



CORTE DEI CONTI

Sezione Controllo per la Calabria  
CATANZARO

CORTE DEI CONTI



0001334-07/02/2019-SC\_CAL-T81-P

Al Direttore Generale  
dell'Azienda Sanitaria Provinciale  
VIBO VALENTIA

**Oggetto:** Invio deliberazione n. 12/2019

Si trasmette la deliberazione in epigrafe, adottata da questa Sezione regionale.

IL DIRETTORE della SEGRETERIA

Dott.ssa Elena Russo



CORTE DEI CONTI



## CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Sezione Regionale di controllo per la Calabria

Composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
Dott. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dott.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario

nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019

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

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante il "Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti";

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, avente ad oggetto "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

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

VISTO 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 16/6/2000 e successive modifiche;

VISTI i commi 166 e 170 dell'art.1 della L. n. 266/2005 (finanziaria 2006) e ss.mm.ii.;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e ss.mm.ii.;

VISTO il D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito con la legge 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie n.20/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016 e n. 18/SEZAUT/2017/INPR del 21 luglio 2017, con cui sono state



approvate rispettivamente le Linee guida con correlato questionario, per la redazione della relazione, per l'anno 2015 e per l'anno 2016 per le Aziende sanitarie ed Ospedaliere;

VISTE le note prot. n. 2535-20/09/2018-SC\_CAL-T81-P e n. 5236-20/09/2018-SC\_CAL-T81-P con cui il Magistrato istruttore, cons. Silvia Scozzese, ha chiesto chiarimenti in merito all'esame degli esercizi 2015 e 2016 dell'ASP di Vibo Valentia;

ESAMINATE le controdeduzioni fornite dal Direttore Generale dell'ASP di VV con nota prot. n. 31517/DG del 19/10/2018 (prot. in entrata dalla Sezione al prot. n. 5563-29/10/2018-SC\_CAL-T81-A) e dal Collegio sindacale con nota prot. n. 38 del 6/11/2018 (prot. in entrata dalla Sezione al prot. n. 5691-13/11/2018-SC\_CAL-T81-A) in risposta alla nota della Sezione prot. n. 5235 -20/09/208-SC\_CAL-T81-P;

ESAMINATE le controdeduzioni fornite dal Direttore Generale dell'ASP di VV con nota prot. n. 34792 del 21/11/2018 (prot. in entrata dalla Sezione al prot. n. 0005755-27/11/2018-SC\_CAL-T81-A) in risposta alla nota della Sezione prot.n. 5236-20/09/2018-SC\_CAL-T81-P;

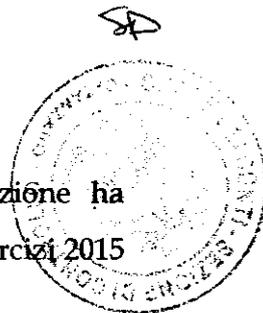
VISTA l'ordinanza n. 31/2018 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Stefania Anna DORIGO.

### FATTO

Con nota istruttoria prot. n. 5235-20/09/2018-SC\_CAL-T81-P la Sezione ha rilevato gravi irregolarità dell'attività amministrativa e contabile riferita agli esercizi 2015 e 2016, chiedendo approfonditi chiarimenti in ordine:

- alla contabilità, in quanto dall'esame dei verbali del collegio sindacale sono emersi conti correnti, riferibili alla ASP, intestati al Responsabile del servizio economale anziché all'Azienda;
- alla voce del personale, relativamente a: a) ritardato versamento di contributi assistenziali e previdenziali; b) ingiustificata monetizzazione di ferie non godute; c) corresponsione di ore straordinario in eccedenza ai limiti di legge; d) irregolarità nell'adozione delle deliberazioni ad oggetto "Riconoscimento debito e liquidazione spese per utilizzo del mezzo proprio"; e) rilevazione automatica



delle presenza del personale di cui al comma 3 dell'articolo 22 della legge 23 dicembre 1994 n.724.

Con nota istruttoria n. 5236-20/09/2018-SC\_CAL-T81-P, la Sezione ha rilevato ulteriori irregolarità, chiedendo approfonditi chiarimenti in ordine:

- alla tardiva approvazione dei bilanci 2015 e 2016, in violazione dell'art.31, comma 1 della L.R. n. 43/1996 e dall'art. 31 del D.Lgs. n.118/2011; al mancato invio della documentazione richiesta dal Dipartimento Tutela della Salute della Regione Calabria, non consentendo a quest'ultima di adempiere a quanto disposto dall'art. 31 L.R. 43/96 e dall'art. 13 della L.R. n. 11/2004, relativamente ai bilanci 2015 e 2016;
- alla mancanza, tra gli allegati ai bilanci 2015 e 2016, dei prospetti SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici); alla discordanza tra i dati SIOPE e le scritture contabili e alla omessa predisposizione della relazione esplicativa sulle cause che hanno determinato le discrasie, come attestato dal collegio dei revisori;
- alla non tempestiva contabilizzazione e liquidazione delle competenze ai fornitori;
- alle modalità di copertura delle perdite di esercizio: è stato chiesto di fornire chiarimenti in merito alla mancanza, nelle relazioni di gestione esercizi 2015 e 2016 delle modalità di copertura delle perdite di esercizio e degli scostamenti rispetto alle previsioni dei bilanci preventivi;
- alla riduzione dei ricavi connessi all'attività propria, chiedendo documentata relazione delle relative motivazioni;
- all'assenza della contabilità separata e di una contabilità analitica per le prestazioni sanitarie intramoenia;
- all'aumento, dal 2015 al 2016 delle voci: a) "Manutenzione e riparazione" "Godimento di beni di terzi";
- all'aumento considerevole dei costi relativi agli "acquisti di beni sanitari": è stato chiesto all'Azienda di fornire l'analisi dettagliata degli acquisti di beni "infungibili";
- agli scostamenti registrati rispetto ai dati previsionali per gli acquisti dei servizi sanitari;



