

Deliberazione n. 84 /2021/PRSS



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati *:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Referendario
dott. Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 26 maggio 2021

Azienda USL di Bologna

Bilancio di esercizio 2019

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti del servizio sanitario regionale di inviare alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai rendiconti degli enti medesimi;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 1, commi 3 e 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO, in particolare, l'art. 1, comma 7, del citato decreto-legge n. 174/2012 che prevede, nell'ambito della verifica di cui ai commi 3 e 4, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

VISTA la legge 27 dicembre 2017, n. 205;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2020/INPR;

CONSIDERATO che dette Linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli Enti del Servizio sanitario regionale dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 3860 del 16 ottobre 2020;

VISTA la deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto per l'esercizio 2019 redatta dall'Organo di Revisione dell'Azienda USL di Bologna;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 28/2021/PRSS con la quale l'Azienda USL di Bologna e la Regione Emilia-Romagna sono state invitate a partecipare ad un'adunanza pubblica per il giorno 7 aprile 2021 alle ore 9:30 al fine di fornire riscontro, nell'ambito delle rispettive competenze, con riferimento alle irregolarità rilevate;

UDITI nell'adunanza pubblica i relatori, il Direttore amministrativo e il Presidente del Collegio sindacale per l'Azienda USL di Bologna, il Direttore generale finanze e il Dirigente del Servizio gestione amministrativa della Direzione generale cura della persona e *welfare* per la Regione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.58 /2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 25



maggio 2021;

UDITI i relatori;

RITENUTO IN FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa al bilancio di esercizio 2019 dell'Azienda USL di Bologna.

1.1. Dall'esame della predetta documentazione è emersa la situazione contabile e finanziaria illustrata nella deliberazione di questa Sezione n. 28/2021/PRSS. In particolare, questa Sezione Regionale di Controllo, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di esercizio 2019 dell'Azienda USL di Bologna, preso atto dell'avvenuto raggiungimento di un risultato positivo di esercizio in virtù della gestione straordinaria, ha rilevato i seguenti profili di possibile criticità:

1) il mancato accantonamento al Fondo rischi per far fronte ai possibili esiti negativi del contenzioso legale per prestazioni erogate da strutture private accreditate;

2) la mancata erogazione, da parte della Regione, delle risorse a copertura della perdita registrata negli anni "2015 e precedenti", pari ad euro - 2.188.467,43;

3) la permanenza di crediti vetusti (risalenti agli anni 2015 e precedenti) pari a euro 19.111.327;

4) l'esistenza di situazioni debitorie pregresse (risalenti agli anni 2015 e precedenti) nei confronti di soggetti pubblici e privati, per un importo complessivo di euro 19.939.749;

5) un incremento, rispetto al 2018 e per un valore in percentuale di + 10,41, dei costi sostenuti per l'acquisto di dispositivi medici;

6) un incremento, rispetto all'anno 2018 e per un valore in percentuale di +1,77, dei costi sostenuti per consulenze sanitarie e socio-sanitarie;

7) il mancato rispetto dei termini di adozione e approvazione del bilancio economico preventivo.

Pertanto, questa Sezione ha invitato l'Azienda USL di Bologna e la Regione Emilia-Romagna ad un'adunanza pubblica per il giorno 7 aprile alle ore 09:30 affinché fornissero riscontro, nell'ambito delle rispettive competenze, alle irregolarità riscontrate.

1.2. Durante la predetta adunanza pubblica i relatori hanno illustrato le criticità rilevate e, con riguardo ad esse, il Direttore amministrativo ed il



Presidente del Collegio sindacale, per l'Azienda, e il Direttore generale finanze e il Dirigente del Servizio gestione amministrativa della Direzione generale cura della persona e welfare, per la Regione, hanno fornito i chiarimenti richiesti, secondo le rispettive competenze. In particolare, l'Ente e la Regione hanno riferito quanto segue.

