



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Consigliere	Rossana Rummo
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore (Relatore)
Referendario	Carmelina Addresso
Referendario	Michela Muti

a seguito dell'adunanza pubblica del 30 novembre 2017

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;

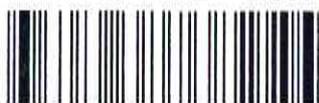
Visto l'art.1, commi 166, 167 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006);

Visto l'art.1, commi 3 e 7, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n.174;

Vista la deliberazione n.20/2015/INPR del 22 giugno 2015 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti riguardante lo schema di relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2014 e le relative linee guida cui devono attenersi i Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale ai sensi della normativa richiamata;

Vista la deliberazione n.20/2016/INPR del 7 giugno 2016 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti riguardante lo schema di relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2015 e le relative linee guida cui devono attenersi i Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale ai sensi della normativa richiamata;

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N. 70971236 del 13/02/2018

1



Viste le relazioni del Collegio sindacale dell'IRCCS Saverio de Bellis di Castellana Grotte riferite ai bilanci 2014 e 2015;

Viste le osservazioni del Magistrato istruttore Dott. Cosmo Sciancalepore riferite ai bilanci 2014 e 2015;

Vista l'ordinanza n.126/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

Udito il relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

Uditi il Dott. Giancarlo Ruscitti, Direttore del Dipartimento della Sanità della Regione Puglia; il Dott. Tommaso Stallone, Commissario straordinario dell'IRCCS Saverio de Bellis; il Dott. Benedetto Pacifico, Dirigente della Sezione G.S.A. della Regione Puglia e il Dott. Giuseppe Savino, Dirigente Area Risorse Economiche-Finanziarie dell'IRCCS Saverio de Bellis;

FATTO

A seguito di esame dei questionari trasmessi dal Collegio sindacale dell'IRCCS Saverio de Bellis, relativi ai bilanci degli esercizi 2014 e 2015, redatti ai sensi dell'art.1, co.170, della legge 23 dicembre 2005, n.266 e dell'art.1, commi 3 e 7, del decreto legge del 10 ottobre 2012, n.174, convertito in legge 7 dicembre 2012 n.213, sono emerse alcune criticità per le quali è stata avanzata richiesta istruttoria con nota prot. n.2575 del 24 maggio 2017.

L'Istituto ha dato riscontro alla suddetta richiesta istruttoria con la lettera n.7411 del 21 giugno 2017, pervenuta in pari data, prot. n.2979, corredata da vari allegati.

Esaminata la documentazione agli atti, con relazione depositata il 24 ottobre 2017, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: tardiva approvazione del bilancio 2015; chiusura del bilancio 2015 con una perdita pari ad euro 7.985.249,00; presenza in bilancio di una considerevole massa di debiti scaduti con ingenti spese per interessi moratori e rivalutazione monetaria e di pignoramenti; presenza in bilancio di crediti non riscossi di anzianità superiore a 5 anni; dubbia iscrizione dei fondi rischi ed oneri; partecipazione in una società che ha registrato negli ultimi anni risultati negativi; eccessivo ricorso all'istituto della proroga contrattuale; violazione negli esercizi 2014 e 2015 del limite di spesa per il personale a tempo determinato e del limite di spesa per le consulenze; mancato abbattimento delle liste di attesa nonostante la spesa per prestazioni sanitarie aggiuntive.

Con la suddetta relazione, il Magistrato istruttore chiedeva la convocazione in adunanza pubblica dell'Amministrazione. Con la medesima relazione, il Magistrato istruttore chiedeva all'Amministrazione la trasmissione delle ulteriori informazioni necessarie prima dell'adunanza pubblica, nei termini previsti nell'ordinanza di convocazione.

Il Presidente della Sezione procedeva, con ordinanza n.126/2017, a convocare l'IRCCS Saverio de Bellis per l'odierna adunanza pubblica ed a disporre la trasmissione delle predette



osservazioni del Magistrato istruttore relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza, veniva assegnato all'Amministrazione il termine del 22 novembre 2017, ore 12.00, per l'invio di eventuali memorie illustrative e della ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n.126/2017 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate all'Amministrazione il 25 ottobre 2017, con nota prot. n.4565.

