

Determinazione n. 67/2001

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 4 dicembre 2001;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 ottobre 1994, con il quale l'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi, relativi agli esercizi finanziari 1999 e 2000, nonché le annesse relazioni del Direttore e del Collegio dei Revisori, dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR), trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Ignazio de Marco e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per gli esercizi 1999 e 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni del Direttore del Collegio dei revisori dei conti dell'agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR) – della relazione, come innanzi deliberata, che, alla presente si unisce, perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme ai conti consuntivi per gli esercizi 1999 e 2000 – corredati delle relazioni del Direttore e del Collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR) – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia stesso.

L'ESTENSORE

f.to Ignazio de Marco

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA PER I SERVIZI SANITARI REGIONALI

(A.S.S.R.) PER GLI ESERCIZI 1999 E 2000

SOMMARIO

1. Premessa - 2. Vicende significative - 3. Gli organi - 4. Il personale - 5. Bilanci e scostamenti - 6. I risultati gestionali - 6.1. Notazioni generali - 6.2. La situazione finanziaria - 6.3. I residui - 6.4. La situazione amministrativa - 6.5. Il conto economico - 6.6. Lo stato patrimoniale - 7. Conclusioni - Appendice uno: prospetti di bilancio - Appendice due: indici di bilancio

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Con la presente relazione, si riferisce al Parlamento - in attuazione dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 - sulla gestione finanziaria dell'*Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR)* concernente gli esercizi 1999 e 2000¹ nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

L'*Agenzia* - istituita in virtù dell'art. 5 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266 e riordinata sia col d. l.vo 31 marzo 1998, n. 115 (in base alla legge 15 marzo 1997, n. 59) sia con la successiva legge 23 dicembre 1998, n. 448 - è dotata di personalità giuridica ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero della salute.

E' assoggettata al controllo della Corte dei conti² nelle forme previste dall'art. 2 della legge 21.3.1958, n. 259.

Per quanto riguarda notazioni generali, profili istituzionali, quadro normativo, struttura e organizzazione si rinvia ai precedenti referti.

2. Vicende significative

Si premette che il periodo in esame è stato caratterizzato da talune difficoltà nel proseguimento dell'attività (anche per le dimissioni del Direttore) aggravate da notizie di stampa sul futuro dell'*Agenzia*: a tal riguardo, il Consiglio di Amministrazione decise di inviare una lettera al Ministro vigilante nonché ai Presidenti delle Regioni e, in seguito ad apposito incontro, fu espressa la volontà di riconsiderare il ruolo e l'assetto funzionale-organizzativo di essa.

Il legislatore è, quindi, intervenuto con due ravvicinati provvedimenti normativi:

¹ Per i precedenti, v. le relazioni per l'esercizio 1995 (in *Atti Parlamentari*, XIII legislatura, doc. XV, n 28) e per gli esercizi 1996-1998 (in *Atti Parlamentari*, XIII legislatura, n. 243).

² D.P.C.M. 17 ottobre 1994.

- il d. l.vo 19 giugno 1999, n. 229 - di "razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale", in attuazione dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419) - che ha attribuito all'Ente ulteriori competenze³. Quale elaborazione dei provvedimenti attuativi del succitato d. lg.vo la Conferenza Unificata, nella riunione del 16.12.1999, ha adottato l'atto di indirizzo e coordinamento cui ha fatto seguito il programma di attività approvato dal Consiglio d'amministrazione secondo talune priorità⁴ ;

- il decreto-legge 19.2.2001, n.17 (convertito, con modifiche, con legge 28 marzo 2001, n. 129) che - oltre ad aver rideterminato la dotazione organica del personale dell'Agenzia (prevedendo, in aggiunta alle 30 unità con contratto a termine di diritto privato, 50 unità di ruolo nonché "esperti con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa nel limite massimo di 10 unità") - ha sensibilmente incrementato l'entità del finanziamento dello Stato⁵ e ha attribuito al Consiglio di amministrazione la potestà regolamentare in materia di funzionamento degli organi, di organizzazione dei servizi, di ordinamento del personale e di gestione amministrativo-contabile.

