



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DELLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario

nella camera di consiglio del 25 giugno 2020

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (Deliberazione Sezioni riunite 16 giugno 2000 e successive modifiche);

Visti l'articolo 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'articolo 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/2018/INPR e n. 16/2019/INPR, con cui sono state approvate le linee guida, con correlato questionario, attraverso le quali i collegi sindacali degli enti del servizio sanitario nazionale hanno dovuto riferire alle Sezioni regionali di controllo sui risultati di bilancio degli esercizi 2017 e 2018;

Esaminate le relazioni-questionario sui bilanci degli esercizi 2017 e 2018 redatte dal Collegio sindacale dell'Azienda sanitaria locale n. 4 "*Chiavarese*";

Considerati gli elementi informativi e documentali trasmessi con note del 21 febbraio 2020 e del 7 maggio 2020 sottoscritte dal Direttore Generale e dal Presidente del Collegio sindacale dell'Azienda sanitaria locale n. 4 "*Chiavarese*", in risposta a specifiche richieste del magistrato istruttore del 31 gennaio 2020 e 22 aprile 2020;

Vista la relazione del magistrato istruttore del 27 maggio 2020, che segnala alcuni profili di carattere finanziario e contabile attinenti ai bilanci degli esercizi finanziari 2017 e 2018 dell'Azienda sanitaria locale n. 4 "*Chiavarese*";

Vista l'ordinanza n. 34/2020 del 10 giugno 2020, trasmessa, unitamente alla menzionata relazione del magistrato istruttore, al Direttore Generale e al Presidente del Collegio sindacale dell'Azienda sanitaria locale n. 4 "*Chiavarese*", nonché al Direttore del Dipartimento Salute e Servizi Sociali della Regione Liguria, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha convocato la Sezione medesima in camera di consiglio per il giorno 25 giugno 2020;

Visti l'articolo 84, comma 6 e l'articolo 85, commi 1 e 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che introducono misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da "*COVID-19*", nonché disposizioni relative allo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti;

Visto il decreto del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 16 del 20 marzo 2020, recante misure organizzative ed indicazioni di massima per la Sezione regionale di controllo per la Liguria in relazione all'esercizio delle funzioni di controllo, emesso in attuazione dell'art. 85, comma 2, del citato d.l. n. 18 del 2020, al

fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento delle attività istituzionali;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, recante "Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto-legge n. 18/2020";

Visto l'articolo 36, comma 4, del decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, recante "Termini processuali in materia di giustizia civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria e militare";

Vista l'ordinanza n. 41/2020 del 25 giugno 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha fissato l'ordine del giorno dell'adunanza in camera di consiglio del 25 giugno 2020;

Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO

L'analisi dei dati e delle informazioni relative alla gestione contabile ed amministrativa della Azienda sanitaria locale n. 4 "*Chiavarese*" (di seguito, ASL 4 o, semplicemente, Azienda) negli esercizi 2017 e 2018, è stata compiuta muovendo anzitutto dall'esame delle relazioni-questionario redatte dal Collegio sindacale sui bilanci di tali esercizi e approfondendo poi le varie tematiche sulla base, in particolare, delle relazioni sulla gestione del Direttore generale, delle note integrative dei bilanci stessi e dei pareri espressi sui medesimi dal suddetto Collegio sindacale.

Ulteriori elementi di valutazione sono stati acquisiti in fase istruttoria mediante le note che l'Azienda ha prodotto in data 21 febbraio 2020 e in data 7 maggio 2020, in riscontro a specifiche richieste avanzate dal magistrato competente.

