è stato previsto entro la data di redazione del bilancio di esercizio 2020;
- con riferimento al *sistema di controllo sulla corretta applicazione delle procedure contabili*, evidenziato che, nell'ambito del Percorso Attuativo di Certificabilità (PAC) dei bilanci delle aziende del SSR, è stata prevista e realizzata - tra le attività commissionate dalla Regione Puglia alla società di revisione per gli esercizi 2018 e 2019 - la verifica della corretta applicazione delle procedure amministrativo-contabili; detta attività avrebbe condotto all'aggiornamento del manuale delle procedure amministrativo-contabili in uso presso l'Azienda.

2.3 In proposito si evidenzia che, con delibera di Giunta n. 2098 del 22.12.2020, la Regione Puglia ha approvato la relazione tecnica avente a oggetto

«Servizio di accompagnamento agli Enti del S.S.R. Pugliese nell'ambito del Percorso Attuativo di Certificabilità dei bilanci previsto a norma del DM 1° marzo 2013. Estensione degli effetti dei contratti in corso. Conclusione e Linee di indirizzo».

Sulla base da una griglia articolata in 4 livelli di criticità (in ordine decrescente: alta, medio/alta, media/bassa, bassa), la relazione evidenzia, per ciascun ente del Servizio sanitario regionale, le aree di bilancio ritenute meritevoli di azioni correttive, confrontando lo stato emerso nella fase iniziale e quello raggiunto:

Simbolo criticità	Livello di criticità	Descrizione livello di criticità
	<i>Alta</i>	Eccezione da risolvere con massima priorità (elevato impatto sul percorso di certificabilità)
	<i>Medio/Alta</i>	Eccezione che richiede un significativo miglioramento nelle attività di gestione/monitoraggio (medio impatto sul percorso di certificabilità)
	<i>Medio/Bassa</i>	Eccezione che richiede un miglioramento delle attività in termini di completezza, esistenza ed accuratezza della voce in oggetto (impatto sul percorso di certificabilità da valutare in relazione alla significatività)
	<i>Bassa</i>	Eccezione adeguatamente gestita/monitorata da parte della Direzione Aziendale (scarso impatto sul percorso di certificabilità)

Fonte: DGR n. 2098/2020 (All. A)

Per l'AOU Policlinico di Bari l'area di bilancio relativa alle immobilizzazioni materiali è risultata connotata da un livello di criticità «alto» e con un elevato impatto negativo sul percorso di certificabilità:



AOU POLICLINICO DI BARI			
Aree di bilancio	Principali eccezioni	Status iniziale	Status attuale
Immobilizzazioni Materiali	Disponibilità del prospetto di quadratura/raccordo tra Libro Cespiti - dettaglio gestionale - Co.Ge.. Disponibilità del titolo di proprietà di tutti gli immobili del patrimonio immobiliare. Ricognizione fisica dei cespiti. Disponibilità di un prospetto di dettaglio inerente l'associazione tra bene finanziato e fonte di finanziamento.		
Crediti diversi	Quadratura del Partitario e del relativo Scadenario con le risultanze della Co.Ge. Valutazione analitica delle voci per il Fondo Svalutazione Crediti. Attività promosse per l'effettivo recupero delle somme vantate.		
Debiti diversi	Quadratura del Partitario e del relativo Scadenario con le risultanze della Co.Ge.		
Debiti v/fornitori	Quadratura del Partitario e del relativo Scadenario con le risultanze della Co.Ge.		
Rimanenze di magazzino	Gestione informatizzata delle giacenze sanitarie di reparto. Procedura di monitoraggio e valutazione di beni a lenta movimentazione. Disponibilità del prospetto di quadratura tra carichi di magazzino e Co.Ge. Disponibilità di un tabulato delle giacenze di magazzino distinto per categorie, presidi ospedalieri e distretti sanitari in accordo con la Co.Ge.		
Fondi Rischi ed Oneri	Disponibilità del riepilogo di tutti i contenziosi in essere con relativo dettaglio del grado di soccombenza. Disponibilità del prospetto di dettaglio di stima degli interessi moratori.		
Patrimonio Netto	Quadratura del dettaglio di composizione della voce "finanziamenti per investimenti".		