Con riferimento alle varie criticità elencate dal Magistrato istruttore nella menzionata relazione, l'IRCCS Saverio de Bellis ha provveduto a trasmettere, con lettera n.13361 del 22 novembre 2017, corredata da vari allegati, pervenuta in pari data, prot. n.4994, una articolata memoria esplicativa e difensiva. Tale memoria ha fornito ulteriori chiarimenti ed elementi di valutazione sulle varie questioni esaminate e consente di considerare superate alcune criticità individuate in rapporto agli esercizi controllati.

All'odierna adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'Istituto, il Dott. Giancarlo Ruscitti, Direttore del Dipartimento della Sanità della Regione Puglia; il Dott. Tommaso Stallone, Commissario straordinario; il Dott. Benedetto Pacifico, Dirigente della Sezione G.S.A. della Regione Puglia e il Dott. Giuseppe Savino, Dirigente Area Risorse Economiche-Finanziarie i quali, anche rispondendo a specifiche domande del Collegio, come successivamente riportato, hanno fornito ulteriori spiegazioni in merito a vari aspetti.

DIRITTO

Quadro normativo

Prima di procedere all'esame e alla valutazione delle criticità rilevate in rapporto ai bilanci 2014 e 2015 dell'IRCCS Saverio de Bellis di Castellana Grotte, non superate a seguito dell'istruttoria, appare opportuno tratteggiare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

I controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti nei confronti degli enti del servizio sanitario sono disciplinati fondamentalmente dall'art.1, commi 166, 167 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006) e dall'art.1, commi 3 e 7, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n.174.

La legge n.266/2005 prevede, anche per gli enti del servizio sanitario, che *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, il Collegio sindacale invii alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio predisposta sulla base di criteri e linee guida formulate dalla stessa Corte dei conti. Tale relazione deve esporre ogni grave irregolarità contabile e finanziaria. La suddetta relazione determina l'attivazione di un controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati (Corte costituzionale, sentenza 6 marzo 2014, n.39).



L'art.1, co.3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, ha confermato, precisato e potenziato l'oggetto del controllo in argomento, prevedendo 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 seguenti, 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 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 dei conti, 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, *"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 gli enti locali. La norma *de qua*, quindi, allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti nei confronti degli enti del servizio sanitario, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle relative Sezioni regionali di controllo effetti non meramente collaborativi, come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate, ma imperativi e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti (Corte costituzionale, sentenza 6 marzo 2014, n.39).

Risulta, quindi, ormai chiaro che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti sui bilanci degli enti del servizio sanitario, ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, è da intendere come verifica della conformità delle gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (come 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. Per l'effettivo conseguimento di tale scopo, come indicato, il menzionato comma 7 ha stabilito che l'accertamento, da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità ivi elencate (squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di



norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno), fa sorgere l'obbligo, in capo all'ente controllato, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia, i provvedimenti necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Lo stesso comma prevede poi, si ribadisce, che l'inosservanza di detto obbligo, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Si tratta, dunque, di effetti, attribuiti dalla disposizione in argomento alle pronunce di accertamento della Corte dei conti, chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del servizio sanitario e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati. Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del servizio sanitario sono volti ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia dei predetti enti che, tuttavia, si giustifica in forza dell'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli articoli 81, 119 e 120 della Costituzione, anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea. Tale conclusione è ancor più valida, a partire dall'esercizio finanziario 2014, a seguito dell'imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, anche agli enti del servizio sanitario, ad opera della legge costituzionale n.1/2012 mediante la modifica dell'art.97, co.1, della Costituzione, della fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi (Corte costituzionale, sentenza 6 marzo 2014, n.39).

La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare anche che il controllo successivo sulla gestione finanziaria degli enti del servizio sanitario si colloca su un piano palesemente distinto rispetto al controllo sulla gestione in senso stretto e al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (Corte costituzionale, sentenza 6 marzo 2014, n.39).

Fermo restando quanto esposto, il controllo affidato alla Corte dei conti sugli enti del servizio sanitario presenta indubbiamente connotati peculiari in virtù dell'inevitabile coinvolgimento del diritto fondamentale alla salute sancito dall'art.32 della Costituzione e dell'esigenza di contemperare la tutela del predetto diritto con la necessità di razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria. In altre parole, la fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci del cui rispetto, come detto, la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono, come indicato, essenziali presidi va necessariamente coordinata con l'altrettanto fondamentale regola secondo la quale *"la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti"* (art.32 Cost). Il combinato disposto delle regole indicate, nel contempo, in ambito sanitario, rende ancora più censurabili impieghi delle risorse disponibili inefficaci, inefficienti o comunque



non economici in quanto evidentemente non conformi alla migliore tutela possibile del diritto fondamentale alla salute.