In ragione di ciò, il predetto Consiglio ha adottato il nuovo regolamento⁶ dell'Ente approvato, in data 31 maggio 2001, con decreto del Ministro della sanità di concerto col Ministro per la funzione pubblica e col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (in G.U. 12.7.2001, n. 160, s.o.).

³ Ad esempio: la facoltà per il Ministro di avvalersi dell'Agenzia per promuovere forme di collaborazione e linee guida comuni in funzione dell'applicazione coordinata del Piano sanitario nazionale e della normativa di settore; la possibilità che il Consiglio dei Ministri senta l'Agenzia prima di adottare gli interventi correttivi e sanzionatori nei confronti delle Regioni inadempienti nell'adozione dei Piani sanitari regionali; il parere preventivo dell'Agenzia nel caso in cui il Ministro della Sanità ponga in essere procedimenti diretti a proporre al Consiglio dei ministri interventi sostitutivi per la mancata osservanza degli obblighi normativamente posti in materia di raccordo tra programmazione sanitaria regionale e programmazione attuativa locale; necessità del parere dell'Agenzia prima dell'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento statale di determinazione dei principi in base ai quali la regione assicura la funzione di controllo esterno sulla appropriatezza e sulla qualità dell'assistenza prestata dalle strutture interessate.

⁴ Sul punto, v. paragrafo 6.1.

⁵ Elevato a lire 12,8 miliardi dal 1.1.2001.

⁶ Delibera n. 108 in data 8 maggio 2001.

Si segnalano, inoltre:

- la nomina del nuovo Direttore, con decorrenza 2 gennaio 2001, a seguito della anticipata risoluzione del contratto di lavoro del precedente incaricato;

- l'attivazione nel 2001 della Sezione affari generali e personale, finalizzata a curare gli adempimenti connessi al complessivo funzionamento dell'Ente (questioni giuridiche, attività contrattuale, informatica, attività dei servizi ausiliari, supporto al funzionamento di commissioni e gruppi di lavoro, ecc.), con incarico di direzione affidato mediante contratto a tempo determinato (deliberazione del Consiglio in data 28.6.2001);

- l'abolizione ⁷ sia della posizione di *vice-direttore* (istituita dal precedente Consiglio di amministrazione, con funzioni prevalentemente gestionali e amministrative), peraltro non prevista dalla legge né dal regolamento, sia delle quattro Sezioni in cui era suddivisa l'*Agenzia*;

- la verifica (dal dicembre 2000), da parte dai Servizi ispettivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento RGS, su tutti gli atti relativi alla gestione del periodo dall'inizio dell'operatività dell'*Agenzia* (1995) in poi, nell'ambito dell'ordinario sistema di controlli delle amministrazioni pubbliche. Detta verifica si è conclusa con relazione in data 9.7.2001 al Ministero della salute nonché ad altri destinatari, tra cui la Procura Regionale per il Lazio di questa Corte. L'*Agenzia* ha, recentemente, fornito chiarimenti ed osservazioni in proposito;

- la deliberazione n.76 del 29.3.2001 con cui - data la necessità di disciplinare la materia relativa ai corrispettivi per incarichi temporanei di collaborazione ad esperti esterni, per l'attuazione dei progetti di "ricerca finalizzata" finanziati dal Ministero della sanità (art. 12-bis del d. lgs n. 229/1999) ovvero di altri analoghi progetti finanziati dall'esterno ⁸ - sono state applicate le disposizioni del D.M. sanità, di concerto col Ministero del Tesoro, in data 20 gennaio 1996 (in tema di incarichi conferiti dall'Istituto Superiore di Sanità);

⁷ Verbale del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 25 febbraio 1999.

⁸ Spese inserite, in bilancio, nella cat. IV (cap. 10401 e 10402). V., in proposito, par. 6.2.1. (spese correnti).