Fonte: DGR n. 2098/2020 (All. A)

Il corretto e sistematico allineamento delle scritture inventariali e di quelle contabili risulta necessario e urgente in considerazione del fatto che, nell'ambito dell'istruttoria condotta in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2020, e segnatamente con riguardo alla dotazione strumentale dell'Ospedale in Fiera, la Regione Puglia ha dichiarato che diversi beni (letti e materassi, TAC, centrali criogeniche dei gas medicinali, etc.), sono stati conferiti

al Policlinico di Bari, che provvederà a contabilizzarli secondo le regole proprie degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

**Ciò posto, la Sezione si riserva di verificare il completamento delle procedure di che trattasi in occasione dei controlli relativi alle annualità successive a quelle oggetto di esame.**

### **3. Crediti.**

#### **3.1 Crediti verso la Regione Puglia per versamenti a patrimonio netto.**

**3.1.1** In sede di esame dei bilanci 2014-2015 questa Sezione, accertata l'esistenza di una consistente quantità di crediti anche vetusti verso la Regione, ha ritenuto le giustificazioni fornite sul punto dall'Azienda idonee a rivelare *«una forte carenza in sede di programmazione e organizzazione che si riflette negativamente sulla qualità e quantità dei servizi che potevano essere resi alla collettività»*.

Nel rappresentare le conseguenti misure correttive, l'AOU Policlinico di Bari ha: i) precisato che i crediti in conto capitale verso la Regione Puglia *«sono stati iscritti al valore nominale per l'intero importo approvato dal progetto esecutivo secondo quanto previsto dal D.Lgs 118/2011, mentre i relativi incassi sono legati agli effettivi stati di avanzamento dei progetti»*; ii) imputato i ritardi nella relativa attività di riscossione a molteplici fattori (riprogrammazione dei fabbisogni, rimodulazione della rete ospedaliera, varianti e modifiche soggette a preventiva autorizzazione e rimodulazione ministeriale) e segnalato di aver *«dato impulso per accelerare i lavori in corso e ridurre i ritardi amministrativi interni»*.

Dal questionario e dalla nota integrativa al bilancio 2019 è emerso che i crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto assommavano a € 95.285.352, di cui € 40.274.230 riferibili agli anni 2015 e precedenti.

È stato quindi chiesto di:

- relazionare sulle azioni intraprese per accelerare le procedure di investimento e la successiva rendicontazione propedeutica alla riscossione;
- indicare i principali fattori di ostacolo alla realizzazione degli investimenti;
- aggiornare il dato delle riscossioni sino alla data di risposta, distinto per anno di formazione del credito.

**3.1.2** Sul punto l'Azienda ha rappresentato che:

- le azioni avviate per accelerare le procedure di investimento afferenti ai lavori hanno consentito un allineamento dei progetti in corso con i crono-programmi di investimento; questi ultimi, alla data del riscontro, non avrebbero evidenziato ritardi con riferimento all'esecuzione dei lavori e alla relativa rendicontazione;
- nel 2020 sono stati incassati crediti per € 23.869.233,29, ripartiti come segue:

**Tab. 5 - Riscossioni crediti v/Regione Puglia per versamenti a patrimonio netto per anno di formazione**

	Importo
2007	14.658.054,78
2019	9.211.178,51
<b>Totale</b>	<b>23.869.233,29</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati AOU Policlinico di Bari comunicati con nota del 17.3.2021 (Valori al centesimo di euro)

È stato infine precisato che «*Nel corso del 2021, invece, non sono stati ancora rilevati incassi relativi a questa fattispecie di crediti con riferimento ad ammontari di anni precedenti*».

### 3.2 Crediti verso aziende sanitarie fuori regione e verso clienti privati.

3.2.1 Dall'esame della documentazione del bilancio 2019 è emersa l'esistenza di crediti verso aziende sanitarie pubbliche fuori regione per € 1.434.037, di cui € 495.000 relativi agli anni 2015 e precedenti.

Avendo l'Azienda - in riscontro ai rilievi formulati sul punto in occasione delle pregresse verifiche della Sezione - comunicato il persistere di ritardi nei pagamenti da parte dei propri debitori e significato l'intenzione di avviare azioni di recupero, con la nota istruttoria è stato chiesto di fornire aggiornamenti in merito alle riscossioni, distinte per anno di formazione del credito.

In relazione ai crediti verso clienti privati, iscritti al 31.12.2019 per circa € 4.880.000 (€ 1.891.000 al netto del fondo svalutazione), è stata rilevata l'esistenza di un importo relativo alle annualità 2015 e precedenti per € 3.316.000.

Anche in relazione ai crediti della specie è stato quindi chiesto di aggiornare il dato delle riscossioni, distinto per anno di formazione del credito.

3.2.2 Con la nota del 17.3.2021 l'AOU Policlinico di Bari ha:

- quanto ai *crediti verso aziende sanitarie pubbliche fuori regione*, riferito di aver chiesto numerosi riscontri in relazione alle partite non ancora incassate: alcuni debitori non avrebbero riscontrato la richiesta; altri, pur avendo chiesto (e ricevuto dall'Azienda) copia delle fatture, non avrebbero saldato la propria posizione. In relazione a entrambi i casi l'Azienda ha manifestato la volontà di aggiornare la ricognizione dei crediti non ancora incassati al fine di valutare la congruità dell'avvio dell'attività di recupero.