- In merito al **mancato accantonamento al Fondo rischi per far fronte ai possibili esiti negativi del contenzioso legale per prestazioni erogate da strutture private accreditate**, l'Ente ha risposto che l'importo indicato nel questionario quale contenzioso legale con le case di cura private, pari a euro 513.981,70, è composto da:

- **euro 174.000**, per i quali l'Azienda ha provveduto a richiedere note di accredito alle strutture private accreditate a fronte di fatture ricevute per il pagamento delle prestazioni sanitarie a carico del Servizio sanitario regionale. L'Ente, quindi, riferisce che trattasi di crediti certi, in quanto accettati dalle strutture private accreditate a conclusione della procedura ordinaria dei controlli sulle prestazioni sanitarie erogate, come definita dalla DGR 354/2012. L'Azienda dichiara, pertanto, che per tale importo sono state chieste note di accredito sulla base dei controlli effettuati sulle prestazioni sanitarie erogate, all'esito dei quali sono state rilevate delle anomalie.
- **euro 339.981,70**, che riguardano note di accredito per importi da ricevere da parte dell'Azienda per superamento del budget2. L'Ente ha spiegato che il budget 2 è un budget riferito a una convenzione stipulata tra la Regione Emilia-Romagna e l'Associazione di categoria AIOP, alla quale le strutture private aderiscono. L'accordo prevede che le strutture private emettano note di accredito a seguito di richiesta da parte dell'Azienda, in caso di superamento dei singoli budget. Le strutture private, con cadenza mensile, emettono fattura per l'intero importo delle prestazioni effettivamente erogate e a fine anno, a seguito delle verifiche effettuate sui tetti di budget, sono richieste note di accredito per i casi di superamento dei budget assegnati ad ogni singola struttura.

Ciò premesso, il Presidente del Collegio sindacale ha precisato che tali contestazioni, che l'AUSL di Bologna ha legittimamente rivolto alle strutture private accreditate interessate, sono state erroneamente definite nel questionario e nella relazione del Collegio sindacale al bilancio chiuso al 31 dicembre 2019 come contenzioso legale ma in realtà non si tratta di un



contenzioso in senso stretto che può dar luogo ad un accantonamento al fondo rischi ma di un credito avanzato dall'Azienda nei confronti di strutture private accreditate di sicura realizzazione.

Infine, il Presidente del Collegio sindacale dichiara che, dal punto di vista contabile, le poste sono state correttamente registrate in quanto le fatture ricevute dalle case di cura private sono debiti certi e, pertanto, sono indicate come fatture o fatture da ricevere, mentre le note di credito da ricevere, richieste alle strutture private accreditate, sono contabilizzate tra i crediti.

- Sulla **mancata erogazione, da parte della Regione, delle risorse a copertura della perdita registrata dall'Azienda USL di Bologna negli anni "2015 e precedenti", pari ad euro -2.188.467,43**, la Regione ha rinnovato l'impegno di ripianare il debito di tutte le aziende sanitarie nell'arco di 25 anni, così come stabilito dal Piano che è stato già predisposto.

- Con riferimento alla **permanenza di crediti vetusti (risalenti agli anni 2015 e precedenti) pari a euro 19.111.327**, l'Azienda ha confermato l'importo evidenziando che i crediti sono stati oggetti di un'attenta svalutazione in base alle linee guida regionali approvate con DGR n. 1562/2017 e che, in assenza di rischi di inesigibilità specifica, sono comunque state effettuate svalutazioni per inesigibilità generica accorpendo i crediti per classi omogenee.

L'Ente ha precisato, altresì, di non aver svalutato i crediti verso lo Stato e verso le aziende sanitarie della Regione in quanto tali posizioni sono garantite dalle partite infragruppo e dalla circolarizzazione dei rapporti di credito-debito tra aziende e con la Regione.

L'Azienda ha, altresì, evidenziato come tra le categorie di crediti vetusti vi siano i crediti verso i Comuni per un importo complessivo pari a euro 7.500.000 circa, spiegando che in questa categoria di crediti sono inclusi anche quelli verso quei Comuni compresi nell'ambito della gestione dei servizi sociali, in quanto l'AUSL di Bologna fornisce servizi sociali in ragione delle deleghe ricevute dalle amministrazioni comunali dei diversi territori.