- al mancato rispetto di quanto disposto dall'art. 9, comma 28 D.L. n. 78/2010, in merito alla spesa per il personale a tempo determinato, sia per il 2015 che per il 2016; è stato chiesto di trasmettere, per entrambi gli esercizi, il prospetto n. 13 del Questionario di cui alla parte "Domande Specifiche sul conto economico", con indicazione dei costi sostenuti nel 2009, mancanti nel prospetto;
- al conferimento/proroga di incarichi libero professionali;
- allo svolgimento delle procedure di gara;
- al rinnovo tacito dei contratti pubblici in violazione dell'art 57 co. 7 D.lgs. 163/2006;
- al fondo svalutazione, pari a "0", ed alla richiesta di circolarizzazione dei principali rapporti di credito e di debito, al fine di controllare l'effettiva entità dei valori esposti in bilancio;
- ai debiti e alla violazione dell'art. 1, comma 5, D.lgs. n. 231/2002 e ss.mm. e ii. in quanto i tempi di pagamento sono risultati superiori ai limiti di legge (60 giorni);
- al "fondo rischi e oneri": è stato chiesto di fornire la tabella "Fondo rischi e Oneri" per il triennio 2015/2017. E' stato altresì chiesto di trasmettere una relazione dettagliata concernente il contenzioso in essere (per gli anni 2015, 2016 e 2017) e la relativa valutazione del rischio di soccombenza;
- all'aumento degli oneri finanziari pari a - € 1.269.245,00, valore in peggioramento rispetto al dato di previsione (- € 631.333,00) e rispetto al 2015 (- € 671.418,00);
- agli Oneri straordinari.

Con nota del Direttore Generale dell'ASP prot. n. 31517 del 19/10/2018, nota del Collegio sindacale prot. n.38 del 6 novembre 2018 e nota del Direttore Generale prot. n. 34792 del 21/11/2018 sono stati dati i chiarimenti richiesti.

A seguito delle controdeduzioni fornite, su alcuni profili oggetto di indagine sono stati dati adeguati chiarimenti, mentre su altri permangono elementi di criticità e necessità di ulteriori approfondimenti. Di seguito, la Sezione procede all'esame degli aspetti critici o per i quali le spiegazioni fornite non consentono, allo stato, di escludere la presenza di irregolarità.

#### DIRITTO

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

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, in attuazione di quanto disposto dal presente comma, ha emanato, negli anni, per i collegi sindacali degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, le linee guida per la relazione sui bilanci (da ultimo con la Deliberazione del 21 giugno 2018 n. 12/SEZAUT/2018/INPR).

L'art. 1, comma 170 della legge n.266/2005 ha esteso le disposizioni contenute nei commi 166 e 167 anche agli enti del servizio sanitario nazionale, facendo ~~obbligo~~ ai collegi sindacali dei predetti enti di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di esercizio redatta sulla base di apposite linee guida predisposte dalla Corte dei conti.

L'articolo 1, commi 3 e 7 del D.L. n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, nel ribadire che tale modalità di controllo si applica anche agli enti del servizio sanitario nazionale, ha attribuito maggiore incisività a tali verifiche prevedendo, in caso di accertamento, da parte delle Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazioni di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obblighi posti con il patto di stabilità interno"*, l'obbligo per le amministrazioni interessate *"di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento"*.

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



Tale disposizione ha attribuito maggiore incisività a questa modalità di verifica con la previsione dell'eventualità di un blocco di programmi di spesa causativi di squilibri finanziari degli enti locali e sanitari.

Tuttavia, il controllo affidato alla Corte dei conti sugli Enti del Servizio sanitario presenta connotati peculiari, stante l'inevitabile coinvolgimento del diritto fondamentale alla salute e l'esigenza di contemperare la tutela di predetto diritto con la necessità di razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria.

In merito è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 39/2014 - con riferimento al sistema di controlli di cui al comma 7 sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale - ribadendo che *"il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie"*.

Con riferimento all'obbligo di adozione di provvedimenti necessari a rimediare le irregolarità, come sancito dal citato comma 7, ed in relazione alle conseguenze scaturenti dalla violazione del medesimo, la Corte ha osservato che *"Si tratta, dunque, di effetti chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"*; ha, infine, precisato che *"siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguita .... in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea"*.

Pertanto, al di fuori delle condizioni indicate nella norma in questione, e cioè mancata copertura di programmi di spesa o insussistenza della relativa sostenibilità

finanziaria, resta pienamente operante il criterio del "controllo collaborativo", sancito dall'art. 7, comma 7 della L. n. 131/2003.

Tutto ciò premesso, la Sezione passa all'esame delle criticità che permangono dopo le risposte fornite dalla ASP.