La tabella seguente, elaborata su dati prodotti in sede istruttoria dall'Azienda, contiene l'aggiornamento, alla data del riscontro, del dato delle riscossioni distinto per anno di formazione del credito:

**Tab. 6 - Crediti v/aziende sanitarie pubbliche fuori regione per anno di formazione**

	ante 2016	2016	2017	2018	2019	Totale
Saldo 2019	495	4	4	4	927	1.434
Incassi	8	0	0	1	604	613
<b>Saldo 02/2021</b>	<b>487</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>323</b>	<b>821</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati AOU Policlinico di Bari comunicati con nota del 17.3.2021  
(Valori in migliaia di euro)

Eventuali differenze sono dovute ad arrotondamenti

- quanto ai *crediti per prestazioni erogate nei confronti di clienti privati*, precisato che:
  - a seguito di sollecito sono stati effettuati diversi pagamenti di debiti ante 2016;
  - è emersa l'esistenza di posizioni riferite a soggetti cessati o residenti all'estero, per i quali la procedura di recupero e di notifica degli atti risulterebbe non praticabile e/o onerosa; è stata avviata l'attività di ricognizione di tali crediti, al fine di quantificarli e valutarne la cancellazione mediante utilizzo del fondo svalutazione crediti;
  - le aziende private che avevano proposto piani di pagamento rateizzato starebbero proseguendo nel versamento delle rate pattuite;
  - in assenza di aggiornamenti in merito ai crediti verso clienti assoggettati a procedure concorsuali, se ne mantiene iscritto in bilancio il valore nominale al netto del relativo fondo svalutazione.

La tabella seguente, elaborata su dati prodotti in sede istruttoria dall'Azienda, contiene l'aggiornamento, alla data del riscontro, del dato delle riscossioni distinto per anno di formazione del credito:

**Tab. 7 - Crediti v/clienti privati per anno di formazione**

	Ante 2016	2016	2017	2018	2019	Totale
Saldo 2019	3.316	156	92	302	1.013	4.879
Incassi	506	0	0	35	622	1.163
<b>Saldo 02/2021</b>	<b>2.810</b>	<b>156</b>	<b>92</b>	<b>267</b>	<b>391</b>	<b>3.716</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati comunicati dall'A.O.U. Policlinico di Bari con nota del 17.3.2021

(Valori in migliaia di euro)

Eventuali differenze sono dovute ad arrotondamenti

### 3.3 Crediti verso Università degli studi e Comune di Bari.

**3.3.1** Dalla documentazione relativa al bilancio 2019 è emerso che l'Azienda ha quantificato in € 34.350.000 le spese, sostenute nel corso di un decennio, per la gestione impiantistica dei padiglioni universitari e svalutato integralmente il relativo credito verso l'Ateneo barese.

Nello stesso bilancio figura un credito verso il Comune di Bari per € 1.819.000, integralmente svalutato, per il recupero degli oneri di gestione dell'autorimessa pluripiano Autosilo Polipark.

Con la nota istruttoria è stato quindi chiesto di: *i)* quanto al credito verso l'Università, fornire aggiornamenti in ordine alle azioni intraprese per il recupero; *ii)* quanto al credito verso il Comune di Bari, relazionare sul presupposto giuridico alla base della sua iscrizione in bilancio, indicare le ragioni dell'integrale svalutazione e fornire aggiornamenti circa le azioni intraprese per la sua riscossione.

**3.3.2** Con la nota di riscontro l'Azienda ha:

- quanto al *credito verso l'Università di Bari*, riferito di aver comunicato al debitore la quantificazione delle spese in questione e di aver proposto l'istituzione di un tavolo tecnico di concertazione. In assenza di riscontri, con lettera del marzo 2021 il debitore è stato diffidato e messo in mora, con riserva di azione giudiziale in caso di mancata ottemperanza entro il termine assegnato;
- quanto al *credito verso il Comune di Bari*:

- ampiamente relazionato in ordine ai presupposti giuridici alla base della relativa iscrizione in bilancio;
- precisato, con riferimento alle azioni intraprese per il recupero, che nel marzo 2020 il Comune ha inviato un'ipotesi di definizione transattiva del contenzioso; tuttavia, la contestuale insorgenza dell'emergenza pandemica avvenuta nel mese di marzo 2020 ha determinato «*la temporanea impossibilità di proseguire nella fase di trattative e nella convocazione di nuova conferenza di servizi*». Inoltre, nel marzo 2021 la Direzione generale dell'Azienda ha nuovamente intimato il Comune ad adempiere, con contestuale richiesta di riavvio e prosecuzione dei tavoli tecnici;
- quanto infine alle ragioni dell'integrale svalutazione del credito, richiamato il rigetto da parte del debitore (ottobre 2017) della richiesta di corresponsione bonaria dell'importo intimato nonché la mancata produzione di effetti della messa in mora del maggio 2019. Queste circostanze, in applicazione del principio della prudenza, avrebbero indotto l'Azienda, nel 2018, ad accantonare a specifico fondo svalutazione crediti l'intero ammontare del credito vantato; accantonamento mantenuto anche nel bilancio 2019.