- la partecipazione al Convegno sul tema della "Promozione della Evidence-based Health Care", nell'ambito del *VII Cochrane Colloquium*, tenutosi a Roma nei giorni 5-9 ottobre 1999⁹ che confronta le strategie adottate in alcuni paesi europei e in Canada con le più sviluppate esperienze delle regioni italiane, per la diffusione di linee-guida cliniche e organizzative;
- il sito *internet*, dal 1999, per lo sviluppo della funzione di documentazione e connessione a distanza.

* * *

In attuazione dell'articolo 8, co. 1, del nuovo Regolamento, con delibera n. 196 del 25.10.2001 è stato ricostituito (fino alla scadenza del Consiglio di Amministrazione) il *Nucleo di valutazione e controllo strategico*; per i tre componenti - nominati dal Consiglio stesso tra esperti aventi un'elevata competenza tecnico-scientifica - è previsto il compenso nella misura del 60 % di quello spettante al Collegio dei revisori dei conti.

⁹ Le tematiche affrontate fanno parte del programma di attività dell'Agenzia, approvato dal Consiglio d'amministrazione il 25.2.1999.

3. Gli organi

Sono organi dell'*Agenzia* (art. 2, co.1, d. l.g.vo n. 115/1998):

- il *Presidente del Consiglio di Amministrazione*
- il *Consiglio di Amministrazione* (composto da quattro membri, oltre al Presidente)
- il *Collegio dei revisori dei conti*
- il *Direttore*.

Decaduti in conseguenza del d. l.g.vo 31.3.1998 n. 115¹⁰, furono ricostituiti - i primi due - con d.P.C.M. del 28 settembre 1998¹¹ e il terzo con deliberazione del Consiglio in data 14 maggio 1999; durano in carica (*ora*) cinque anni e sono rinnovabili una sola volta¹².

Le funzioni di **Direttore**¹³ sono state conferite dal 2.1.2001 dopo le dimissioni, con decorrenza 3.11.2000, del precedente incaricato. Il rapporto di lavoro è regolato mediante contratto di diritto privato, nella specie avente durata quinquennale, il Direttore esercita tutti i poteri di gestione dell'*Agenzia*, salvo quelli attribuiti ad altri organi di essa.

La controversia in atto col precedente Direttore caducato per effetto del d. l.vo n. 115 del 1998¹⁴, circa l' indennità di recesso ex art. 2227 c.c., si è

¹⁰ Art. 3 del d. l.g.vo. 31.3.1998 n. 115. Il Collegio dei revisori, tenuto conto dell'avvenuta scadenza del termine previsto dal citato articolo nonché di quello in materia di proroga degli organi amministrativi (d.l. 16.5.1994 n.293 convertito, con modificazioni, nella legge 15.7.1994 n.444), ritenne di considerare concluso il proprio mandato.

¹¹ L' insediamento del nuovo Consiglio di Amministrazione avvenne l' 8 gennaio 1999.

¹² Art. 2, co. 1, del d. l.vo n. 115 /1998 come sostituito dall'art. 2, co. 3, introdotto in sede di conversione del d.l. 19.2.2001 n. 17.

¹³ La nomina è disposta con d.P.C.M. su proposta del Ministro vigilante d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

¹⁴ Per tale anticipata risoluzione del rapporto di diritto privato, le Commissioni parlamentari per le questioni regionali e per l'attuazione della riforma amministrativa avevano affermato la necessità del riconoscimento al Direttore uscente di una indennità di recesso.

conclusa con transazione recepita in apposita delibera dell'Ente approvata dal Ministero vigilante previo parere favorevole dell'Avvocatura di Stato.