- Per quanto riguarda **l'esistenza di situazioni debitorie pregresse (risalenti agli anni 2015 e precedenti) nei confronti di soggetti pubblici e privati, per un importo complessivo di euro 19.939.749**, l'Azienda ha confermato l'ammontare precisando che le due più consistenti voci riguardano:



- debiti verso il personale dipendente del comparto e della dirigenza, per euro 17.000.000 circa;
- debiti per fatture in sospensione di pagamento a seguito di non conformità, per euro 2.850.000 circa.

Sul punto l'Azienda ha precisato che i debiti verso il personale dipendente sono legati alle dinamiche dei contratti di lavoro del comparto e della dirigenza in quanto l'erogazione dei fondi contrattuali aziendali previsti per la remunerazione accessoria presuppone la sottoscrizione dei contratti all'esito della negoziazione tra azienda e sindacato. Pertanto, fino a quando non è raggiunto un accordo sui criteri per la corresponsione degli emolumenti accessori spettanti al personale dipendente tali fondi non possono essere erogati.

La Regione, alla quale è stato richiesto dalla Sezione in sede di contraddittorio se, data l'entità significativa di crediti vetusti nei bilanci degli Enti del Servizio sanitario regionale, abbia messo in atto azioni specifiche di vigilanza o se si sia fatta in qualche modo parte attiva tra l'Azienda e il sindacato, come pure per la liquidazione delle somme dovute da parte dei Comuni, ha risposto di non ritenere che l'ammontare di questi crediti verso i Comuni possa inficiare l'equilibrio di bilancio dell'Azienda.

- Relativamente all'**incremento, rispetto al 2018 e per un valore in percentuale di +10,41, dei costi sostenuti per l'acquisto di dispositivi medici**, l'Azienda ha spiegato che l'incremento di 10 punti percentuali rispetto al 2018 è dovuto ad oggettive attività incrementalmente onerose, come l'inserimento di alcune importanti innovazioni tecnologiche e, in particolare, della tecnologia robotica nell'ambito della quale si è reso necessario l'acquisto di un robot.

L'Azienda ha dichiarato di avere, comunque, raggiunto gli obiettivi posti dalla Regione con la DGR n. 977/2019, obiettivi legati alla sperimentazione di strumenti di analisi condivisi con alcuni specifici gruppi regionali.

Con riferimento al rispetto del tetto di spesa a livello regionale per l'acquisto di dispositivi medici, la Regione ha dichiarato di aver raggiunto l'equilibrio economico-finanziario per l'esercizio 2019 e che il Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha fatto rilievi rispetto a tale tipologia di spese.

- Per quanto attiene all'**incremento, rispetto all'anno 2018 e per un valore in percentuale di +1,77, dei costi sostenuti per consulenze**



sanitarie e socio-sanitarie, l'Azienda ha risposto che il maggiore incremento della spesa è dovuto all'acquisizione di prestazioni erogate dai propri dipendenti fuori dall'orario di lavoro per la riduzione delle liste di attesa e che non riguarda la voce di costo relativa alle consulenze sanitarie da privati.

- In ordine al **mancato rispetto dei termini di adozione e approvazione del bilancio economico preventivo**, la Regione ha riferito l'iter a seguito del quale le aziende hanno adottato il bilancio di previsione 2019: esso è iniziato nel mese di febbraio con la definizione dell'accordo politico sulle risorse da destinare alla sanità (su tale valore è stata avviata la programmazione regionale) per concludersi, nel mese di maggio, con il riparto tra le Regioni delle risorse da parte del Ministero della Salute. Quindi, il bilancio di previsione dell'Azienda USL di Bologna è stato adottato nel giugno del 2019 in applicazione delle linee guida emanate dalla Regione con la DGR 977/2019 e, quindi, approvato dalla Regione medesima con deliberazione di Giunta.

CONSIDERATO CHE

Per quanto sopra esposto si osserva quanto segue.