\*\*\*

In proposito, si osserva quanto segue.

L'analisi dei dati prodotti evidenzia l'urgente necessità di migliorare il profilo in esame.

In particolare, nel 2019 la capacità di riscossione dei crediti vantati nei confronti di aziende sanitarie pubbliche fuori regione si attesta al 42,75%; tale percentuale, già subottimale, flette sensibilmente in relazione ai soli crediti della specie ante 2016, attestandosi ad appena l'1,62%.

Quanto ai crediti verso clienti privati, sempre nel 2019 la capacità di riscossione si commisura a 23,83% e si riduce a 15,26% con riferimento ai soli crediti della specie ante 2016.

La criticità del profilo in esame era già emersa all'esito delle precedenti verifiche di questa Sezione, in cui – rilevato che «*Tra le diverse tipologie di crediti,*

*anche vetusti, presenti in bilancio meritano una maggiore attenzione, per la mole e/o la natura del debitore, quelli vantati dall'Azienda ospedaliera nei confronti della Regione Puglia, di aziende sanitarie di altre regioni e nei confronti di privati»* – era stata affermata «*l'assoluta necessità di porre in essere o accelerare le attività necessarie per la riscossione dei suddetti crediti*» (Sez. reg. contr. Puglia, delibera n. 11/2018/PRSS).

Una cospicua mole di crediti, oltre a incidere negativamente sulla situazione di cassa e a inquinare la reale determinazione dei risultati di esercizio, rischia di rendere meno credibile anche il risultato di amministrazione del rendiconto dell'ente regionale di riferimento.

**Ciò posto, nel prendere atto di quanto riferito, la Sezione invita l'AOU Policlinico di Bari a proseguire con determinazione nelle iniziative finalizzate all'ottimale gestione dei propri crediti, la cui riscossione tempestiva e puntuale integra un fattore cruciale in vista del conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.**

#### **4. Acquisti di beni e servizi.**

**4.1** Essendo emersa dal questionario 2019 la presenza di proroghe relative ai contratti per il servizio di energia e manutenzione edile e manutenzione di reti fognanti, con la nota istruttoria è stato chiesto di indicare eventuali ulteriori contratti in proroga e le ragioni del ricorso a tale regime.

**4.2** Sul punto l'Azienda ha riferito dell'esistenza (al 17.3.2021) di proroghe relative ai seguenti servizi: ristorazione, lava-nolo, smaltimento rifiuti sanitari, vigilanza armata, gestione integrata dei sistemi di produzione, distribuzione ed utilizzazione dell'energia – manutenzioni delle reti fognanti – manutenzione degli impianti elevatori – manutenzione degli estintori e degli impianti di spegnimento automatico.

Solo per i servizi lava-nolo e smaltimento rifiuti sanitari le relative gare sono state aggiudicate dal soggetto aggregatore regionale nel corso del 2020; i relativi contratti hanno avuto efficacia a partire, rispettivamente, dal 1° aprile e 1° marzo 2021.

**4.3** Ciò posto, nel prendere atto delle indicazioni offerte in merito alle ragioni sottese a ciascuna di dette proroghe, si evidenzia che la c.d. «proroga

tecnica» dell'affidamento (oggi prevista dall'art. 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016, a mente del quale «*La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente*») costituisce un'ipotesi eccezionale, applicabile in casi straordinari, e comunque per quanto strettamente necessario alla finalizzazione di un nuovo affidamento.

La giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza 18.10.2021, n. 6955) ha chiarito che «nell'ambito dei contratti pubblici "il ricorso alla proroga tecnica costituisce un'ipotesi del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali" (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, V, 23 settembre 2019, n. 6326; 17 gennaio 2018, n. 274; III, 3 aprile 2017, n. 1521; V, 11 maggio 2009, n. 2882, che pone in risalto anche la necessità che le ragioni eccezionali della proroga siano "obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione")».

Con riferimento all'AOU Policlinico di Bari il fenomeno è stato stigmatizzato dalla Sezione anche in occasione delle verifiche relative ai bilanci delle annualità 2014-2015; in detta sede era stato sottolineato che «*La proroga contrattuale, oltretutto, è indice di una carente programmazione delle attività negoziali considerato che l'amministrazione avrebbe dovuto organizzarsi tempestivamente in vista delle prevedibili scadenze contrattuali*» (Sez. reg. contr. Puglia, delibera n. 11/2018/PRSS).