* * * * *

1. Tardiva approvazione del bilancio 2015.

L'art.31 del D.Lgs. n.118/2011 stabilisce che il bilancio di esercizio degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS), corredato dalla relazione del Collegio sindacale, è adottato entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Tale disposizione è stata, successivamente, sostanzialmente ribadita, a livello regionale, dall'art.53 della legge regionale 15 febbraio 2016, n.1. La norma regionale, al terzo comma, prevede anche che *"qualora ricorrano particolari esigenze emerse nel corso delle operazioni di consolidamento, il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione adotta i provvedimenti di cui all'articolo 2364, comma 2, del codice civile e definisce i contenuti minimi necessari per l'adempimento degli obblighi di cui al comma 1"*. Si precisa che il citato comma 1 riguarda la proposta del bilancio di esercizio e l'art.2364, comma 2, del Codice civile riguarda la convocazione dell'assemblea ordinaria nelle società prive di consiglio di sorveglianza.

L'IRCCS Saverio de Bellis ha approvato il bilancio dell'esercizio 2015 in data 16 maggio 2016, quindi oltre il termine previsto dall'art.31 del D.Lgs. n.118/2011 (30 aprile 2016). L'Istituto ha comunicato che l'approvazione, seppure tardiva rispetto ai termini di legge, è però avvenuta nei termini assegnati dalla nota del 29 aprile 2016, prot. n.168/419, della Regione Puglia, Gestione Sanitaria Accentrata (16 maggio 2016). La suddetta nota regionale ha, infatti, disposto la proroga dei termini per l'approvazione del bilancio, ai sensi dell'art.53 della L.R. Puglia n.1/2016, riportando, quali motivazioni del differimento del termine, ragioni di carattere amministrativo-contabili ovvero il completamento delle procedure del sistema "Edotto" per la elaborazione dei dati sanitari, delle procedure di riconciliazione dei dati contributi/crediti in conto capitale e delle procedure di verifica delle note di credito emesse dalle case farmaceutiche. Successivamente, con le memorie presentate alla vigilia dell'adunanza pubblica, l'Istituto ha precisato che analoga situazione si è verificata in rapporto al bilancio 2016. Tale bilancio è stato infatti approvato il 31 maggio 2017, termine ultimo stabilito dalla D.D.R. n.22/2017.

Il Collegio osserva che, nonostante le motivazioni indicate per giustificare il peraltro lieve ritardo, la violazione normativa contestata sussiste. Fermo restando che, in base a quanto disposto dall'art.117 della Costituzione, risulta di dubbia legittimità costituzionale una norma regionale che, direttamente o indirettamente, per l'approvazione del bilancio, preveda un termine diverso da quello previsto dal legislatore statale, è necessario evidenziare che, nella fattispecie in esame, non ricorrono neanche i presupposti previsti dalla stessa disciplina regionale per un differimento del termine. Non risulta infatti adeguatamente dimostrata la ricorrenza delle *"particolari esigenze emerse nel corso delle operazioni di consolidamento"*



necessarie per procedere al differimento del termine di approvazione del bilancio stabilito dalla legge e ampiamente prevedibile.

Considerato che la tardiva approvazione del bilancio di esercizio costituisce una violazione di legge, alla luce delle varie considerazioni sopra espresse, il Collegio evidenzia la necessità che l'Istituto proceda, in futuro, ad approvare il bilancio di esercizio entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

* * * * *

2. Risultato negativo dell'esercizio 2015.

Il bilancio dell'esercizio 2015 dell'IRCCS Saverio de Bellis è stato chiuso con una perdita di ammontare significativo, pari ad euro 7.985.249,00. Nell'esercizio 2016, la Regione Puglia, con le determinazioni n.50 del 12 luglio 2016 e n.70 del 18 ottobre 2016, ha assegnato le risorse necessarie per ripianare tale perdita. L'Istituto ha comunicato che la perdita registrata nell'esercizio 2016 è stata inferiore (euro 5.691.492). La perdita registrata nell'esercizio 2016 rimane comunque significativa.