1) Consistenza e adeguatezza del Fondo per rischi.

Dal contraddittorio è emerso che, diversamente da quanto riportato nel questionario (quesiti nn. 9 e 9.1 di pag. 11) da cui risultava la presenza di contenziosi per le prestazioni sanitarie erogate da strutture private accreditate, per un importo presunto al 31.12.2019 di euro 174.000, nonché da quanto dichiarato dal Collegio sindacale nella sua relazione (pag. 15) dove veniva riportata, nell'ambito del contenzioso legale, la voce del "contenzioso nei confronti delle strutture private accreditate" per un ammontare di euro 513.981,70, tale ultimo importo si riferisce a crediti certi vantati dall'Azienda nei confronti di strutture private accreditate in quanto da queste ultime non contestati. Per stessa ammissione del Collegio sindacale e dell'Azienda gli importi sopra riportati sono stati erroneamente qualificati come contenzioso legale.

Questa Sezione prende atto di quanto riferito dall'Ente durante l'adunanza pubblica e, pertanto, ritiene superata l'irregolarità rilevata in quanto, alla luce di quanto emerso in sede di contraddittorio, non sono in corso contenziosi per prestazioni erogate da operatori privati. Tuttavia, deve



richiamarsi il Collegio sindacale, per il futuro, alla corretta compilazione del questionario evitando di ingenerare un'erronea rappresentazione della situazione contabile e finanziaria dell'Ente. Si rammenta, a tale proposito, che il questionario rappresenta uno strumento basilare per l'analisi economico-finanziaria del bilancio di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale da parte della Sezione e pertanto se ne raccomanda la puntuale compilazione.

Sul punto si evidenzia che, come ricordato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 6/SEZAUT/2020/INPR recante "Linee guida per le relazioni dei collegi sindacali degli enti del servizio sanitario nazionale sul bilancio d'esercizio 2019 (ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)", *"Le verifiche effettuate sugli enti dei servizi sanitari regionali attraverso le relazioni-questionario redatte dai rispettivi collegi sindacali, costituiscono, dunque, un rilevante momento delle attività delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trattandosi di un modello di controllo collaudato e basato sulla sinergica collaborazione tra la Corte dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni territoriali e degli enti del servizio sanitario nazionale (cfr. Corte cost., sent. n. 198/2012)."*. La Sezione delle autonomie, nella citata deliberazione, afferma, altresì, che *"La finalità del questionario è quella di rilevare il complessivo rispetto da parte degli enti sanitari degli equilibri economico-patrimoniali e finanziari, della sostenibilità dell'indebitamento, nonché dei limiti di spesa posti dalla legislazione vigente, rispetto che costituisce elemento imprescindibile della gestione degli enti stessi e rappresenta altresì un profilo particolarmente qualificante della valutazione del collegio sindacale. Il mantenimento degli equilibri di bilancio, infatti, costituisce una garanzia per la continuità dell'erogazione di un servizio costituzionalmente tutelato come quello della salute."*. È evidente, pertanto, che l'attestazione, contenuta nel questionario e confermata nella relazione al bilancio di esercizio, circa la presenza di un contenzioso legale per prestazioni rese da operatori privati che non si traduce in un accantonamento al fondo rischi per far fronte all'asserito contenzioso, se corrispondente al vero, rappresenta una criticità in quanto suscettibile di incidere sugli equilibri di bilancio.

2) La copertura delle perdite d'esercizio pregresse.

Durante l'adunanza pubblica è stata confermata la mancata erogazione, da parte della Regione, delle risorse a copertura della perdita registrata dall'Azienda USL di Bologna negli anni "2015 e precedenti", per

l'importo di euro **-2.188.467,43**. Tuttavia, questa Sezione prende atto dell'impegno assunto dalla Regione in sede di contraddittorio a garantire l'integrale copertura del disavanzo rilevato, riservandosi, nel quadro della necessaria circolarità dei controlli, di effettuare le dovute valutazioni in occasione delle ulteriori attività di controllo ad essa intestate e, in particolare, in occasione del giudizio di parificazione (art. 1, commi 3 e 5, del d.l. n. 174/2012) per la centralità che le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione rivestono nell'ambito del complesso delle attività di controllo svolte dalle Sezioni regionali della Corte dei conti (cfr. Sezione autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2018/INPR).