**Un ricorso ampio e diffuso al regime della proroga tecnica contraddice gli stretti limiti in cui lo stesso è ammesso e contrasta, in ultima analisi, con le esigenze – perseguite dalla disciplina europea – di regolare funzionamento del settore degli appalti pubblici e di un assetto concorrenziale degli stessi; si richiama, pertanto, l'Azienda a garantire l'osservanza della normativa di che trattasi.**

## **5. Spesa farmaceutica e per dispositivi medici.**

**5.1** La spesa farmaceutica a carico del SSN si articola nelle due componenti della *spesa farmaceutica convenzionata* (*ex* farmaceutica territoriale) e della *spesa per acquisti diretti* (*ex* farmaceutica ospedaliera), alle quali è destinata una quota del finanziamento complessivo ordinario del SSN.

Le regioni sono tenute ad assicurare il rispetto di tetti di spesa sull'assistenza farmaceutica, stabiliti fino al 2016 nell'11,35% per l'ex spesa farmaceutica territoriale e nel 3,50% per l'ex spesa farmaceutica ospedaliera in rapporto alla spesa sanitaria complessiva, con un tetto complessivo di 14,85%.

L'art. 1, commi 398 e 399, della l. 11.12.2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) ha ridefinito i tetti della spesa farmaceutica a partire dal 2017, mantenendo invariato il tetto complessivo del 14,85%. In dettaglio, la legge ha previsto che dal 2017 la spesa per farmaci di classe A in distribuzione diretta e per conto sia ricompresa tra quella ospedaliera e non più tra quella territoriale; di conseguenza, sono mutate le quote previste per i tetti di spesa (da 11,35 a 7,96% per quella territoriale; da 3,5 a 6,89% per quella ospedaliera).

In relazione a tale quadro normativo, la Regione Puglia definisce annualmente tetti di spesa per singola azienda sanitaria, rispetto al tetto complessivo per la spesa farmaceutica convenzionata e per quella per acquisti diretti.

Nei questionari ai bilanci 2017-2019 il Collegio sindacale ha evidenziato il mancato raggiungimento degli obiettivi attribuiti dalla Regione in relazione alla *spesa per l'assistenza farmaceutica*.

Nei questionari 2018 e 2019 il mancato rispetto dei tetti di spesa assegnati dalla Regione è stato imputato ai «*farmaci ad alto costo per patologie per le quali l'A.O.U. è individuato quale centro di riferimento: sclerosi multipla, malattie rare, epatite C, SEU, fattori della coagulazione, oncologia*».

Anche con riferimento ai *dispositivi medici*, dai questionari delle annualità all'esame è emerso il mancato conseguimento degli obiettivi assegnati dalla Regione; dal questionario 2019 risulta l'adozione di un regolamento per l'ottimizzazione dei processi relativi alla gestione dei dispositivi di che trattasi.

In relazione a ciò, con la nota istruttoria è stato chiesto

- quanto alla spesa farmaceutica, di: *i)* relazionare sulle azioni intraprese, anche in collaborazione con la Regione Puglia, al fine di calibrare la definizione degli obiettivi alla situazione particolare dell'Azienda; *ii)* indicare distintamente, per ciascuna delle annualità all'esame, l'importo della spesa farmaceutica

sostenuta, lo scostamento dai tetti regionali e le azioni intraprese per ricondurre la spesa entro i suddetti limiti;

- quanto ai dispositivi medici, di indicare per ciascuna delle annualità 2016, 2017, 2018 e 2019, l'importo complessivo della spesa e lo scostamento rispetto ai tetti regionali, specificando le iniziative intraprese per il rispetto delle direttive regionali in materia di contenimento della relativa spesa.

5.2 Sul punto l'AOU Policlinico di Bari ha rappresentato che, quanto alla *spesa farmaceutica*, nel triennio 2017-2019 la Regione Puglia ha posto in essere numerose azioni finalizzate a incrementare l'appropriatezza prescrittiva e gestire più rapidamente le gare di appalto centralizzate per l'approvvigionamento di farmaci necessari alle ASL, tramite il soggetto aggregatore InnoVaPuglia Spa.

Al fine di contrarre la spesa in esame entro i limiti prestabiliti, l'Area Approvvigionamenti e Patrimonio ha provveduto ad acquisire le specialità medicinali necessarie all'attività assistenziale dell'Azienda tramite adesione alle convenzioni disponibili sulla piattaforma informatica EmPULIA <sup>(1)</sup> di InnoVaPuglia.

