



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di supporto | Il Funzionario Preposto

ISTITUTO DI RICOVERO E CURA
A CARATTERE SCIENTIFICO
Ospedale Oncologico - BARI

20 FEB. 2018

ARRIVO

CORTE DEI CONTI



0000470-19/02/2018-SC_PUG-T75-P

ISTITUTO DI RICOVERO E CURA
A CARATTERE SCIENTIFICO
Ospedale Oncologico - BARI

20 FEB. 2018

Prot. n. 3354

Al Presidente della
della Regione Puglia

Al Direttore del Dipartimento
della Regione Puglia
"Promozione della salute"

Al Direttore Generale
dell'IRCCS "Giovanni Paolo II"

Alla GSA della Regione
Puglia

Al Presidente del Collegio
sindacale dell'IRCCS "Giovanni
Paolo II"

Oggetto: delibera n. n.10/PRSS/2018

Si trasmette la deliberazione in oggetto adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'adunanza del 30 novembre 2017, ai sensi dell'art.1, c. 170, L. n. 266/2005 e dell'art. 1, commi 3 e 7, del D.L. n.174/2012 convertito, con modificazioni, nella L. n. 213/2012.

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuce Sciannamico)





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

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

a seguito dell'adunanza pubblica del 30 novembre 2017

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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

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

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

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



Viste le relazioni del Collegio sindacale dell'IRCCS Giovanni Paolo II riferite ai bilanci 2014 e 2015;

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

Vista l'ordinanza n.125/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

Udito il relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

Uditi il Direttore generale Dott. Vito Antonio Delvino, il Direttore amministrativo Dott. Massimo Mancini, il Direttore del Dipartimento della Sanità della Regione Puglia Giancarlo Ruscitti, il Dirigente della Sezione G.S.A. della Regione Puglia Dott. Benedetto Pacifico;

FATTO

A seguito di esame dei questionari trasmessi dal Collegio sindacale dell'IRCCS Giovanni Paolo II, relativi ai bilanci degli esercizi 2014 e 2015, redatti ai sensi dell'art.1, co.170, della legge 23 dicembre 2005, n.266 e dell'art.1, commi 3 e 7, del decreto legge del 10 ottobre 2012, n.174, convertito in legge 7 dicembre 2012 n.213, sono emerse alcune criticità per le quali è stata avanzata richiesta istruttoria con nota prot. n.2576 del 24 maggio 2017.

L'Istituto ha dato riscontro alla suddetta richiesta istruttoria con la lettera n.10260 del 26 giugno 2017, pervenuta il giorno successivo, prot. n.3069, corredata da alcuni allegati.

Esaminata la documentazione agli atti, con relazione depositata il 24 ottobre 2017, il Magistrato Istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: tardiva approvazione dei bilanci 2014 e 2015; chiusura del bilancio 2015 con una perdita pari ad euro 12.613.373,00; presenza in bilancio di alcuni crediti non riscossi di anzianità superiore a 5 anni; partecipazione in società che hanno registrato negli ultimi anni risultati negativi; presenza di contratti per acquisti di beni e servizi con prezzi che si discostano dai valori di riferimento elaborati dall'ANAC e mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 10% del valore dei contratti in essere per appalti di servizi e di fornitura di beni (art.15, co.13, del D.L. n.95/2012, convertito nella legge n.135/2012); eccessivo ricorso all'Istituto della proroga contrattuale per acquisti di beni e servizi; presenza di numerosi contratti per acquisizione di beni e servizi affidati senza previa pubblicazione di un bando di gara; presenza di un elevato numero di ricoveri non appropriati.

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

Il Presidente della Sezione procedeva, con ordinanza n.125/2017, a convocare l'IRCCS Giovanni Paolo II per l'odierna adunanza pubblica ed a disporre la trasmissione delle predette



osservazioni del Magistrato Istruttore relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza, veniva assegnato all'Amministrazione il termine del 22 novembre 2017, ore 12.00, per l'invio di eventuali memorie illustrative e della ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n.125/2017 e delle osservazioni del Magistrato istruttore sono state inviate all'Amministrazione il 25 ottobre 2017, con nota prot. n.4564.