L'avvenuto ripiano delle perdite dell'Istituto da parte della Regione Puglia non giustifica quanto rilevato. Si osserva che, tra i principi stabiliti dal D. Lgs. n.118/2011, in conformità a quanto stabilito dall'art.97, co.1, della Costituzione a seguito della legge costituzionale n.1/2012, vi è quello che dispone l'equilibrio di bilancio della singola amministrazione. L'allegato 1, punto 15, del D.Lgs. n.118/2011, in particolare, riporta che *"l'equilibrio di bilancio, infatti, comporta anche 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"*. L'Istituto dovrà uniformarsi alla disciplina richiamata.

* * * * *

3. Debiti e tempi di pagamento.

L'IRCCS Saverio de Bellis presenta, nei bilanci 2014 e 2015 esaminati, una consistente quantità di debiti scaduti. Tale esposizione debitoria determina il pagamento di rilevanti interessi e spese legali. I tempi di pagamento dei fornitori (criticità censurata, per l'esercizio 2013, con la deliberazione n.4/PRSP/2016) registrano, negli ultimi anni, un indubbio miglioramento anche se restano altalenanti (nel 2014 l'ITP è stato pari a 107 giorni, nel 2015 è stato pari a 85 giorni, nel 2016 è stato pari a 156 giorni, nel I trimestre 2017 è stato pari a 56 giorni, nel II trimestre 2017 è stato pari a 23 giorni). L'Istituto ha spiegato che *"l'andamento altalenante dell'ITP negli esercizi presi in esame trova la maggiore causa nella collegata sofferenza finanziaria che l'IRCCS S. de Bellis ha lamentato durante ogni singolo esercizio. Più grave è stata quella del 2016 quando la forte incidenza della fatturazione collegata all'approvvigionamento di farmaci per la cura dell'epatite C, collegata ad una non ottimale gestione da parte delle aziende fornitrici del sistema delle note di credito (Accordo AIFA), ha*



fortemente contribuito a una escalation del debito, a una conseguente difficoltà nei pagamenti con relativo impennamento dell'ITP". L'Istituto ha, altresì, evidenziato che il nuovo Accordo AIFA ha consentito un netto miglioramento dei termini di pagamento come attestato dall'I.T.P. certificato per il 2017.

Il Collegio osserva che un maggiore monitoraggio del ciclo passivo in ordine, soprattutto, alla fase del pagamento delle fatture ridurrebbe, evidentemente, il rischio dell'attivazione di procedure giudiziali, a carico dell'Istituto, che si traducono in un aggravio per interessi moratori e per spese legali.

Le difficoltà finanziarie dell'Istituto e, quindi, la dilazione dei termini di pagamento dei debiti verso i fornitori sono confermate dalle procedure esecutive che gravavano, nel periodo 2014-2015 esaminato, sulla liquidità dell'Istituto. Al 31 dicembre del 2014 e del 2015 risultavano pignoramenti per 21 mila euro, notificati negli anni 2006, 2007 e 2009. L'Istituto ha assicurato di avere svincolato tali somme ed ha aggiunto che, successivamente, nel corso del 2015 e 2016, sono stati notificati ulteriori decreti, rispettivamente pari ad euro 20.770,50, a titolo di sorte capitale, oltre a spese per interessi di mora e spese di ingiunzione per euro 1.091,00 e pari ad euro 12.652,48, a titolo di sorte capitale, oltre spese di ingiunzione per euro 945,50. Gli stessi risultano interamente pagati negli esercizi di notifica.

Si ritiene necessario che l'Istituto svolga un costante e attento monitoraggio della procedura di liquidazione e pagamento dei debiti verso i fornitori al fine di garantire la tempestività dell'evasione delle fatture ed evitare, quindi, l'aggravio della spesa dovuta agli interessi e agli oneri legali.

* * * * *

4. Crediti non riscossi.

L'Istituto presenta in bilancio diversi crediti da riscuotere di anzianità superiore a 5 anni. Si tratta di crediti verso vari soggetti pubblici e privati per i quali è riscontrabile una riscossione lenta e tardiva. Tali aspetti rendono dubbia l'esigibilità di questi crediti. Il fondo svalutazione appare insufficiente. Tra le diverse tipologie di crediti presenti in bilancio meritano una certa attenzione quelli vantati nei confronti dello Stato e della Regione Puglia e quelli vantati nei confronti di privati (es. pazienti residenti all'estero).