L'Azienda ha inoltre:

- precisato che i principi attivi non presenti su Consip e su EmPULIA vengono acquisiti, nelle more dell'aggiudicazione delle gare da parte dei soggetti incaricati, tramite gare-ponte per il tempo strettamente necessario con clausola risolutiva espressa;
- indicato, per ciascuna annualità all'esame, lo scostamento fra il tetto di spesa indicato dalle direttive regionali e la spesa sostenuta, specificando che: *i)* il tetto di spesa è al netto dei vaccini, dei farmaci innovativi e del *payback* versato dalle aziende farmaceutiche direttamente alla Regione; poiché il valore del *payback* non è noto all'AOU Policlinico di Bari, lo scostamento rispetto al tetto è calcolato al netto solo di vaccini e di farmaci innovativi; *ii)* i farmaci acquisiti con l'accesso al Fondo AIFA 5% sono rimborsati al 100% dalla stessa Agenzia:

---

<sup>(1)</sup> Servizio telematico utilizzato da InnoVaPuglia, in qualità di soggetto aggregatore della Regione Puglia, per svolgere le attività disciplinate dagli artt. 20, 21 e 22 della l.reg. 1.8.2014, n. 37.

**Tab. 8 – Spesa farmaceutica: scostamenti annuali rispetto ai tetti**

	Tetto di spesa (a)	Spesa (b)	Spesa al netto dei Farmaci innovativi e F.do AIFA 5% (c)	Scostamento d= (c-a)
2016	-	77.430.276,89	N/A	N/A
2017	50.191.853,00	66.709.984,06	61.331.802,88	11.139.949,88
2018	34.200.438,00	68.977.762,02	59.285.198,40	25.084.760,40
2019	35.801.739,00	68.252.764,08	59.842.545,15	24.040.806,15

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati AOU Policlinico di Bari comunicati con nota del 17.3.2021  
(Valori in centesimi di euro)

- indicato le azioni intraprese ai fini del contenimento della spesa, tra cui l'utilizzo diffuso dei farmaci biosimilari (medicinali simili per qualità, efficacia e sicurezza ai prodotti biologici originatori di riferimento e non più soggetti a copertura brevettuale).

In merito ai *dispositivi medici*, l'Azienda ha evidenziato che dal 2016, in vista della contrazione della relativa spesa, sono state espletate diverse gare ponte; ove presenti, l'Area Approvvigionamenti e Patrimonio ha aderito alle gare indette da Consip e da InnovaPuglia. Con determinazione dirigenziale del febbraio 2021 è stata inoltre approvata la ricognizione sullo stato di affidamento degli appalti dell'Area Approvvigionamenti e Patrimonio.

La seguente tabella riepiloga, per ciascuna annualità all'esame, lo scostamento della spesa in esame rispetto ai relativi tetti di spesa:

**Tab. 9 – Spesa dispositivi medici: scostamenti annuali rispetto ai tetti**

	Tetto di spesa dispositivi medici e diagnostici (a)	Spesa dispositivi medici e diagnostici (b)	Scostamento c= (b-a)
2016	-	61.753.113,43	N/A
2017	44.917.000,00	62.036.935,20	17.119.935,20
2018	43.428.476,00	66.464.985,15	23.036.509,15
2019	45.982.980,00	66.821.435,20	20.838.455,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati AOU Policlinico di Bari comunicati con nota del 17.3.2021  
(Valori in centesimi di euro)

Secondo quanto rappresentato, nel 2020 è stato attuato il citato regolamento relativo alla gestione dei dispositivi medici che prevede, tra l'altro,

la redazione dei capitolati tecnici di gara del materiale altamente specialistico da parte di una commissione tecnica, istituita con deliberazione del Direttore generale; è stato infine riferito di diverse procedure di gara effettuate dall'Area Approvvigionamenti e Patrimonio, tra cui gare ponte a livello aziendale, oltre all'utilizzo di aggiudicazioni Consip, che dovrebbero consentire ulteriori riduzioni di spesa.

5.3 Le evidenze prodotte dall'AOU Policlinico di Bari documentano, per il periodo 2016-2019, un non trascurabile scostamento dai tetti regionali fissati sia per la spesa farmaceutica sia per quella per dispositivi medici.

La fissazione dei citati tetti mira a conseguire un contemperamento fra due interessi dotati di rango costituzionale: da un lato, il diritto fondamentale alla tutela della salute (art. 32 Cost); dall'altro, le esigenze di equilibrio finanziario e di razionalizzazione della spesa pubblica (artt. 81 e 97 Cost.).