In esito alle verifiche svolte, il magistrato istruttore ha presentato una relazione conclusiva in cui sono stati evidenziati alcuni profili ritenuti meritevoli di segnalazione, con riferimento ai quali ha formulato al Presidente della Sezione istanza di trattazione collegiale. A tale richiesta è stato fatto seguito nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

FATTO E DIRITTO

1. Questione preliminare di rito. In via preliminare, viene esaminata d'ufficio la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal combinato disposto dell'articolo 84, comma 6 e dell'articolo 85, commi 1 e 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in base al quale è previsto lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La *ratio* della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco totale delle attività magistratuali, ove lo svolgimento delle medesime possa avvenire con modalità atte ad evitare l'esposizione a pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

Sul punto il Collegio condivide quanto osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 571 del 10 marzo 2020: *"Il collegamento da remoto per lo svolgimento dell'adunanza è conseguentemente modalità alternativa allo svolgimento in aula dei lavori purché sia garantita la riservatezza del collegamento e la segretezza. Peraltro, tale modalità consente di tutelare la salute dei magistrati componenti la Sezione, o la Commissione speciale, senza pregiudicare il funzionamento dell'Ufficio (che continuerà ad operare a pieno regime), rispondendo altresì alle direttive impartite dal Governo, proprio in questa fase di emergenza, in materia di home working o smart working, senza oneri per le finanze pubbliche"*.

2. Acquisti di prestazioni sanitarie per l'assistenza ospedaliera da operatori privati accreditati. In entrambi gli esercizi 2017 e 2018, i costi complessivamente sostenuti dalla ASL 4 per acquisti di prestazioni di assistenza ospedaliera da operatori privati accreditati, come riportati alla voce B.2.A.7.4 del conto economico, sono di importo superiore al parametro di spesa ricavabile dall'articolo 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 14 agosto 2012, n. 135. Ciò risulta sinteticamente dal prospetto dimostrativo sotto riportato.

Tipologia spesa	bilancio 2011	riduzione disposta	limite di costo	bilancio 2017	bilancio 2018
B.2.A.7.4) Acquisti servizi sanitari per assistenza ospedaliera da privato	688.000	2%	674.000	1.630.000	1.759.000

In sede istruttoria l'Azienda ha fornito i seguenti dati di dettaglio riferiti alle singole strutture.

STRUTTURA	2017	2018
ICLAS - (VILLA AZZURRA HOSPITAL) SRL	1.141.051,87	1.216.488,25
FONDAZIONE DON CARLO GNOCCHI	323.646,38	222.969,75
ICS MAUGERI SPA SB	61.117,45	134.873,93
SERVIZI SANITARI SRL - CAMOGLI	102.458,20	99.996,78
CASA DI CURA ALMA MATER	1.810,10	54.737,44
ENNE SRL UNI P	-	28.153,46
BIOMEDICAL S.P.A.	-	2.011,00
TOTALI escluso ICLAS	489.032,13	542.742,36
TOTALE COMPLESSIVO	1.630.084,00	1.759.230,61

Come risulta evidente dalla tabella, la componente largamente preponderante è costituita dagli acquisti di servizi dalla struttura privata accreditata ICLAS Srl.

Si tratta nella specie di prestazioni di carattere cardiocirurgico e di riabilitazione cardiocirurgica nell'ambito di un rapporto contrattuale affidato alla gestione operativa della stessa ASL 4 in qualità di azienda capofila.

In argomento, l'Azienda ha segnalato che, in base ad una disamina effettuata sul piano della filiera produttiva dei servizi, le prestazioni rese da ICLAS Srl. e le prestazioni di riabilitazione cardiologica erogate presso il polo ospedaliero aziendale di Rapallo appartengono ad un più ampio ed unico processo assistenziale, finalizzato alla cura della medesima categoria di pazienti. Ed invero, parte dell'attività cardiocirurgica compiuta dalla prima trova sviluppo assistenziale nei servizi riabilitativi offerti dal secondo, la cui capacità produttiva, pertanto, trova

alimentazione nella produzione della stessa ICLAS Srl., con evidenti sinergie anche logistiche derivanti dalla collocazione territoriale in prossimità delle relative sedi e con indiscutibili vantaggi per i pazienti, per i quali viene minimizzato l'impatto dello spostamento successivo all'intervento.