Con riferimento alle varie criticità elencate dal Magistrato Istruttore nella menzionata relazione, l'IRCCS Giovanni Paolo II ha provveduto a trasmettere, con lettera n.19369 del 22 novembre 2017, corredata da vari allegati, pervenuta in pari data, prot. n.4999, una articolata memoria esplicativa e difensiva. Tale memoria ha fornito ulteriori chiarimenti ed elementi di valutazione sulle varie questioni esaminate e consente di considerare superate alcune criticità individuate in rapporto agli esercizi controllati.

All'odierna adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'Istituto, il Direttore generale Dott. Vito Antonio Delvino, il Direttore amministrativo Dott. Massimo Mancini, il Direttore del Dipartimento della Sanità della Regione Puglia Giancarlo Ruscitti e il Dirigente della Sezione G.S.A. della Regione Puglia Dott. Benedetto Pacifico i quali, anche rispondendo a specifiche domande del Collegio, come successivamente riportato, hanno fornito ulteriori spiegazioni in merito a vari aspetti.

DIRITTO

Quadro normativo

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

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

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

L'art.1, co.3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, ha confermato, precisato e potenziato l'oggetto del controllo in



argomento, prevedendo che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'art.1, commi 166 e seguenti, della legge n.266/2005, per la verifica degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art.119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. In base al successivo comma 7, l'accertamento, da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti, di "squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno" fa sorgere l'obbligo per le amministrazioni interessate: "di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento". In caso di inottemperanza, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

La disposizione appena richiamata prevede, pertanto, anche in relazione agli enti del servizio sanitario, l'effetto interdittivo sui programmi di spesa dell'esito negativo del controllo, analogamente a quanto sancito per gli enti locali. La norma *de qua*, quindi, allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti nei confronti degli enti del servizio sanitario, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle relative Sezioni regionali di controllo effetti non meramente collaborativi, come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate, ma imperativi e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti (Corte costituzionale, sentenza 6 marzo 2014, n.39).

Risulta, quindi, ormai chiaro che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti sui bilanci degli enti del servizio sanitario, ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, è da intendere come verifica della conformità delle gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (come era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. Per l'effettivo conseguimento di tale scopo, come indicato, il menzionato comma 7 ha stabilito che l'accertamento, da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità ivi elencate (squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno), fa sorgere l'obbligo, in capo all'ente controllato,



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

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

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



* * * * *

1. Tardiva approvazione dei bilanci 2014 e 2015.

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

L'IRCCS Giovanni Paolo II ha approvato il bilancio dell'esercizio 2014 in data 8 maggio 2015 e il bilancio dell'esercizio 2015 in data 16 maggio 2016. Entrambi i bilanci in esame sono stati, quindi, approvati oltre il termine previsto dall'art.31 del D.Lgs. n.118/2011 (30 aprile 2016). L'Istituto ha comunicato che l'approvazione del bilancio 2014, seppure tardiva rispetto ai termini di legge, è però avvenuta nei termini assegnati dalla Regione Puglia con D.G.R. n.867/2015, documento di indirizzo economico funzionale del Servizio sanitario regionale. Analogamente, con riferimento al bilancio 2015, l'approvazione è avvenuta nei termini assegnati dalla nota del 29 aprile 2016, prot. n.168/419, della Regione Puglia, Gestione Sanitaria Accentrata (16 maggio 2016). La suddetta nota regionale ha, infatti, disposto la proroga dei termini per l'approvazione del bilancio, ai sensi dell'art.53 della L.R. Puglia n.1/2016, riportando, quali motivazioni del differimento del termine, ragioni di carattere amministrativo-contabili ovvero il completamento delle procedure del sistema "Edotto" per la elaborazione dei dati sanitari, delle procedure di riconciliazione dei dati contributi/crediti in conto capitale e delle procedure di verifica delle note di credito emesse dalle case farmaceutiche. Successivamente, con le memorie presentate alla vigilia dell'adunanza pubblica, l'Istituto ha precisato che analoga situazione si è verificata in rapporto al bilancio 2016. Tale bilancio è stato infatti approvato il 31 maggio 2017, termine ultimo stabilito dalla D.D.R. n.22/2017.

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



ricorrenza delle "particolari esigenze emerse nel corso delle operazioni di consolidamento" necessarie per procedere al differimento del termine di approvazione del bilancio stabilito dalla legge è ampiamente prevedibile.