In proposito si richiama la recente l.reg. 24.3.2022, n. 7 (dichiarata urgente ed entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale, avvenuta il 25.3.2022), che ha dettato misure per il contenimento della spesa farmaceutica. In particolare:

- *art. 1 (responsabile servizio di monitoraggio della spesa farmaceutica)*: al fine di contenere la spesa farmaceutica diretta e convenzionata, nonché quella per l'approvvigionamento di gas medicali, tutte le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Puglia sono tenute a istituire il servizio di monitoraggio della spesa farmaceutica, finalizzato al controllo continuativo sull'andamento e all'adozione, di concerto con il Direttore generale, di provvedimenti idonei a contenere eventuali sforamenti dei tetti di spesa (comma 1); il responsabile del monitoraggio è nominato, salvo che la funzione non sia prevista in organico e già assegnata, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni (comma 2);
- *art. 2 (attività)*: l'attività di monitoraggio è espletata prendendo a riferimento i tetti di spesa previsti dalle leggi vigenti e dagli atti amministrativi adottati dalla Giunta regionale (comma 1); a tal fine il responsabile del monitoraggio predispone ogni due mesi un rapporto sull'andamento della spesa farmaceutica, da inviare al Direttore generale e al dirigente del Servizio

farmaci della Regione Puglia (comma 2); qualora dal rapporto dovessero risultare attività prescrittive non coerenti con le disposizioni di contenimento della spesa, il responsabile adotta, di concerto con il Direttore sanitario, i provvedimenti di contenimento ritenuti necessari (comma 3);

- *art. 3 (inadempienze)*: la mancata nomina del responsabile del monitoraggio comporta la decadenza del Direttore generale dell'azienda interessata (comma 1); la mancata predisposizione del rapporto bimestrale da parte del responsabile del monitoraggio comporta l'avocazione dell'attività omessa al Direttore amministrativo dell'azienda, il quale provvede entro i dieci giorni successivi; l'inadempienza ripetuta nel bimestre successivo comporta la decadenza del responsabile del monitoraggio (comma 2); la mancata adozione di provvedimenti correttivi a fronte dell'emersione di attività prescrittive non coerenti con le disposizioni di contenimento della spesa comporta l'avocazione al Direttore sanitario, sentito il Direttore amministrativo, delle attività omesse. L'inadempienza, ripetuta nel bimestre successivo, comporta la decadenza del Direttore sanitario (comma 3); infine, l'inadempienza dell'azienda sanitaria e ospedaliera al mantenimento dei tetti annuali della spesa farmaceutica e dei gas medicali comporta la decadenza del Direttore generale.

Si tratta di misure che mirano a rendere cogente il rispetto dei tetti alla spesa farmaceutica, prescrivendo specifici obblighi di monitoraggio e di *reporting* assistiti da misure sanzionatorie per l'ipotesi di loro inadempimento.

**Ciò posto, la Sezione invita l'AOU Policlinico di Bari a garantire l'osservanza dei tetti di spesa regionali in tema di spesa farmaceutica e dispositivi medici, riservandosi di verificare i risultati positivi prospettati dall'Azienda in occasione delle prossime verifiche.**

## **6. Pagamenti.**

**6.1** Con riferimento ai pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal dpcm 22.9.2014 («*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*»)

sono state rilevate discrasie tra quanto indicato nella nota integrativa ai bilanci 2017 e 2018 (2017: € 18.984.100,11; 2018: € 7.708.295,86) e quanto indicato nei questionari relativi alle stesse annualità (2017: € 105.468.024,00; 2018: € 137.078.159,00).

È stata inoltre riscontrata una diversa quantificazione dei pagamenti complessivi per le annualità 2017 e 2019 indicati in nota integrativa (2017: € 235.849.502,21; 2019: € 233.758.478,41) e nei questionari relativi alle stesse annualità (2017: € 210.093.378; 2019: € 236.380.448,00).

Con la nota istruttoria sono stati quindi chiesti chiarimenti in merito alle differenze rilevate.

**6.2** Sul punto l'Azienda ha precisato che:

- quanto ai *pagamenti effettuati oltre i termini ex dpcm 22.9.2014*, la differenza rilevata sarebbe il frutto di un errore materiale: in particolare, i valori indicati nelle note integrative rappresentano una parte dato complessivo esposto correttamente nei questionari. Pertanto, gli ammontari corretti dei pagamenti effettuati oltre i termini sono € 105.468.024,00 per il 2017 ed € 137.078.159,00 per il 2018;
- *l'ammontare dei pagamenti complessivi per gli esercizi 2017 e 2019* è stato, rispettivamente, di € 235.849.502,21 e di € 236.380.447,94.

Il minor valore (€ 210.093.378) indicato nel questionario 2017 si riferisce ai pagamenti effettuati in favore dei soli fornitori commerciali, mentre il dato indicato nella nota integrativa è quello complessivo.

Il minor valore indicato in nota integrativa al bilancio 2019 è dovuto, invece, alla mancata indicazione dei pagamenti effettuati alla scadenza (€ 2.621.969,53).