I crediti di anzianità superiore a 5 anni vantati dall'Istituto nei confronti della Regione Puglia, alla data del 31/12/2015, ammontavano ad euro 122.855,00. Quelli vantati nei confronti dello Stato ammontavano invece ad euro 97.831,00. L'Istituto ha specificato che si tratta di crediti per cofinanziamenti. Non sono state specificate le ragioni della mancata riscossione. Pur trattandosi di somme esigue, il Collegio non può non evidenziare l'esigenza di porre in essere ogni misura utile per la relativa riscossione.

Preoccupante, pur non trattandosi di somme ingenti, è la situazione relativa ai crediti verso privati di anzianità superiore a 5 anni. Tra tali crediti sono infatti compresi quelli nei confronti di pazienti residenti all'estero per i quali eventuali azioni esecutive risulterebbero



Handwritten signature in blue ink.

certamente non agevolati e per i quali, anche in virtù del tempo trascorso (es. una fattura di importo pari ad euro 4.296,81 risale all'anno 2008), risulta molto dubbia l'effettiva esigibilità. Questi crediti vetusti sono passati da euro 75.752 al 31/12/2015 ad euro 122.212 al 31/12/2016. L'Istituto ha comunicato che *"tali crediti sono oggetto di monitoraggio da parte dell'amministrazione e di sollecito al fine di interrompere eventuali termini di prescrizione"*. E' però necessario che sia posta in essere ogni azione esecutiva utile ai fini della riscossione.

* * * * *

5. Partecipazione societaria.

L'IRCCS Saverio de Bellis è titolare di una esigua partecipazione (5% del capitale sociale per un valore iscritto in bilancio pari ad euro 15.000,00) nella società consortile H-Bio Puglia. Questa società ha registrato, negli ultimi anni, risultati negativi. L'Istituto ha comunicato che le perdite registrate dalla società non hanno avuto ripercussioni sul proprio bilancio e che la procedura di recesso avviata è stata successivamente sospesa per la possibilità di ricevere finanziamenti per progetti di ricerca.

Con deliberazione del Commissario straordinario n.607 del 14 settembre 2017, ai sensi dell'art.24 del D.Lgs. n.175/2016, l'Istituto ha deciso di non procedere ad alcuna alienazione o razionalizzazione della suddetta partecipazione in quanto rientrante tra le società ammesse. Non risulta però confermato il rispetto all'art.20, co.2, lettera e), del D.Lgs. n.175/2016 secondo il quale le amministrazioni pubbliche adottano piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie quando rilevano *"partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti"*.

* * * * *

6. Proroga di contratti.

Risulta confermato l'eccessivo ricorso all'istituto della proroga contrattuale già in passato oggetto di censura (deliberazioni n.210/PRSS/2014 e n.4/PRSS/2016). Si rileva che, per alcune forniture scadute dal 2011/2013 (prodotti chimici, materiali diagnostici, servizio di pulizie, servizio di sanificazione), l'aggiudicazione della gara è, nel frattempo, avvenuta ma con un significativo ritardo. Il ricorso al regime di proroga si è, infatti, protratto per circa 3 anni. Per la fornitura del set sterili monouso, scaduta a giugno 2013, la procedura è ancora in fase istruttoria e, per il servizio di vigilanza, affidamento scaduto addirittura ad agosto 2011, quindi, da oltre sei anni, la gara deve essere ancora indetta. Per il servizio di Tesoreria e cassa, scaduto a febbraio 2013, sono state espletate due gare andate deserte ed è stata inviata una richiesta al Policlinico di Bari per un servizio congiunto.

In ordine alle ragioni che sono alla base delle proroghe, l'Istituto ha ripetuto sostanzialmente quanto già riferito in occasione dell'istruttoria sul bilancio 2013, ovvero *"anche se non rientrano tra le fattispecie giustificative previste dalla normativa vigente in materia, ... ciò sono dovute soprattutto alla persistente carenza di personale presso l'U.O del Patrimonio"*.