3) Crediti vetusti e andamento della riscossione.

La permanenza di crediti vetusti (risalenti agli anni 2015 e precedenti) per l'importo complessivo di euro **19.111.327** è stata confermata anche in sede di contraddittorio con l'Ente.

In particolare, durante l'adunanza pubblica, è stata affrontata la questione della rilevante consistenza dei crediti vantanti dall'Azienda USL di Bologna nei confronti dei Comuni pari, complessivamente, a euro 7.575.996. Sul punto, la Sezione evidenzia che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici devono essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo (cfr. Corte cost., sentenze n. 252 del 2015 e n. 6/2019).

In merito a tale esigenza di una necessaria specularità tra le entrate e le uscite degli enti pubblici in mancanza della quale si pongono problemi di tenuta degli equilibri di bilancio, anche in termini di veridicità delle poste iscritte in bilancio, la Sezione si riserva di effettuare maggiori approfondimenti in sede di controllo sui rendiconti delle Amministrazioni comunali, previa acquisizione da parte della Regione, dell'elenco dei Comuni con indicazione, separatamente per ciascuno di essi, del valore nominale del credito vantato da ciascun ente del servizio sanitario regionale e con indicazione della tipologia di credito (ivi compresa quella relativa alla "Gestione Sociale Comuni").

Conclusivamente, la Sezione invita l'Azienda USL di Bologna a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento nel bilancio e, dunque, a cascata, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità dei dati contabili esposti nel bilancio di esercizio dell'Ente.



4) Debiti vetusti.

Questa Sezione rileva che l'esistenza di situazioni debitorie pregresse (risalenti agli anni 2015 e precedenti) nei confronti di soggetti pubblici e privati, per un importo complessivo di euro 19.939.749 è stata confermata dai rappresentanti dell'Azienda USL di Bologna che hanno partecipato all'adunanza pubblica. In particolare, è emerso che una voce assai consistente di debiti vetusti è rappresentata dai debiti verso i dipendenti che ammontano ad euro 17.088.962 per gli anni 2015 e precedenti. L'Ente ha spiegato che la permanenza nel bilancio di tali posizioni debitorie è riconducibile ai ritardi nella sottoscrizione dei contratti integrativi per il mancato raggiungimento di un accordo tra l'Azienda e i sindacati, necessario ai fini della corresponsione del trattamento economico accessorio a favore dei dipendenti.

In generale, preme evidenziare che, come sostenuto dalla giurisprudenza contabile, una mancata o tardiva contrattazione integrativa, nella misura in cui essa costituisce presupposto per il perseguimento e il raggiungimento degli obiettivi, nella sostanza svilisce le finalità sottese all'istituto del trattamento economico basato sulla produttività e compromette o rischia di compromettere il raggiungimento dei risultati attesi (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 201/2019/PAR; Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia, n. FVG/ 29 /2018/PAR).

Alla luce della criticità evidenziata, si invita l'Ente e la Regione, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, a porre in essere ogni utile iniziativa volta alla tempestiva definizione della contrattazione integrativa, in funzione dell'osservanza del principio costituzionale del buon andamento.

5) Incremento costi per acquisto di dispositivi medici.

Dal contraddittorio con l'Ente è emerso che l'incremento dei costi sostenuti nel 2019 è sostanzialmente imputabile all'inserimento di alcune importanti innovazioni tecnologiche, specialmente nell'ambito della tecnologia robotica.