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

* * * * *

2. Risultato negativo dell'esercizio 2015.

Il bilancio dell'esercizio 2015 dell'IRCCS Giovanni Paolo II è stato chiuso con una perdita di ammontare significativo, pari ad euro 12.613.373,00. Nell'esercizio 2016, la Regione Puglia, con le determinazioni n.50 del 12 luglio 2016 e n.70 del 18 ottobre 2016, ha assegnato le risorse necessarie per il ripiano. L'Istituto ha comunicato che la perdita registrata nell'esercizio 2016 è stata inferiore (euro 10.405.130,63 con riduzione del 17,5%). La perdita registrata nell'esercizio 2016 rimane, comunque, molto elevata.

L'avvenuto ripiano delle perdite dell'Istituto da parte della Regione Puglia non giustifica quanto rilevato. Si osserva che, tra i principi stabiliti dal D. Lgs. n.118/2011, in conformità a quanto stabilito dall'art.97, co.1, della Costituzione a seguito della legge costituzionale n.1/2012, vi è quello che dispone l'equilibrio di bilancio della singola amministrazione. L'allegato 1, punto 15, del D.Lgs. n.118/2011, in particolare, riporta che *"l'equilibrio di bilancio, infatti, comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione"*. L'Istituto dovrà uniformarsi alla disciplina richiamata.

* * * * *

3. Partecipazioni societarie.

L'IRCCS Giovanni Paolo II partecipa al Consorzio H-Bio e al Consorzio Biosistema (quest'ultimo in liquidazione dal 31 dicembre 2015). Si tratta di organismi che hanno registrato, negli ultimi anni, risultati negativi. Sono presenti perdite anche nell'esercizio 2016. Non sono state fornite adeguate spiegazioni sulle ragioni che hanno condotto ai suddetti risultati negativi. L'Istituto ha comunicato di aver recentemente dismesso la partecipazione del Consorzio Biosistema con D.D.G. n.697 dell'8 novembre 2017 e di aver espressamente mantenuto la partecipazione nell'altro Consorzio H-Bio in virtù del programma di rilancio posto in essere dal medesimo Consorzio. Appare però dubbio il rispetto dell'art.20, co.2, lettera e), del D.Lgs. n.175/2016, secondo il quale le amministrazioni pubbliche adottano piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie quando rilevano "partecipazioni in società".



diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti".

* * * * *

4. Proroghe contrattuali:

Risulta confermato, anche negli esercizi 2014 e 2015 in esame, l'eccessivo ricorso all'istituto della proroga contrattuale, già in passato oggetto di censura (deliberazioni n.213/PRSS/2014 e n.5/PRSS/2016). Per il periodo esaminato, risultano interessati da proroghe anche contratti di grande rilevanza come quelli riguardanti il servizio di pulizia (scaduto a marzo 2014), il servizio di ristorazione per degenti (scaduto ad ottobre 2013) e il servizio smaltimento rifiuti (scaduto ad ottobre 2013).

L'Istituto ha segnalato, quali fattori del ritardo nell'avvio delle procedure di gara, l'impossibilità di procedere in piena autonomia in quanto tali servizi sono interessati dalla disciplina statale e regionale in tema di accentramento delle procedure di acquisto e sono oggetto di programmazione regionale (es. D.G.R. n.2256/2016 - *Razionalizzazione degli acquisti sanitari*). Tale giustificazione, per i bilanci in esame, risulta poco condivisibile per il lungo tempo inutilmente trascorso e considerato che alcuni contratti indicati sono scaduti sin dal 2013 e che occorre, quindi, procedere alla predisposizione degli atti di gara con congruo anticipo già da prima della scadenza prevista contrattualmente (e quindi ampiamente prevedibile). L'Istituto ha altresì comunicato, in sede istruttoria, la presenza di diversi contratti appena scaduti o prossimi alla scadenza e ha specificato, per ciascun contratto, le misure poste in essere nel corso del 2016 o del 2017 (es. affidamenti di breve o media durata).