Inoltre sono da considerare le lungaggini burocratiche a cui siamo chiamati ad adempiere con la nuova disciplina in materia di appalti, quasi mensilmente modificata". Prima dell'odierna adunanza pubblica, l'Istituto ha ribadito che la questione deriva dall'accentramento delle procedure di acquisto che ha determinato un forte rallentamento delle procedure e dalla mancanza di personale dedicato a tali procedure per effetto della "spending review" e del blocco delle assunzioni. Nel corso della odierna adunanza pubblica, il Direttore del Dipartimento della sanità della Regione Puglia ha giustificato il ritardo delle procedure di acquisizione aggregata di beni e servizi in ambito sanitario con la mancanza di esperienza in quanto tale tipo di procedura rappresenta una novità per la Regione; con la difficoltà di quantificare il fabbisogno effettivo per il quale indire la gara in quanto il piano regionale di riordino ospedaliero è ancora in fase di completamento e con l'impugnazione di alcune procedure di gara.

Le giustificazioni formulate dall'Istituto e dalla Regione Puglia sono insufficienti.

Per quanto riguarda l'Istituto, pur prendendo atto di quanto espresso e dell'ormai notevole ritardo, per quanto di rispettiva competenza, della Regione Puglia e dei soggetti incaricati nell'avvio e/o conclusione delle procedure di acquisizione aggregata di beni e servizi in ambito sanitario, si osserva che l'attivazione delle suddette procedure di gara risulta comunque estremamente tardiva rispetto alla scadenza contrattuale ampiamente prevedibile.

Per quanto riguarda la Regione Puglia si osserva che la procedura di acquisizione aggregata di beni e servizi in ambito sanitario è stata avviata ormai da anni con risultati finora insufficienti e che lo svolgimento delle gare non può essere bloccato a tempo indeterminato in attesa della definizione del piano regionale di riordino ospedaliero che potrebbe richiedere ancora molto tempo. La questione ha assunto tale rilevanza da indurre il legislatore regionale (L.R. n.19/2016) ad istituire una Commissione speciale di indagine sulle proroghe dei servizi esternalizzati nella sanità pugliese.

Appare opportuno evidenziare che la proroga, consistente in un differimento della scadenza contrattuale inizialmente prevista, costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e da motivare adeguatamente e dettagliatamente in considerazione del fatto che, in materia di contratti pubblici, per evidenti ragioni di interesse pubblico, non vi è spazio per l'autonomia contrattuale delle parti per cui l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, se ritiene necessario avvalersi ancora delle medesime prestazioni, deve effettuare una nuova gara. Una proroga illegittima può configurare un danno erariale per effetto del mancato conseguimento della minore spesa che poteva derivare dalla nuova procedura competitiva. 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.

* * * * *

7. Spesa per il personale a tempo determinato.



Anche per gli esercizi 2014 e 2015 permane l'inosservanza del limite di cui all'art.9, co.28, del D.L. n.78/2010 (convertito in legge n.122/2010) in tema di spesa del personale a tempo determinato. Analoga criticità era stata rilevata negli ultimi esercizi esaminati (deliberazioni n.210/PRSS/2014 e n.4/PRSS/2016). A fronte di una spesa massima, calcolata secondo quanto previsto dal legislatore, pari ad euro 1.151.500,00, la spesa sostenuta è stata, nel 2014, pari ad euro 1.829.502,00 e, nel 2015, pari ad euro 1.481.921,00.

L'Istituto ha confermato tale criticità giustificandola con *"la mancanza di personale in ruolo con le specifiche e necessarie professionalità"*. Ha precisato, altresì, che la spesa è comunque monitorata e che dal *trend* degli ultimi anni si evince una progressiva riduzione. Nel corso dell'adunanza pubblica, l'Amministrazione ha ulteriormente precisato che tale spesa ha riguardato prevalentemente personale infermieristico necessario per garantire i livelli essenziali di assistenza e che nel 2016, per effetto delle assunzioni effettuate, la spesa in argomento si è fortemente ridotta ed è risultata pari a circa 230 mila euro.