In ogni caso, le suddette prestazioni di ICLAS Srl., non erogate da altri presidi dell'Azienda, sono state qualificate "di alta specialità" e come tali sono ritenute escluse dal computo del vincolo finanziario in questione.

Cosicché questo risulta sostanzialmente rispettato se si ha riguardo alla voce di costo in esame al netto degli oneri corrisposti alla menzionata ICLAS Srl.

L'articolo 1, comma 574, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, con disposizione inserita nel corpo del citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, ha introdotto una deroga ai limiti di spesa per l'acquisto di servizi sanitari da soggetti privati accreditati con riferimento alle prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità. In base alla norma, la definizione di tali prestazioni è rimessa ad un successivo accordo da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, mentre per la fase di prima applicazione vengono qualificate tali i ricoveri individuati come "ad alta complessità" nell'ambito di un già vigente Accordo interregionale per la compensazione della mobilità sanitaria.

Prima ancora della novella legislativa, con le deliberazioni di Giunta regionale n. 744 del 21 giugno 2013 e n. 1730 del 27 dicembre 2013 la Regione Liguria aveva in via autonoma stabilito di escludere dall'applicazione delle riduzioni imposte dalla norma la spesa relativa ai rapporti contrattuali tra le Aziende sanitarie liguri e la ICLAS Srl, in considerazione della complessità e dell'importanza delle prestazioni di cardiocirurgia erogate, nonché, della rilevante spesa storicamente sostenuta per la mobilità sanitaria verso altre regioni dovuta a tali prestazioni. Anche sulla scorta di tale determinazione, la stessa Regione, con Deliberazione di Giunta regionale n. 402 del 27 marzo 2015, ha definito il tetto di spesa entro il quale la ASL 4 veniva incaricata, a nome e per conto di tutte le ASL liguri, di rinnovare il contratto con la struttura in parola con validità triennale dall'1.01.2015 al 31.12.2017.

Evidentemente, nella programmazione della spesa sanitaria da parte della Regione tale esclusione continua tutt'oggi ad operare in occasione dei provvedimenti di riparto del Fondo sanitario, nell'ambito dei quali le prestazioni rese da ICLAS Srl costituiscono oggetto di specifica disposizione di finanziamento (come è avvenuto per il 2017 e il 2018, rispettivamente, con le deliberazioni di Giunta regionale n. 1183/2017 e n. 1121/2018).

Per quanto concerne, in generale, i rapporti contrattuali delle aziende sanitarie liguri con i soggetti privati accreditati erogatori di servizi sanitari (e sociosanitari), occorre considerare che, in conformità all'articolo 3, comma 2, lettera i), della legge regionale 29 luglio 2016, n. 17, nel 2018 è entrato definitivamente in regime di piena operatività il sistema del cd. "contratto unico regionale".

In questo settore, pertanto, è prevista la stipulazione di un unico contratto per ciascun soggetto erogatore privato accreditato (brevemente, ente gestore), per ciascuna tipologia di utenza, anche in caso di presenza di più unità di offerta. Il contratto con l'ente gestore è sottoscritto dall'Azienda Ligure Sanitaria della Regione Liguria (di seguito, A.Li.Sa.) in qualità di committente e dalla ASL individuata come capofila, responsabile per la gestione operativa del contratto stesso.

Come stabilito dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 550 dell'11 luglio 2017, che ha definito il "programma operativo in materia di attività contrattuale con i soggetti erogatori privati accreditati", precisando le linee di indirizzo ed i conseguenti ambiti di competenza assegnati ad A.Li.Sa., a quest'ultima spetta la definizione annuale del volume e dei tetti di spesa per ciascuna tipologia di prestazioni, nonché la conseguente definizione del *budget* annuale da assegnare ai soggetti erogatori.