#### 1° criticità: Tardiva Adozione Bilancio d'esercizio 2015 e 2016

I bilanci del 2015 e del 2016 sono stati adottati in ritardo (rispettivamente, con Delibera n. 177 del 20/2/2017 e Delibera n. 1358 del 18/12/2017), in violazione di quanto disposto dall'art.31, co. 1 della L.R. n. 43/1996 e dall'art. 31 del D.Lgs. n.118/2011, secondo cui il termine per l'approvazione del bilancio è il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

In sede di controdeduzioni, l'ASP si è giustificata, per la tardiva approvazione di entrambi i bilanci: *"omissis..... è stato redatto in ritardo a seguito della tardiva chiusura del Conto Consuntivo del Bilancio regionale e alla conseguente trasmissione alle aziende delle tabelle recanti i dati utili per la riconciliazione dei ricavi da Regione e, conseguentemente, dei crediti da iscrivere tra le poste dello Stato Patrimoniale."* Inoltre, per la tardiva approvazione del bilancio 2016, l'ASP ha aggiunto: *"ad avvalorare ulteriormente quanto sopra esposto, si evidenzia inoltre che con DCA n. 74 del 05/05/2017 la Regione Calabria stabiliva il riparto provvisorio del FSR per l'anno 2016, in un momento successivo al termine ultimo 30 aprile per l'approvazione del Bilancio. La tardiva approvazione del Bilancio non ha tuttavia comportato il cambiamento della programmazione Regionale, in quanto, l'Azienda ha provveduto nei tempi previsti dalla Regione per il consolidamento dei dati di Bilancio 2015 e 2016, a caricare i relativi dati sulla piattaforma NSIS previa condivisione e approfondimenti degli stessi con il Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie"*.

Le motivazioni riportate dall'ASP non sono sufficienti a superare il rilievo, in quanto, in mancanza di proroga concessa dalla Regione Calabria, con apposito atto, il bilancio deve essere adottato entro i termini stabiliti dalla normativa vigente.

Si ricorda che i ritardi nell'adozione ed approvazione dei bilanci hanno conseguenze sulla programmazione perché l'assegnazione delle risorse può risultare fuorviata in quanto basata su dati non definitivi. Inoltre, il ritardo di approvazione può avere conseguenze sui relativi controlli e sulle procedure di valutazione dei direttori, determinando ritardi nell'applicazione di eventuali sanzioni e procrastinando gestioni inefficienti.



Si rileva, inoltre, che l'Azienda non ha trasmesso i bilanci approvati alla Regione, impedendo gli adempimenti e i controlli di cui all'art. 31 L.R. 43/96 e all'art. 13 della L.R. n. 11/2004.

La Sezione pertanto, oltre a rilevare la violazione di quanto disposto dall'art.31, co. 1 della L.R. n. 43/1996 e dall'art. 31 del D.Lgs. n.118/2011, per tardiva approvazione bilanci 2015 e 2016, invita l'Azienda ad adempiere tempestivamente alla trasmissione dei documenti contabili approvati alla Regione Calabria.

## **2° criticità: non tempestivo adempimento dei versamenti delle ritenute**

Sia per il 2015 che per il 2016, la Sezione, in sede d'istruttoria, ha chiesto chiarimenti circa le gravi irregolarità amministrativo-contabili rilevate dal collegio sindacale, che ha evidenziato il "*.....non corretto e non tempestivo adempimento dei versamenti delle ritenute e delle altre somme dovute all'Erario, dei contributi dovuti ad Enti previdenziali e la non corretta/non avvenuta presentazione di tutte le dichiarazioni fiscali.*"

Sul punto, l'Asp ha riferito "*di aver intrapreso un percorso di accertamento relativamente alle varie irregolarità contributive contestate dall'INPS, recuperando i dati storici delle retribuzioni non assicurate a travaso nell'occasione dei cambi di software di gestione del personale intervenuti negli anni. Occorre precisare che i vari avvisi acquisiti da questa amministrazione da parte dell'INPS sono poco chiari nell'esposizione delle situazioni debitorie e non sufficientemente relazionati. A riguardo di questa circostanza è stata attivata una relazione e comunicazione con il locale ufficio provinciale dell'INPS tendente a chiarire i contenuti delle contestazioni. Emerge che i debiti di questa azienda sono in massima parte riferiti a situazioni previdenziali pregresse.....Emerge, altresì, che le somme a debito sono maggiorate dall'INPS con accessori di legge mentre quelle a credito non sono rivalutate. Ad ogni buon fine questa azienda sta valutando la possibilità di aderire ai provvedimenti ablativi e compensativi in corso di adozione da parte dell'Amministrazione Centrale dello Stato.*"

I chiarimenti dell'ASP, pur evidenziando che i debiti sono in massima parte riferiti a situazioni previdenziali pregresse, confermano la presenza di irregolarità nei versamenti delle somme dovute all'Erario e dei contributi dovuti ad Enti previdenziali. Inoltre, poiché ed il pagamento di ulteriori somme oltre la sorte capitale (sia a titolo di accessori del credito, sia a titolo di sanzioni connesse all'omesso o tardivo versamento dei contributi previdenziali) costituisce danno erariale, appare necessario trasmettere la

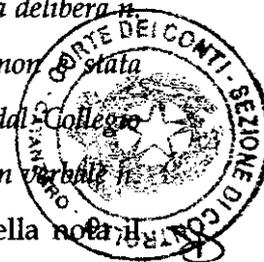


presente deliberazione anche alla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Calabria, per quanto di eventuale interesse e competenza.