Il Collegio osserva che si tratta di giustificazioni prive di rilevanza giuridica atteso il chiaro quadro normativo. Si ritiene pertanto necessario evidenziare che la giurisprudenza contabile ha costantemente affermato che la disciplina in argomento, contemplando sia il limite di spesa che le sue deroghe, preclude qualunque spazio di intervento interpretativo volto ad introdurre fattispecie di esclusione non espressamente contemplate (ex plurimis, Sez. controllo Toscana n.452/2012/PAR; Sez. Autonomie n.14/2016/QMIG). In tal senso, con specifico riferimento alla spesa per la sostituzione di personale assente per maternità, si è pronunciata in passato anche questa Sezione (deliberazione n.121/2016/PAR). Si prende atto della forte riduzione intervenuta. Questo aspetto sarà oggetto di verifica in occasione del controllo del bilancio 2016.

* * * * *

8. Prestazioni sanitarie aggiuntive e liste di attesa.

L'IRCCS Saverio de Bellis ha aderito ai progetti regionali per il contenimento delle liste di attesa e, per il raggiungimento di tale obiettivo, ha sostenuto spese per prestazioni sanitarie aggiuntive per complessivi euro 238.172,00. Lo stesso Istituto ha riferito però che *"da quanto risulta agli atti, sentiti, altresì, i risultati delle strutture interessate, si può affermare che le attività svolte facendo ricorso all'istituto delle prestazioni aggiuntive hanno inciso marginalmente sull'abbattimento delle liste di attesa"*. L'obiettivo auspicato, pur in presenza di prestazioni sanitarie aggiuntive che hanno comportato un non irrilevante esborso economico, non è stato quindi raggiunto. Presumibilmente la maggiore spesa sostenuta è stata in realtà indirizzata ad attività ordinarie.

Nonostante specifica richiesta, l'Istituto non ha comunicato i dati di riduzione delle liste di attesa previsti e quelli realizzati e ha motivato in modo molto generico il mancato raggiungimento degli obiettivi (*"circa il mancato raggiungimento degli obiettivi, tale valutazione va inserita in una più ampia e globale, afferente al contesto regionale"*). Nel corso



Ma

Sp

dell'odierna adunanza pubblica, l'IRCCS ha aggiunto che non c'è stato abbattimento delle liste di attesa a causa dell'aumento dei pazienti.

P. Q. M.

la Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Puglia

ACCERTA

sulla base dell'esame dei questionari compilati dal Collegio Sindacale in riferimento ai bilanci degli esercizi 2014 e 2015 dell'IRCCS Saverio de Bellis e della successiva istruttoria:

- la tardiva approvazione del bilancio dell'esercizio 2015;
- la chiusura dell'esercizio 2015 con una perdita di euro 7.985.249,00;
- la presenza in bilancio di debiti e pignoramenti con pagamento di interessi e spese legali;
- la presenza di crediti di anzianità superiore a 5 anni non riscossi nei confronti di diversi soggetti pubblici e privati;
- la partecipazione in una società che presenta risultati negativi negli ultimi esercizi;
- l'eccessivo ricorso all'istituto della proroga contrattuale per acquisti di beni e servizi;
- la violazione dei limiti di spesa per il personale a tempo determinato;
- il mancato abbattimento delle liste di attesa nonostante la spesa per prestazioni sanitarie aggiuntive;

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Regione Puglia, al Direttore generale dell'IRCCS Saverio de Bellis e al Presidente del Collegio sindacale del medesimo Istituto;
- che l'IRCCS Saverio de Bellis e la Regione Puglia, nell'ambito delle rispettive competenze, procedano ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate;
- che il Direttore generale e il Presidente del Collegio sindacale dell'IRCCS Saverio de Bellis, con riferimento alle criticità rilevate, entro 60 giorni dal relativo ricevimento, procedano a dare riscontro alla presente deliberazione specificando le misure correttive poste in essere;
- che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito web dell'IRCCS Saverio de Bellis, Sezione Amministrazione Trasparente, ai sensi dell'art.31 del D.Lgs. n.33/2013.

Così deliberato, in Bari, il giorno 30 novembre 2017.

* * * * *

Il Magistrato relatore
Cosmo Sciancalepore
(Dott. Cosmo Sciancalepore)

Il Presidente
Agostino Chiappiniello
(Dott. Agostino Chiappiniello)

12

depositata in Segreteria

il 09 FEB. 2018

Il Direttore della Segreteria
(dott. *Anna Maria Lucre SCIANNAMEO*)
A. Sciancalepore