Questa Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Azienda in ordine alle ragioni dell'incremento e del raggiungimento degli obiettivi posti dalla Regione con la DGR n. 977/2019, legati alla sperimentazione di strumenti di analisi condivisi con alcuni specifici gruppi regionali, invitando, comunque, l'Ente per il futuro a tenere costantemente monitorato l'andamento di tale voce di costo. Si raccomanda, in particolare, alla Regione di garantire il rispetto del

tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici che, per il 2019, è stato superato con un'incidenza del 5,5 per cento (rispetto al tetto del 4,4, per cento) sul Fondo sanitario nazionale 2019, come affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica (pag. 341). Si invita, quindi, la Regione alla fissazione di specifici obiettivi finanziari agli Enti del Servizio sanitario regionale per l'acquisto di dispositivi medici che sia funzionale al conseguimento, a livello regionale, dell'obiettivo finanziario posto dal Legislatore nazionale.

6) Consulenze e collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie.

Durante l'Adunanza pubblica l'Ente ha chiarito che l'incremento è dovuto, in misura prevalente, all'acquisizione di prestazioni rese dai dipendenti dell'Azienda al di fuori dall'orario di lavoro per la riduzione delle liste di attesa.

In particolare, dal Conto economico emerge che l'aggregato B.2.A.15.3 ("Consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie da privati"), pari a euro **11.599.463 (+2,7% rispetto al 2018)**, che ha un'incidenza percentuale del 85,78% sul costo totale delle consulenze sanitarie e sociosanitarie pari a euro 13.520.997, si scompone, al netto del rimborso degli oneri stipendiali, delle seguenti voci:

- 1) B.2.A.15.3.A "Consulenze sanitarie da privato - articolo 55, comma 2, CCNL 8 giugno 2000" per un importo pari a euro **3.200.000**;
- 2) B.2.A.15.3.B "Altre consulenze sanitarie e sociosanitarie da privato" importo pari a euro **17.687**;
- 3) B.2.A.15.3.C "Collaborazioni coordinate e continuative sanitarie e sociosanitarie da privato", pari a **1.370.337**;
- 4) B.2.A.15.3.D "Indennità a personale universitario - area sanità", pari a euro **1.954.018**;
- 5) B.2.A.15.3.E "Lavoro interinale - area sanità", pari a euro **2.483.193**;
- 6) B.2.A.15.3.F "Altre collaborazioni e prestazioni di lavoro - area sanitaria", pari a **2.574.228**.

Nella tabella di seguito riportata sono indicati gli scostamenti rispetto al 2018 per ognuna delle voci di costo già richiamate.

	Voce C.E.	Descrizione	2019	2018	Variazione
--	------------------	--------------------	-------------	-------------	-------------------

					in %
1	B.2.A.15.3.A	Consulenze sanitarie da privato - articolo 55, comma 2, CCNL 8 giugno 2000	3.200.000	2.407.000	+32,95
2	B.2.A.15.3.B	Altre consulenze sanitarie e sociosanitarie da privato	17.687	11.915	+48,44
3	B.2.A.15.3.C	Collaborazioni coordinate e continuative sanitarie e sociosanitarie da privato	1.370.337	1.509.913	-9,24
4	B.2.A.15.3.D	Indennità a personale universitario - area sanità	1.954.018	1.975.356	-1,08
5	B.2.A.15.3.E	Lavoro interinale - area sanità	2.483.193	2.756.639	-9,92
6	B.2.A.15.3.F	Altre collaborazioni e prestazioni di lavoro - area sanitaria	2.574.228	2.632.194	-2,20

Quindi, per quanto anche la voce "Altre consulenze sanitarie e sociosanitarie da privato" abbia subito un incremento rispetto all'anno precedente, effettivamente la voce "Consulenze sanitarie da privato - articolo 55, comma 2, CCNL 8 giugno 2000" è quella che ha registrato il maggiore aumento incidendo, più delle altre, sulla determinazione del costo complessivo riconducibile alle consulenze sanitarie e sociosanitarie.