Per quanto concerne il 2018, sulla base di tale atto programmatico (e anche degli ulteriori indirizzi e criteri fissati nella Deliberazione di Giunta Regionale n. 1136 del 21 dicembre 2017), A.Li.Sa. ha adottato la Deliberazione n. 73 del 28 marzo 2018 con cui sono state approvate le modalità applicative del predetto programma operativo (in precedenza validate con Deliberazione di Giunta Regionale n. 178 del 23 marzo 2018), nonché lo schema tipo di contratto, comprensivo anche della relativa scheda di *budget*.

In tale sistema, dunque, il governo dei *budget* per l'acquisizione di servizi sanitari da soggetti privati accreditati è accentrato su base regionale, con compiti ripartiti tra A.Li.Sa. e la ASL capofila di volta in volta individuata (pag. 5 delle citate modalità applicative approvate con deliberazione n. 73 del 2018 di A.Li.Sa.), in modo da potersi realizzare in coerenza con l'esigenza del rispetto dei tetti di spesa imposti dal legislatore statale.

D'altro canto, il vincolo di finanza pubblica in questione, per come formulato dal citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, è posto a carico del sistema sanitario regionale nel suo complesso ed il suo rispetto è quindi da valutare su base regionale. Ed invero, per quanto di competenza, questa Sezione vi provvede di norma nell'ambito dell'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria (per il 2018 cfr. paragrafi 8.13 e 8.13.1 della relazione annessa alla decisione di parificazione di cui alla deliberazione n. 67/2019/PARI). Così come costituisce principalmente materia di analisi a livello aggregato, la valutazione dei risultati che, attraverso il ricorso alle prestazioni di soggetti privati accreditati, dovrebbero conseguirsi sul piano della riduzione della cd. mobilità passiva, in specie quella extraregionale.

3. Accantonamenti a Fondi rischi ed oneri. L'importo complessivamente accantonato nei Fondi rischi ed oneri iscritti nello Stato Patrimoniale registra nel 2018 un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente, passando da euro 2.633.752,75 (bilancio 2017) a euro 4.530.685,75 (bilancio 2018).

Il seguente prospetto offre un riepilogo delle variazioni dei Fondi che hanno determinato il richiamato incremento in connessione a fatti di gestione dell'esercizio 2018.

CAUSALE DELLA MOVIMENTAZIONE	31/12/ 2017	VARIAZION I 2018	31/12/ 2018
Fondi rischi ed oneri	2.633.752,75		
Accantonamento per rischi su contenzioso verso personale dipendente		+ 120.000,00	
Utilizzo fondo per esecuzione sentenza		- 24.267,65	
Accantonamento per far fronte a potenziali conguagli annui 2017 e 2018 nei confronti di operatori convenzionati in ambito sociosanitario, specialistico ed ospedaliero che potrebbero derivare dalla conclusione dell'iter giudiziario riguardante il ricorso presentato da alcune associazioni di categoria rappresentative di operatori privati convenzionati in ambito sociosanitario avverso la nuova regolamentazione sanitaria approvata da		+ 1.065.462,59	
Utilizzo per rimborso franchigie assicurative		- 31.935,82	
Su disposizione regionale, accantonamento dell'assegnazione regionale relativa ai contributi per Payback, in ragione del permanere del contenzioso a livello nazionale tra operatori privati e Pubblica Amministrazione		+ 767.674,18	
SALDO			4.530.685,75

I fondi sono stati movimentati seguendo le indicazioni stabilite con nota della Regione Liguria PG/2016/109458 del 20 maggio 2016 ad oggetto: "Indicazioni per la costituzione del fondo rischi ed oneri e relativi accantonamenti". Con tale nota, tra l'altro, veniva delegato al Collegio Sindacale il compito di attestare la conformità dei criteri di rilevazione dei fondi rischi. In attuazione di tale disposizione, il Collegio Sindacale della ASL 4, nell'ambito delle relazioni ai bilanci consuntivi 2017 e 2018, ha attestato che l'iscrizione dei fondi rischi ed oneri ed il relativo utilizzo è avvenuto nel rispetto della normativa vigente e dei principi contabili.