**6.3** Nel prendere atto dei chiarimenti forniti, si evidenzia che i pagamenti oltre i termini *ex dpcm 22.9.2014* assumono una consistenza critica in ciascuna delle annualità all'esame, come risulta dalla seguente tabella:

**Tab. 10 – Importi dei pagamenti oltre i termini ex dpcm 22.9.2014**

	Importo
2019	77.442.544
2018	137.078.159
2017	105.468.024
2016	91.933.132

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati AOU Policlinico di Bari

(Valori all'unità di euro)

Come rilevato in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2020 (cfr. relazione allegata alla deliberazione della Sezione n. 146/2021/PARI, § 10.11), il fenomeno di che trattasi persiste anche nell'annualità successiva a quelle oggetto di esame.

In dettaglio, con riferimento ai pagamenti effettuati nel 2020, dal verbale della riunione congiunta (8.4 e 5.7.2021) tra il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza relativi alla Regione Puglia emerge che – a fronte di una percentuale regionale di pagamenti oltre i termini pari al 29% – per l'AOU Policlinico di Bari la stessa percentuale si attesta a 45%:

enti	pagamenti effettuati al IV trimestre 2020 (01/01/2020-31/12/2020) per anno di emissione fattura					TOTALE	Importo pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/09/2014	
	ante 2017 (1)	2017 (2)	2018 (3)	2019 (4)	2020 (5)	(6)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	(7)	
GSA	0	0	0	1.114.667	45.353.522	46.468.189	2.914.667	6%
ASL BAT	328.352	156.239	892.619	26.692.453	193.497.106	221.566.768	42.979.551	19%
ASL BARI	1.202.073	877.460	3.282.234	100.850.179	570.456.339	676.668.286	137.967.895	20%
ASL BRINDISI	730.252	1.238.697	632.026	29.435.247	186.380.986	218.417.208	41.789.618	19%
ASL FOGGIA	969.314	1.073.628	1.762.772	49.469.126	185.344.991	238.619.830	37.879.954	16%
ASL LECCE	751.155	311.471	1.394.619	81.173.642	342.577.625	426.208.512	196.638.540	46%
ASL TARANTO	730.481	1.567.966	1.721.323	58.382.937	302.664.019	365.066.727	130.170.940	36%
<b>POLICLINICO</b>	173.856	299.500	1.033.626	54.554.702	224.179.068	280.240.753	125.003.064	45%
ONCOLOGICO	41.565	37.585	163.501	10.336.673	54.515.487	65.094.811	21.514.225	33%
DE BELLIS	1.093	1.766	32.294	2.874.771	15.323.412	18.233.337	2.109.588	12%
OO.RR. FG.	176.039	14.465	7.310.387	8.875.863	102.003.762	118.380.515	42.512.983	36%
<b>TOTALE</b>	5.104.179	5.578.778	18.225.403	423.760.261	2.222.296.316	2.674.964.937	781.481.026	29%
	0%	0%	1%	16%	83%	100%		

Fonte: riunione (8.4 e 5.7.2021) congiunta tra il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza relativi alla Regione Puglia

**In relazione a quanto precede, la Sezione raccomanda l'attuazione di ogni misura utile a garantire la tempestività dei pagamenti, atteso che «il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo**

*prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente» (Corte cost., sentenza n. 250 del 2013).*

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, sulla base dell'esame dei questionari compilati dal Collegio sindacale in riferimento ai bilanci degli esercizi 2016-2019 dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Consorziale Policlinico «Giovanni XXIII» di Bari e della successiva istruttoria

#### **ACCERTA**

- la chiusura in perdita degli esercizi 2016-2019;
- la presenza di criticità nella ricognizione fisica dei beni patrimoniali di proprietà dell'Azienda e nella relativa contabilizzazione;
- la presenza in bilancio di una significativa quantità di crediti non riscossi, anche vetusti, nei confronti di diversi soggetti pubblici e privati;
- l'eccessivo ricorso alla proroga contrattuale per acquisti di beni e servizi;
- il superamento, per gli esercizi 2017-2019, dei tetti regionali per la spesa farmaceutica e per quella relativa ai dispositivi medici;
- un consistente ammontare di pagamenti effettuati oltre i termini di legge;

#### **DISPONE**

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente della Regione Puglia, al Direttore generale dell'AOU Policlinico di Bari e al Presidente del Collegio sindacale della medesima Azienda;
- che l'AOU Policlinico di Bari e la Regione Puglia, nell'ambito delle rispettive competenze, procedano nelle attività avviate e adottino ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere le irregolarità e criticità riscontrate;
- che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'AOU Policlinico di Bari, sezione Amministrazione Trasparente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 21.6.2022.

Il Magistrato relatore  
(Giovanni NATALI)

Il Presidente  
(Enrico TORRI)

Il Direttore della Segreteria  
(Salvatore SABATO)