### 3° criticità: corresponsione di ore di straordinario in eccedenza ai limiti di legge

In merito a tale rilievo, l'Azienda ha allegato la corrispondenza intercorsa tra l'U.O. Gestione Risorse Umane e l'U.O. Affari generali, ed in particolare:

- la nota dell'U.O. Gestione Risorse umane n. 1344 del 20/11/2014, ad oggetto: "Riscontro nota collegio sindacale prot.n. 28/CS del 29/07/2014 - Delibere n 259 e 260 del 13/05/2014" con cui il direttore dell'Unità ha trasmesso al collegio sindacale il rendiconto dei residui dei fondi del personale del comparto riferiti agli anni 2010/2013;
- la nota dell'U.O. affari generali prot. n. 0000015 del 2/1/2015 indirizzata al Direttore U.O. Gestione Risorse Umane, e p.c. al collegio sindacale e al Dipartimento Tutela della Salute della Regione Calabria, con cui il Direttore precisa: "Con il verbale n. 60 del 17/7/2014 il collegio sindacale ha formulato le segg. osservazioni in ordine alla delibera n. 511 del 20/6/2014 ".....poiché la delibera di costituzione dei fondi 2012 non è stata supportata dalla documentazioni prevista dalla normativa, come già rilevato dal Collegio (vedi osservazione verbale n. 25 del 09/04/2013, successivamente riconfermata con verbale n. 59 del 10/07/2014), le ore aggiuntive non avrebbero dovute essere pagate". Nella nota il Direttore assicura di dare riscontro a quanto osservato dal collegio entro il termine di 10 gg....;
- la nota dell'U.O. Affari generale prot. n. 0005980 del 3/2/2015 trasmessa al Direttore Gestione risorse umane dell'ASP, in cui si legge: "Con il verbale n. 67 del 6/11/2014 il Collegio sindacale ha formulato le seguenti osservazioni in ordine alla delibera n. 872 del 20/09/2014 ....poichè la delibera di costituzione dei fondi 2012 non è stata supportata dalla documentazione prevista dalla normativa (rilascio della certificazione di compatibilità finanziaria) come già rilevato dal collegio (vedi osservazione verbale n. 25 del 9/4/2013) successivamente riconfermata con verbale n. 59 del 10.07.2014) le ore aggiuntive non avrebbero dovuto essere pagate";
- la nota del Direttore dell'U.O. Affari generali prot. n. 0011533 del 2/3/2015 trasmessa al Direttore Gestione risorse umane dell'ASP, in cui risultano le controdeduzioni del collegio sindacale, con verbale n. 73 del 3/2/2015, alle richieste di chiarimenti formulate dallo stesso con il verbale n. 58 del 25/6/2014 in ordine alla delibera n.



259/2014, dove si legge “nello more della certificazione dei fondi 2012 il collegio approva la delibera in esame trattandosi di ore aggiuntive già prestate ed espletate per la tutela del diritto alla salute, ma raccomanda per l'avvenire che tutte le ore di straordinario aggiuntive a quelle previste dai contratti nazionali, da remunerare a carico dei fondi per la contrattazione integrativa non ancora certificati, vengano autorizzati sotto la diretta responsabilità del dirigente responsabile dell'Unità Operativa”.

Tuttavia, la Sezione, ha riscontrato a pag. 11 del verbale del collegio sindacale n. 5 del 15/2/2018 - relativamente al parere sul bilancio di esercizio al 31/12/2016 - al punto “corresponsione di ore straordinario in eccedenza ai limiti di legge o di contratto” che il collegio ha attestato: *“l'azienda non ha fornito i dati richiesti”*.

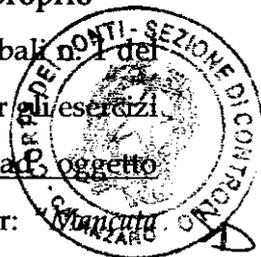
Pertanto, l'azienda dovrà relazione in maniera chiara ed esaustiva, distintamente per le annualità 2016, 2017 e 2018, sulle modalità di remunerazione di ore straordinario in eccedenza ai limiti di legge.

#### **4° criticità: riconoscimento debito e liquidazione spese per utilizzo mezzo proprio**

In sede di istruttoria, dalla lettura dei verbali del collegio sindacale (verbali n. 1 del 12/1/2016, n. 4 del 2/2/2016 e n. 16 del 19/4/2016) sono state riscontrate, per gli esercizi 2015 e 2016, carenze e irregolarità nell'adozione delle deliberazioni ad oggetto “Riconoscimento debito e liquidazione spese per utilizzo del mezzo proprio” per: *Mancata allegazione degli atti con i quali sono state disposte le trasferte; Mancata autorizzazione preventiva all'utilizzo del mezzo proprio; Mancata indicazione, nelle premesse della deliberazione, della motivazione del mancato utilizzo dei mezzi aziendali e, in generale, di quanto previsto dall'art. 11 del regolamento approvato con deliberazione n. 834/2011 come modificato dalla deliberazione n. 31/2015; Mancata indicazione della sede di servizio del dipendente; Mancata attestazione delle condizioni di maggior convenienza e vantaggio per l'Azienda; Mancata allegazione delle richieste di rimborso presentate dal dipendente.”*

Sul punto l'ASP ha allegato la nota del direttore dell'UO Medicina legale prot. n. 0004739 del 12/02/2016 trasmessa al Direttore Affari generali ASP di VV, ad oggetto “verbale n. 1 collegio sindacale” con cui ha fornito il riscontro in merito ai rilievi formulati dal Collegio Sindacale sulle delibere n. 1449, 1450, 1451, 1452 del 2015.

Alla luce di tale riscontro (di cui alla nota del direttore dell'UO medicina legale prot. n. 0004739 del 12/2/2016), il collegio sindacale dovrà trasmettere una dettagliata



relazione illustrativa sul punto, volta a chiarire il superamento o meno dei rilievi sollevati dallo stesso.