L'incremento di euro 1.065.462,59 si riferisce a vertenze gestite da A.Li.Sa. e tuttora pendenti, relative a ricorsi sulla cd. "regressione tariffaria" inerente all'attività contrattuale con soggetti erogatori privati accreditati.

L'accantonamento di euro 767.674,18 per "Payback" è correlato all'assegnazione alla ASL 4 di risorse regionali ed è stato richiesto nella misura indicata dalla Deliberazione di Giunta regionale n. 1175 del 2018 per far fronte al possibile esito negativo dei contenziosi in essere con aziende farmaceutiche.

In base ai dati esposti, dunque, risulta che gli importi accantonati nel bilancio dell'esercizio 2018 sono sensibilmente incrementati rispetto ai bilanci precedenti, offrendo copertura finanziaria per una mole maggiore di rischi di futuri oneri e spese e rappresentando, quindi, un elemento di rafforzamento della solidità patrimoniale aziendale.

Ciò nondimeno, si è inteso ugualmente rilevare le variazioni e lo stato di tale componente patrimoniale per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, per rinnovare la raccomandazione generale affinché l'Azienda continui ad assicurare un monitoraggio costante e dinamico dell'evoluzione giudiziale ed extragiudiziale delle vertenze in corso, in modo da poter cogliere tempestivamente un eventuale aggravamento delle proprie posizioni e conseguentemente adottare le opportune misure contabili volte alla salvaguardia degli obiettivi di bilancio. A questo riguardo, peraltro, in sede di contraddittorio l'Azienda ha da ultimo sottolineato il proprio impegno riservato all'osservazione dell'andamento del contenzioso in essere e delle situazioni foriere di possibili passività differite e ha altresì assicurato che ogni indicazione informata a criteri di prudenza, oltre che di veridicità e attendibilità delle risultanze contabili, viene regolarmente seguita in occasione delle operazioni di chiusura del bilancio di esercizio.

La seconda ragione dell'interesse al tema in questione si collega al fatto che, attraverso il confronto con i dati contabili e gestionali di altre ASL liguri, si è potuto appurare che, in modo particolare, i due filoni giudiziari cui si riferiscono le considerate maggiori variazioni incrementali dei Fondi hanno una rilevanza estesa a livello regionale (quando non nazionale), riguardando anche altre realtà aziendali.

Tale profilo potrebbe infatti suggerire che, su tale contenzioso complessivamente considerato e sulle vicende provvedimentali e gestionali che ne hanno determinato l'insorgenza, possa avviarsi un'analisi ad ampio spettro nell'ambito di indagini più

generali sulla gestione della sanità regionale, quale è quella che questa Sezione di norma svolge in sede di giudizio annuale di parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, sulla base dell'esame dei questionari del Collegio sindacale dell'ASL n. 4 "*Chiavarese*" sui bilanci degli esercizi 2017 e 2018,

accerta

- l'incremento registrato in entrambi gli esercizi del volume degli acquisti per prestazioni di assistenza ospedaliera da operatori privati accreditati;

invita

a) l'ASL n. 4 "*Chiavarese*" a:

- proseguire nell'attività di monitoraggio e controllo sul livello complessivo dei costi, in particolare di quelli oggetto di limitazioni in base a regole di finanza pubblica;

dispone

la trasmissione della presente deliberazione al Direttore Generale ed al Presidente del Collegio sindacale dell'ASL n. 4 "*Chiavarese*", all'Assessore alla Sanità ed al Direttore Dipartimento Salute e Servizi Sociali della Regione Liguria, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito *internet* istituzionale della medesima Azienda.

Genova. Così deciso nella camera di consiglio del 25 giugno 2020, condotta da remoto, tramite videoconferenza.

Il magistrato istruttore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 28 luglio 2020

Il funzionario preposto
(Antonella Sfettina)