Ai sensi dell'art. 55, comma 2, del citato CCNL, si tratta di prestazioni richieste, in via eccezionale e temporanea, ad integrazione dell'attività istituzionale, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, soprattutto in presenza di carenza di organico ed impossibilità anche momentanea di coprire i relativi posti con personale in possesso dei requisiti di legge, in accordo con le *équipes* interessate e nel rispetto delle direttive regionali in materia. Tali prestazioni, che costituiscono esercizio dell'attività libero professionale che avviene al di fuori dell'impegno di servizio si considerano erogate nel regime di cui all'art. 55, comma 1, lett. d) ("*partecipazione ai proventi di attività professionali, a pagamento richieste da terzi (utenti singoli, associati, aziende o enti) all'azienda anche al fine di consentire la riduzione dei tempi di attesa, secondo programmi predisposti dall'azienda stessa, d'intesa con le équipes dei servizi interessati*").

Nella relazione sulla gestione, l'Ente ha dichiarato che: "A parziale copertura della carenza di personale per mancanza di graduatorie si è

registrato un aumento di 793 mila euro rispetto al 2018 (importo ricompreso alla voce ministeriale BA1390) per prestazioni aggiuntive per l’Emergenza e per la riduzione dei Tempi Massimi di Attesa.”. Di contro, il Collegio sindacale, nella sua relazione al bilancio chiuso al 31 dicembre 2019, non ha evidenziato tale incremento, né indicato le ragioni, rappresentando, piuttosto, in termini generali, che non si è fatto ricorso a consulenze o esternalizzazione del servizio a seguito di carenza di personale.

Ciò premesso, questa Sezione prende atto di quanto riferito dall’Ente durante il contraddittorio svolto in adunanza pubblica, in ordine alle motivazioni dell’incremento rispetto al 2018 dei costi sostenuti per consulenze sanitarie e sociosanitarie riconducibili sostanzialmente ad un aumento dell’attività svolta allo scopo di ridurre le liste di attesa.

Sul punto si rammenta, comunque, che l’art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, dispone che, a decorrere dal 2011, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3, dell'articolo 1, della legge 31 dicembre 2009 n. 196 (escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati), non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L’affidamento di incarichi in assenza dei presupposti menzionati costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha, poi, disposto che a decorrere dall'anno 2020 tale disposizione cessa di applicarsi alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria.

Successivamente, la legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha previsto, all’art. 1, comma 590, che, ai fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, cessano di applicarsi alcune norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa, ivi compreso l’art. 6, comma 7, D.L. n. 78/2010.

Ciò premesso, al fine di valutare la misura e le modalità con cui la disciplina vincolistica influisce per l’esercizio 2019 sullo spazio di autonomia

gestionale degli Enti del servizio sanitario nazionale, si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 139 del 4 giugno 2012, nella quale è stato precisato che, per questi ultimi, le disposizioni dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 *"non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio"*, come, peraltro, esplicitamente precisato dall'art. 6, comma 20 del citato decreto-legge. In particolare, dette disposizioni non impongono al sistema delle autonomie (compresi gli enti del SSN) l'adozione di tagli puntuali alle singole voci di spesa considerate dal legislatore, bensì costituiscono il riferimento per la determinazione dell'ammontare complessivo dell'obiettivo di riduzione, che ciascun ente può discrezionalmente rimodulare tra i diversi aggregati oggetto di limitazione. Pertanto, nell'esercizio della propria autonomia, ove vi sia capienza di bilancio, le aziende sanitarie ed ospedaliere conservano la facoltà anche di mantenere inalterata (o di incrementare) la spesa per consulenze (in particolare, dei rapporti di lavoro autonomo finalizzati all'erogazione di prestazioni sanitarie), purché riducano, per percentuali superiori, le altre voci contemplate nell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (missioni; formazione; relazioni pubbliche, convegni, mostre, rappresentanza; etc.) (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 165/2016/PRSS).

Si invita, quindi, l'Ente a monitorare costantemente le spese sostenute per consumi intermedi ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento imposti dal legislatore nazionale.

7) Mancato rispetto dei termini di adozione e approvazione dei bilanci.