#### **5° criticità: discordanza tra dati SIOPE e dati di Bilancio**

Il magistrato istruttore ha riscontrato la mancanza, tra gli allegati ai bilanci 2015 e 2016, dei prospetti SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) e, come attestato dal collegio sindacale (nel Questionario relativo al bilancio d'esercizio 2015), la discordanza tra i dati SIOPE e le scritture contabili, senza che l'ente abbia allegato al bilancio una relazione esplicativa che motivi le discrasie.

L'ASP, in sede di controdeduzioni, ha trasmesso i prospetti SIOPE senza motivare le discordanze rilevate.

La Sezione conferma la violazione di quanto disposto dall'art 77- quater co. 11 del DL 112/2008, considerata la mancanza di una relazione esplicativa del responsabile finanziario in merito alle ragioni degli scostamenti e delle iniziative adottate per pervenire, nell'anno successivo, ad una corretta attuazione della rilevazione SIOPE.

#### **6° criticità: scostamenti rilevanti del costo degli acquisti di beni rispetto al dato previsionale**

In sede istruttoria sono stati rilevati numerosi scostamenti dei costi sostenuti dalla ASP rispetto al bilancio previsionale. Ciò svuota di significatività lo strumento del bilancio di previsione, che ha la finalità di consentire il controllo dei processi di spesa mediante la programmazione delle risorse da impiegare, nel rispetto del limite del budget autorizzato ed assegnato dalla Regione.

In particolare, sono stati rilevati i seguenti scostamenti.

##### A. Acquisti di beni.

Gli acquisti di beni, pari a € 36.596.350,00 nel 2016, sono risultati in aumento del 6,34% (€ 41.076.308,00) rispetto alle previsioni (€ 34.415.662,00); in specie, l'acquisto dei beni sanitari, nel 2016, ha subito uno scostamento in aumento del 7,25% (€ 36.173.221,00) rispetto al dato previsionale (€ 33.547.474,00). È stato chiesto all'Azienda di motivare in maniera puntuale ed esaustiva tale fenomeno, considerato che gli scostamenti più rilevanti sono stati registrati per:



- ✓ B.1. A. 1.) "Prodotti farmaceutici ed emoderivati" pari a € 18.565.324 nel 2016 rispetto alle previsioni di € 17.749.490,00;
- ✓ B. 1. A. 3) "Dispositivi medici" pari a € 5.060.787,00 rispetto alle previsioni di € 4.868.878,00;
- ✓ B.1.A.5) "Materiali per la profilassi (vaccini)" per € 1.269.993,00 rispetto alle previsioni di € 651.593,00.

E' stato poi chiesto di fornire l'analisi dettagliata degli acquisti di beni qualificati come infungibili e di quelli effettuati fuori gara.

L'ASP ha precisato a riguardo che: *"la differenza rispetto alla previsione scaturisce dalla rideterminazione da parte del Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie della Tabella M in corso d'anno e, quindi non preventivabile. L'infungibilità di tali prodotti è riferita, nella gran parte dei casi, alla categoria "dispositivi medici" (microinfusori, cateteri, cannule, ecc.....) determinata dalla relativa dichiarazione da parte dello specialista prescrittore che ritiene quel tipo particolare di dispositivo medico unico compatibile con i bisogni terapeutici del paziente.*

*Per quanto riguarda i beni acquistati fuori, gli stessi rispondono a quelli richiesti dalle Strutture Sanitarie aziendali che, per le loro caratteristiche, non sono presenti in alcuna delle Gare gestite dall'ASP".*



In mancanza di una risposta analitica che possa giustificare tali scostamenti, l'ASP dovrà trasmettere l'elenco dettagliato di beni infungibili (già chiesto in sede di istruttoria e non inviato dall'Azienda) per i quali si è proceduto fuori gara.

In attesa di acquisire l'ulteriore documentazione, la Sezione conferma l'irregolarità circa il mancato rispetto dei dati del bilancio di previsione, in contrasto con quanto In particolare l'ASP, nella nota integrativa allegata al bilancio 2016, al paragrafo "16- Acquisti di beni", non ha motivato lo scostamento rispetto alle previsioni; inoltre, a pag. 33 della predetta nota integrativa, alla domanda "Sono stati rilevati costi per acquisto di beni da altre aziende Sanitarie della Regione? Se sì, di quali tipologie di beni si tratta?" è stato risposto "NO", in contrasto con quanto affermato in sede di controdeduzioni.

#### B. Acquisiti di servizi sanitari.

Gli scostamenti registrati rispetto ai dati previsionali sono i seguenti:

- per la voce “Acquisti servizi sanitari per assistenza specialistica ambulatoriale” lo scostamento rilevante dell’86,56% si è registrato tra il dato previsionale 2015 (pari a € 7.205.936,00) e il dato a consuntivo 2015 (€13.443.523,00);
- per gli “Acquisti servizi sanitari per assistenza riabilitativa” lo scostamento pari al 20,88% tra quanto previsto nel 2016 (€ 1.193.948,00) e quanto rendicontato a consuntivo 2016 (€ 1.443.236,00);
- per la voce “Acquisti servizi sanitari per assistenza protesica” nel 2015 si rileva uno scostamento in aumento rispetto al dato di previsione del 27,20% e nel 2016 uno scostamento del 90,83% rispetto alle previsioni;
- infine, la voce “Acquisti servizi sanitari per assistenza ospedaliera” nel 2015 registra uno scostamento rispetto al bilancio di previsione pari a 1967,66%.

L’ASP ha risposto “la differenza rispetto alla previsione scaturisce dalla rideterminazione in corso d’anno da parte del Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie della Tabella M nonché dei Decreti Commissariali di rielaborazione dei budget”.

S’invita sia l’ASP che il Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie della Regione Calabria a fornire esaurienti chiarimenti in merito a tale punto, giustificando al contempo, i rilevanti scostamenti sopra indicati.