* * *

I **compensi** sono stati adeguati con decreto interministeriale in data 8 gennaio 1999:

- l'indennità del Direttore è stata elevata a lire 200 milioni ¹⁵ a.l., con possibilità di integrazione con ulteriore quota fino al 20%, sulla base dei risultati di gestione ottenuti e di realizzazione degli obiettivi fissati, previo parere favorevole ¹⁶, del Nucleo di valutazione e controllo strategico;
- ai componenti del *Collegio dei revisori* è corrisposta l'indennità pari al 10% della misura ¹⁷ prevista per il Direttore;
- al Presidente del *Collegio dei revisori* compete una maggiorazione pari al 20% dell'indennità fissata per gli altri componenti;
- ai componenti del *Consiglio di amministrazione* è corrisposta l'indennità annua nella misura prevista per i componenti del Collegio dei revisori incrementata del 10%;
- al Presidente del *Consiglio di amministrazione* compete una maggiorazione pari al 20% di quella fissata per gli altri componenti.

¹⁵ In precedenza, l'indennità era stabilita in lire 180 milioni.

¹⁶ Circa detto parere sono da ritenere superate le perplessità di questa Corte (v. relazione 1996-1998, cit., par. 3, nota 35) non essendo più configurabile il *Nucleo* - in base al nuovo regolamento - quale struttura di supporto del Direttore .

¹⁷ Deve ritenersi "indennità base" ossia senza l' eventuale incremento del 20%.

Gli emolumenti *percepiti* dagli organi, nell'ultimo triennio ¹⁸, sono stati i seguenti:

(in milioni di lire)

Indennità e rimborsi	1998	1999	2000
- al Direttore (cap. 10101)	216	203	268
- ai membri del Consiglio di amministrazione	111	125	168
- ai membri del Collegio dei Revisori	61	64	102
totale	388	392	538
<i>variazione %</i>	<i>-4,91</i>	<i>1,03</i>	<i>37,24</i>

* * *

Nel biennio in esame, le sedute dei succitati organi collegiali hanno avuto cadenza quasi bimensile; l'attività del Collegio dei revisori è consistita - oltre che nei dovuti pareri sui bilanci e relative variazioni - nell'esame delle delibere e, a campione, dei mandati.

4. Il personale.

La consistenza nell'ultimo triennio si desume dalla sottostante tabella **A**:

¹⁸ In tutti i prospetti ed indicatori del presente referto, per migliore comprensione dei fenomeni esposti nonché, come termine di raffronto, sono inseriti anche i dati del 1998.

Tabella A

(dati forniti dall' Agenzia)

PERSONALE	IN SERVIZIO AL 31/12		
	1998	1999	2000
- con contratto di diritto privato :			
- Direttore	-	1	1
- Vice direttore	1	1	-
- Funzionario coordinatore	1	1	-
- Funzionario	8	9	10
- Assistente	9	10	12
- Operatore amministrativo	3	3	2
- Operatore tecnico	3	3	2
TOTALE A)	25	28	27
- comandato :			
1) dal Ministero della Sanità			
- Funzionario amministrativo contabile	1	-	-
- Analista economico finanziario	1	1	-
- Collaboratore amministrativo contabile	1	-	-
- Collaboratore amministrativo	2	-	-
- Operatori amministrativi	1	-	-
- Addetto ai servizi ausiliari e di anticamera	2	2	1
2) da Aziende sanitarie			
- Dirigente medico	1	1	-
TOTALE B)	9	4	1
TOTALE GENERALE (A + B)	34	32	28

Per effetto dell'art. 2 del citato d.l. n. 17/2001, norma introdotta con la legge di conversione 28 marzo 2001 n. 129, la pianta organica è ora composta di complessive 81 unità¹⁹ così suddivise:

- *Direttore*;
- *personale di ruolo* = 50 unità, da articolare in quattro categorie e un livello di dirigenza, quest'ultimo nel limite di otto unità, con equiparazione al personale del S.S.N.²⁰ ;

¹⁹ In precedenza l'Agenzia poteva avvalersi di personale sia assunto con contratto di diritto privato, a tempo determinato, sia comandato nei limiti dei contingenti rispettivamente, di 80 e 30 (=110) unità.

²⁰ Sono previste norma di prima attuazione per il conferimento di non oltre il 25% dei posti istituiti di livello non dirigenziale, mediante concorso riservato al personale già in servizio.