Pur prendendo atto di quanto espresso dall'Istituto e dell'ormai notevole ritardo, per quanto di rispettiva competenza, della Regione Puglia e dei soggetti dalla stessa incaricati nell'avvio e/o conclusione delle procedure di acquisizione aggregata di beni e servizi in ambito sanitario, si osserva che l'attivazione delle suddette procedure di gara da parte dell'Istituto risulta comunque, in alcuni casi, tardiva rispetto alla scadenza contrattuale ampiamente prevedibile. Per quanto riguarda la Regione Puglia, si osserva invece che la procedura di acquisizione aggregata di beni e servizi in ambito sanitario è stata avviata ormai da anni con risultati finora insufficienti e che lo svolgimento delle gare non può essere bloccato a tempo indeterminato in attesa della definizione del piano regionale di riordino ospedaliero che potrebbe richiedere ancora molto tempo. La questione ha assunto tale rilevanza da indurre il legislatore regionale (L.R. n.19/2016) ad istituire una Commissione speciale di indagine sulle proroghe dei servizi esternalizzati nella sanità pugliese.

Appare opportuno evidenziare che la proroga, consistente in un differimento della scadenza contrattuale inizialmente prevista, costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e da motivare adeguatamente e dettagliatamente in considerazione del fatto che, in materia di contratti pubblici, per evidenti ragioni di interesse pubblico, non vi è spazio per l'autonomia contrattuale delle parti per cui l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, se ritiene



necessario avvalersi ancora delle medesime prestazioni, deve effettuare una nuova gara. Una proroga illegittima può configurare un danno erariale per effetto del mancato conseguimento della minore spesa che poteva derivare dalla nuova procedura competitiva. La proroga contrattuale, oltretutto, è indice di una carente programmazione delle attività negoziali considerato che l'amministrazione avrebbe dovuto organizzarsi tempestivamente in vista delle prevedibili scadenze contrattuali.

* * * * *

5. Acquisizione di beni e servizi senza previa pubblicazione di un bando di gara.

L'istruttoria condotta ha consentito di accertare la notevole presenza di contratti per acquisizione di beni e servizi affidati, negli esercizi 2014 e 2015, senza previa pubblicazione di un bando di gara. L'Istituto ha riportato l'elenco dei contratti così affidati e ha giustificato il ricorso a tale procedura rinviando agli articoli 57 e 125 del D.Lgs. n.163/2006 (allora vigente). Si tratta fondamentalmente di n.5 acquisti di farmaci dichiarati unici (per un valore di circa 5,3 milioni di euro), di n.10 acquisizioni di servizi di manutenzione di tecnologie complesse dalle ditte fornitrici (per un valore di circa 1,6 milioni di euro), di n.13 acquisizioni di apparecchiature dichiarate dall'utilizzatore uniche ed insostituibili (per un valore superiore a 800 mila euro) e di n.23 affidamenti diretti in economia in quanto ciascuno di valore inferiore a 40 mila euro.

L'art.57 del D.Lgs. n.163/2006, vigente negli esercizi in esame (analoga disciplina è attualmente prevista dall'art.63 del D.Lgs. n.50/2016), stabiliva che le stazioni appaltanti, con adeguata motivazione, potevano aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara solo in alcune limitate ipotesi. La giurisprudenza ha costantemente considerato la suddetta procedura di natura eccezionale. Essa si pone, infatti, in contrasto con il principio generale della pubblicità e della massima concorrenzialità tipica della procedura aperta. L'urgenza di provvedere che, a determinate condizioni, rende legittimo l'uso di tale strumento non deve essere addebitabile in alcun modo all'Amministrazione per inerzia o per carenza di adeguata programmazione o organizzazione (ex plurimis, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 luglio 2017, n.1769). La norma che consente il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando *"qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato"* va interpretata in senso restrittivo e può operare solo ove ne ricorra in modo oggettivo ed incontrovertibile il presupposto applicativo e non quando sussista comunque anche un minimo spazio per poter utilmente esperire una procedura comparativa (ex plurimis, T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 17 giugno 2015, n.290).

L'Amministrazione dovrà prestare la massima attenzione in ordine alla corretta applicazione dell'istituto giuridico in argomento. Il Collegio rammenta che un affidamento senza previa pubblicazione di un bando di gara in assenza dei presupposti di legge, oltre a



costituire una violazione di legge che rende illegittimo l'atto di affidamento adottato, può configurare un danno erariale per effetto del mancato conseguimento della minore spesa che poteva derivare dal ricorso ad una regolare procedura competitiva.