#### **7° criticità: reiterate proroghe contrattuali**

Il Collegio sindacale, nei pareri ai bilanci 2015 e 2016 (verbale n. 25 del 2 agosto 2017 e Verbale n. 5 del 15 febbraio 2018), ha censurato “con riferimento all’attività contrattuale... il proseguimento di molteplici rapporti sia attivi che passivi del regime di proroga in violazione delle norme vigenti”; inoltre, nel verbale n. 7 del 24/02/2016, i Sindaci hanno rilevato ripetuti rinnovi taciti dei contratti.

La Sezione ha chiesto chiarimenti sui servizi a cui si riferiscono le proroghe segnalate; infatti, sebbene il controllo sui bilanci degli enti del servizio sanitario, intestato alla Corte dei conti ai sensi dell’art. 1, comma 3, d.l. 174/2012, non attribuisca alla magistratura contabile il potere di sindacare la legittimità degli atti amministrativi e negoziali delle Aziende Sanitarie, tuttavia accertamenti su tali atti possono e devono essere condotti quando essi abbiano inciso o possano incidere prospetticamente gli equilibri economico-finanziari dell’ente.

L'ASP ha trasmesso alla Sezione una nota del Dirigente del Provveditorato, Economato e Gestione logistica (prot. n 33202 del 6/11/2018), nella quale si riferisce che l'istituto della proroga è stato utilizzato per il periodo strettamente necessario alla definizione della nuova gara aggregata, al fine di garantire i servizi assistenziali senza soluzione di continuità. È stato inoltre precisato che "la circolare SUA del 24.07.2018 n. 258763- in conformità alle indicazioni fornite dal MEF con propria circolare prot. n. 20518/2016 del 19.02.2016 - disciplina, oltre alla concessione della proroga, le modalità di applicazione del cosiddetto contratto ponte, con particolare riferimento ai contratti in essere originati dalle procedure di gara che la stessa Autorità Regionale espleta per conto delle singole stazioni appaltanti".

Allegata alla suindicata nota, risulta il prospetto relativo alle forniture dei servizi, da cui risultano, in alcuni casi, proroghe di durata quinquennale (servizio di vigilanza e digitalizzazione e informatizzazione servizi di radiologia), in altri casi, di durata triennale o poco più (servizio di verifica contabile ricette farmaceutiche nonché acquisto materiale sanitario). Da questi dati, quindi, risulta con evidenza che le proroghe intervenute, per la loro durata, non possono ritenersi "strettamente necessarie" a complemento di una nuova gara.

La Sezione rileva che plurime, reiterate e illegittime proroghe violano i principi di derivazione comunitaria, della trasparenza, della concorrenza e della parità di partecipazione. Tale *modus operandi* assume profili di illegittimità, con conseguenti possibili profili di danno erariale (nel caso in cui, la reiterata acquisizione delle controprestazioni in regime di proroga o l'acquisto di beni sia avvenuto ad un prezzo superiore a quello che si sarebbe conseguito a mezzo di gare pubbliche regolarmente e tempestivamente bandite; in tal caso, l'eventuale danno erariale sarebbe, infatti, pari alla differenza tra i due predetti prezzi).

Inoltre, rammenta che ai sensi dell'art. 106 codice degli appalti (d.lgs. 50/2016) è possibile una opzione di proroga, ove prevista nel bando e nei documenti di gara, per i soli contratti in corso di esecuzione. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante. Già prima del d.lgs. 50/2016, la proroga dei contratti di servizi e forniture trovava la propria ragion d'essere nel requisito dell'eccezionalità; essa, infatti, "è teorizzabile

ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) nei soli limitati ed eccezionali casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione) vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente" (CdS, sez. V, sent. 11.5.2009, n. 2882). Anche l'ANAC si è espressa nel senso che la proroga costituisce un rimedio eccezionale teso ad assicurare la prosecuzione del servizio senza soluzione di continuità, nelle more della stipula del nuovo contratto (cfr. Deliberazione n. 36 del 10/9/2008, Deliberazione n. 86/2011), con gara che, peraltro, dovrebbe essere già avviata al momento dell'adozione della proroga (Parere Anac AG n° 33/13).

Ciò posto, la Sezione:

- invita l'Azienda ad assumere tempestive iniziative correttive; in particolare, la scelta se rinnovare o meno un appalto non dovrà maturare nell'imminenza della scadenza del precedente contratto, e la programmazione di nuove gare dovrà avvenire in modo tempestivo, assicurando l'avvicendamento degli affidatari e attivando gli strumenti organizzativi/amministrativi necessari ad evitare di dover necessariamente alla proroga dei contratti in corso;

- invita la Regione Calabria a vigilare, oltre che sull'Azienda Ospedaliera, anche sulla Stazione Unica Appaltante, in considerazione del fatto che, in molti casi, le reiterate proroghe sono state causate da disfunzioni organizzative e ritardi ingiustificati della SUA e che analoghe fattispecie sono state rilevate anche in occasione dei controlli effettuati dalla Sezione sulle altre aziende sanitarie e ospedaliere;

- ritiene necessario trasmettere la presente deliberazione anche alla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Calabria, per quanto di eventuale interesse e competenza.

#### **8° criticità: debiti scaduti e indice di tempestività dei pagamenti.**

Negli esercizi 2015 e 2016 sono emersi gravi ritardi nei pagamenti. In particolare, nel 2015 i debiti verso i fornitori risultavano pari a € 65.368.952,00 di cui € 50.165.699,00 scaduti; l'indice di tempestività dei pagamenti si è attestato a 303 gg, superando abbondantemente i parametri normativi (l'art. 1, comma 5, D.lgs. n. 231/2002 e ss.mm. prevede il limite di 60 gg).