Con riferimento alla tardiva adozione e conseguente approvazione del bilancio preventivo economico, questa Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'Azienda in merito al ritardo con cui la Regione ha fornito gli elementi essenziali per la formulazione dei documenti contabili, nonché dei chiarimenti acquisiti dalla Regione con particolare riferimento all'iter di programmazione regionale che poteva essere avviato soltanto dopo l'accordo politico per il riparto tra le Regioni delle risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale che è intervenuto in data 13 febbraio 2019.

Ciò premesso, questa Sezione deve rilevare che i ritardi nell'adozione ed approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie vanno stigmatizzati per le importanti conseguenze sulla programmazione del servizio sanitario, sia a livello regionale che aziendale, oltre che sui relativi controlli. I bilanci preventivi annuali delle aziende, inoltre, acquistano un rilievo fondamentale in quanto



legati all'obbligo delle Regioni di predisporre e sottoporre all'approvazione della Giunta regionale anche un bilancio preventivo economico annuale consolidato del Servizio Sanitario Regionale.

Pertanto, tenuto conto della particolare significatività che il bilancio preventivo economico annuale assume ai fini di una corretta allocazione delle risorse necessarie per la gestione, da un lato, e di un più efficace controllo dei costi, dall'altro, si raccomanda alla Regione, per quanto di competenza, di adottare tutte le misure necessarie a predisporre l'assegnazione delle risorse alle Aziende in tempo utile per consentire alle stesse l'adozione del bilancio preventivo economico annuale e, conseguentemente, la sua approvazione, nel rispetto delle tempistiche previste dalle vigenti disposizioni normative.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di esercizio 2019 dell'Azienda USL di Bologna:

- raccomanda all'Azienda di conformarsi alle indicazioni contenute nella presente pronuncia e all'Amministrazione regionale di ottemperare alle relative prescrizioni, assicurandone l'osservanza da parte dell'Azienda in virtù dei poteri di vigilanza che esercita su di essa. In particolare:

- 1) all'Azienda di vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento nel bilancio e, dunque, a cascata, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità dei dati contabili esposti nel bilancio di esercizio dell'Ente;
- 2) all'Azienda e alla Regione, ciascuna per quanto di rispettiva competenza, di porre in essere ogni utile iniziativa volta alla tempestiva definizione della contrattazione integrativa, in funzione dell'osservanza del principio costituzionale del buon andamento;
- 3) alla Regione di fissare specifici obiettivi finanziari agli Enti del Servizio sanitario regionale per l'acquisto di dispositivi medici che sia funzionale al conseguimento, a livello regionale, dell'obiettivo finanziario posto dal Legislatore nazionale;
- 4) all'Azienda di monitorare costantemente le spese sostenute per consumi intermedi ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento imposti dal legislatore nazionale;
- 5) alla Regione, per quanto di competenza, di adottare tutte le misure necessarie a predisporre l'assegnazione delle risorse alle Aziende in tempo utile



per consentire alle stesse l'adozione del bilancio preventivo economico annuale e, conseguentemente, la sua approvazione, nel rispetto delle tempistiche previste dalle vigenti disposizioni normative.

- raccomanda al Collegio Sindacale di vigilare sulla regolarità dell'operato dell'Azienda comunicando con tempestività eventuali criticità riscontrate. In particolare, richiama il Collegio sindacale alla corretta e puntuale compilazione del questionario evitando di ingenerare un'erronea rappresentazione della situazione contabile e finanziaria dell'Ente, rammentando che il questionario rappresenta uno strumento basilare per l'analisi economico-finanziaria del bilancio di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale da parte della Sezione;
- che la presente pronuncia sia pubblicata ai sensi dell'art. 31 del d. lgs 14 marzo 2013, n. 33;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa mediante posta elettronica certificata - al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, al Presidente della Giunta regionale, all'Assessore alle politiche per la Salute, al Direttore generale ed al Collegio sindacale dell'Azienda USL di Bologna;
- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 26 maggio 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

I relatori

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Elisa Borelli

(firmato digitalmente)



Depositata in segreteria in data 31 maggio 2021

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(*firmato digitalmente*)