Nell'esercizio 2016 lo stock di debiti v/fornitori, pari a € 53.464.502,00, seppur in diminuzione rispetto al 2015 (€ 65.368.952,00) presenta circa il 96% dei debiti scaduti (€ 51.848.582,00 in valore assoluto); i tempi di pagamento sono pari in media a 134 gg.

Gli interessi moratori maturati sono stati ingenti, raggiungendo la punta di € 1.269.245,49 nel 2016 e la sempre considerevole somma di € 556.000 nel 2015.

Come pure rilevato dal collegio sindacale (pag. 8 del verbale n. 5 del 15/2/2017, al paragrafo "Fondi per rischi e oneri") a fronte di tali ingenti interessi non è stato costituito alcun fondo rischi.

Ciò posto, pur prendendo atto che la situazione dei tempi di smaltimento dei debiti della ASP è progressivamente migliorata (infatti nel 2017 l'indice di tempestività dei pagamenti è stato pari a ca 55 gg), così come l'importo corrisposto per interessi moratori (passati da oltre 1,2 mln di euro nel 2016 a € 157.626,94 nel 2017), la Sezione può che rilevare:

- la violazione, per il 2015 e 2016, dell'art. 1, comma 5, D.lgs. n. 231/2002 e ss.mm.;
- la mancata costituzione di un fondo rischi adeguato a dare copertura agli ingenti interessi di mora maturati e ai profili di potenziale contenzioso connesso ai mancati e ritardati pagamenti;
- la presenza di profili di danno erariale - connessi al pagamento di interessi ulteriori rispetto a quelli originariamente dovuti - in relazione ai quali appare necessario trasmettere la presente deliberazione anche alla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Calabria, per quanto di eventuale interesse e competenza.

#### **9° criticità: fatturazione elettronica.**

In ordine alla gestione informatizzata degli ordini di acquisto e dell'emissione del mandato informatico, poichè l'azienda ha risposto di essere in fase di definizione dell'utilizzo della piattaforma informatica, la Sezione conferma, per gli esercizi 2015 e 2016, la violazione di quanto disposto dall'art. 25 del D.L. n. 66/2014 convertito con Legge n. 89/2014. Tale disposizione prevede infatti l'obbligo di fatturazione elettronica per le aziende sanitarie a partire dal 31 marzo 2015.

#### **10° criticità: oneri straordinari**



In sede di istruttoria sono stati chiesti chiarimenti su questa voce di bilancio, essendo stato rilevato - dal parere sul bilancio 2016 del collegio sindacale - *“l’abnorme dimensione delle voci iscritte nel conto economico, .... tra cui, al punto 2b) “Altri oneri straordinari”, ben € 2.065.914,03 e per “Sopravvenienze passive verso terzi relative all’acquisizione di beni e servizi” € 1.306.326,43 (da nota integrativa pagina 48).*

Stesso rilievo è stato fatto nell’ambito del parere sul bilancio d’esercizio 2015, dove il collegio ha registrato che per la voce *“Altri oneri straordinari”, ben € 1.401.888,66, risultavano determinati da “sopravvenienze passive verso terzi relative all’acquisizione di beni e servizi”.*

L’ASP ha fornito risposte generiche quali *“molte delle situazioni sono state ereditate e non tutte dipendono dalla non corretta applicazione del principio della competenza. Spesso, la mancata contabilizzazione di costi deriva dal mancato riconoscimento per cause in corso, superamento budget, costi non riconosciuti alla data di redazione del bilancio che si è comunemente progressivamente andata riducendo, anche con la creazione e l’utilizzo di appositi Fondi rischi e oneri. ....nel 2017 gli oneri straordinari sono in massima parte dovuti agli oneri collegati alla regolarizzazione della azioni esecutive”.*

La ASP ha dimostrato, attraverso un prospetto, che le sopravvenienze passive, nel 2017 (pari a € 427.062,60), sono diminuite complessivamente rispetto al 2015 (€1.472.470,82) e il 2016 (€427.062,60). Tuttavia, le *“altre sopravvenienze passive v/terzi”, risultano nel 2017 pari a € 337,824,76 in aumento rispetto al 2015 (€ 70.582,16) e al 2016 (€ 135.915,33).*

È necessario, stante la rilevanza degli importi indicati - che appesantiscono notevolmente gli oneri di gestione e non possono che incidere negativamente sugli equilibri di bilancio - che la ASP fornisca spiegazioni più incisive sulla natura e l’evoluzione, nel periodo 2015-2017, delle voci *“altri oneri straordinari” e “altre sopravvenienze passive v/terzi”.*

## CONCLUSIONI

A seguito dell’analisi dei bilanci degli esercizi 2015 e 2016 e della documentazione in atti, la Sezione:

- accerta la violazione, da parte della Azienda Sanitaria di Vibo Valentia:



- dell'art. 31, co. 1 della L.R. n. 43/1996 e dall'art. 31 del D.Lgs. n.118/2011, stante la tardiva approvazione dei bilanci di esercizio;
  - dell'art 77-quater comma 11 del DL 112/2008 considerata la mancanza di una relazione esplicativa del responsabile finanziario vertente sulle ragioni degli scostamenti e delle iniziative adottate per pervenire, nell'anno successivo, ad una corretta attuazione della rilevazione SIOPE;
  - dell'art. 25, comma 1, d.lgs. 118 del 2011, a motivo del considerevole aumento dei costi per acquisti di beni rispetto all'esercizio precedente e rispetto al Bilancio Preventivo;
  - dell'art. 1, comma 5, D.lgs. n. 231/2002 e ss.mm. e ii. in quanto i tempi di pagamento, per gli esercizi 2015/2016, sono risultati superiori ai limiti di legge;
  - dell'art. 25 del D.L. n. 66/2014 convertito con Legge n. 89/2014, in merito all'obbligo di fatturazione elettronica;
- rileva, inoltre, come specificato nella parte motiva della presente delibera, distinzioni organizzative potenzialmente in grado di minare, prospetticamente, gli equilibri finanziari dell'ASP e di determinare possibili danni erariali.
  - chiede, pertanto, all'ASP di fornire esaustivi e dettagliati chiarimenti, che tengano conto delle osservazioni formulate in precedenza, in ordine a:
    1. modalità di remunerazione di ore straordinario in eccedenza ai limiti di legge;
    2. riconoscimento del debito e liquidazione spese per utilizzo mezzo proprio;
    3. frequente ricorso alle proroghe contrattuali;
    4. mancata costituzione di un fondo rischi adeguato a dare copertura agli ingenti interessi di mora maturati e ai profili di potenziale contenzioso connesso ai mancati e ritardati pagamenti;
    5. natura e l'evoluzione, nel periodo 2015-2017, delle voci "altri oneri straordinari" e "altre sopravvenienze passive v/terzi";
  - si riserva di effettuare nuove valutazioni alla luce dei chiarimenti che l'ASP vorrà fornire nei termini sottoindicati.



## P.Q.M.

per le ragioni sopraesposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria:

### ACCERTA

ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, comma 7, del D.L. 174/2012, convertito con L. 213/2012, per la Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia, le seguenti criticità, riferite all'esercizio 2016:

- 1) violazione dell'art.31, co. 1 della L.R. n. 43/1996 e dall'art. 31 del D.Lgs. n.118/2011, stante la tardiva approvazione dei bilanci di esercizio;
- 2) violazione dell'art 77-quater comma 11 del DL 112/2008, considerata la mancanza di una relazione esplicativa del responsabile finanziario vertente sulle ragioni degli scostamenti e delle iniziative adottate per pervenire, nell'anno successivo, ad una corretta attuazione della rilevazione SIOPE;
- 3) violazione dell'art. 25, comma 1, d.lgs. 118 del 2011, a motivo del considerevole aumento dei costi per acquisti di beni rispetto all'esercizio precedente e rispetto al Bilancio Preventivo;
- 4) violazione dell'art. 1, comma 5, D.lgs. n. 231/2002 e ss.mm. e ii. quanto i tempi di pagamento, per gli esercizi 2015/2016, sono risultati superiori ai limiti di legge;
- 5) violazione dell'art. 25 del D.L. n. 66/2014 convertito con Legge n. 89/2014 in merito all'obbligo di fatturazione elettronica
- 6) presenza delle disfunzioni organizzative di cui in parte motiva.

### INVITA

La ASP di Vibo Valentia a fornire, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente pronuncia, esaustivi e dettagliati chiarimenti, che tengano conto delle osservazioni formulate in precedenza, in ordine a:

1. modalità di remunerazione di ore straordinario in eccedenza ai limiti di legge;
2. riconoscimento del debito e liquidazione spese per utilizzo mezzo proprio;



3. frequente ricorso alle proroghe contrattuali;
4. mancata costituzione di un fondo rischi adeguato a dare copertura agli ingenti interessi di mora maturati e ai profili di potenziale contenzioso connesso ai mancati e ritardati pagamenti;
5. natura e l'evoluzione, nel periodo 2015-2017, delle voci "altri oneri straordinari" e "altre sopravvenienze passive v/terzi"

**INVITA, inoltre**

la Regione Calabria:

- a) a fissare gli obiettivi di spesa e predisporre l'assegnazione delle risorse alle Aziende in tempo utile per consentire alle stesse di adempiere correttamente agli obblighi programmatici fissati dalla normativa vigente (art. 25, comma 1, d.lgs. 118/2011);
- b) a vigilare affinché le inefficienze organizzative della Stazione Unica Appaltante (SUA), che hanno comportato notevoli ritardi nelle aggiudicazioni delle gare, vengano tempestivamente rimosse;



**ORDINA**

Che la presente deliberazione sia trasmessa, via PEC a cura della Segreteria della Sezione:

- al Presidente della Regione Calabria;
- al Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del SSR della Regione Calabria;
- al Direttore Generale del Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie della Regione Calabria;
- al Direttore Generale ed al Collegio sindacale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia;
- al Procuratore Regionale della Corte dei conti per la Calabria.

La presente delibera dovrà essere pubblicata secondo quanto previsto dall'art. 31 del D.lgs. n. 33/2013. L'attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di che trattasi dovrà essere trasmessa a questa Sezione nei successivi 30 giorni.

Così deliberato in Catanzaro nella Camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2019.

Il Magistrato relatore  
Stefania Anna DORIGO

*Stefania Dorigo*

Il Presidente  
Vincenzo LO PRESTI

*Vincenzo Lo Presti*



Depositata in Segreteria il giorno 06 FEB 2019

Il Direttore della Segreteria

Elena RUSSO

*Elena Russo*

**CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA CALABRIA**

PER COPIA CONFORME

Si attesta che la presente copia composta  
di n. 21 fogli è conforme all'originale  
depositato in segreteria

Il Direttore di Segreteria  
Catanzaro, 07 FEB 2019

**Il Direttore della Segreteria**

Dr. Elena Russo

*Elena Russo*