P. Q. M.

la Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Puglia

ACCERTA

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

- la tardiva approvazione dei bilanci degli esercizi 2014 e 2015;
- la chiusura dell'esercizio 2015 con una perdita di euro 12.613.373,00;
- la partecipazione in società che presentano risultati negativi negli ultimi esercizi;
- l'eccessivo ricorso all'Istituto della proroga contrattuale per acquisti di beni e servizi;
- la presenza di un alto numero di affidamenti senza previa pubblicazione del bando di gara.

DISPONE

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

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

* * * * *

Il Magistrato relatore
Cosmo Sciancalepore
(Dott. Cosmo Sciancalepore)

Il Presidente
Agostino Chiappiniello
(Dott. Agostino Chiappiniello)



depositata in Segreteria

il 09 FEB. 2018

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Mariuca SCIANNAMEO)

Mariuca Sciannameo

Uff. Protocollo Istituto G.Paolo II di Bari

Da: "Per conto di: puglia.controllo@corteconticert.it" <posta-certificata@pec.aruba.it>
Data: martedì 20 febbraio 2018 11:32
A: <presidente.regione@pec.rupar.puglia.it>;
<capogabinetto.presidente.regione@pec.rupar.puglia.it>;
<area.salute.regione@pec.rupar.puglia.it>; <direzione.generale@pec.oncologico.bari.it>;
<protocollo@pec.oncologico.bari.it>; <afc.sanita.regione@pec.rupar.puglia.it>
Allega: daticert.xml; postacert.eml
Oggetto: POSTA CERTIFICATA: copia deliberazione n.10/PRSS/2018

Messaggio di posta certificata

Il giorno 20/02/2018 alle ore 11:32:51 (+0100) il messaggio
"copia deliberazione n.10/PRSS/2018" è stato inviato da "puglia.controllo@corteconticert.it"
indirizzato a:
direzione.generale@pec.oncologico.bari.it protocollo@pec.oncologico.bari.it
afc.sanita.regione@pec.rupar.puglia.it area.salute.regione@pec.rupar.puglia.it
capogabinetto.presidente.regione@pec.rupar.puglia.it
presidente.regione@pec.rupar.puglia.it
Il messaggio originale è incluso in allegato.
Identificativo messaggio: opec286.20180220113251.13063.01.1.63@pec.aruba.it

20/02/2018

Maria Marchitelli

Da: <puglia.controllo@corteconticert.it>
Data: martedì 20 febbraio 2018 11:32
A: <presidente.regione@pec.rupar.puglia.it>;
<capogabinetto.presidente.regione@pec.rupar.puglia.it>;
<area.salute.regione@pec.rupar.puglia.it>; <direzione.generale@pec.oncologico.bari.it>;
<protocollo@pec.oncologico.bari.it>; <afc.sanita.regione@pec.rupar.puglia.it>
Allega: 0000470-19-02-2018-SC_PUG-T75-P.pdf; Delibera n. 10-PRSS-2018 - IRCCS GIOVANNI
PAOLO II.pdf
Oggetto: copia deliberazione n.10/PRSS/2018

Al Presidente della Regione Puglia

Al Direttore del Dipartimento della Regione Puglia "Promozione della salute"

Al Direttore Generale dell'IRCCS "Giovanni Paolo II"

Alla GSA della Regione Puglia

Al Presidente del Collegio sindacale dell'IRCCS "Giovanni Paolo II"

Si trasmette quanto in oggetto.

Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per la Puglia

20/02/2018



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di supporto | Il Funzionario Preposto

Al Presidente della
della Regione Puglia

Al Direttore del Dipartimento
della Regione Puglia
"Promozione della salute"

Al Direttore Generale
dell'IRCCS "Giovanni Paolo II"

Alla GSA della Regione
Puglia

Al Presidente del Collegio
sindacale dell'IRCCS "Giovanni
Paolo II"

CORTE DEI CONTI



0000470-19/02/2018-SC_PUG-T75-P

ISTITUTO DI RICOVERO E CURA
A CARATTERE SCIENTIFICO
Ospedale Oncologico - BARI

20 FEB. 2018

Prot. n. 3354

Oggetto: delibera n. n.10/PRSS/2018

Si trasmette la deliberazione in oggetto adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'adunanza del 30 novembre 2017, ai sensi dell'art.1, c. 170, L. n. 266/2005 e dell'art. 1, commi 3 e 7, del D.L. n.174/2012 convertito, con modificazioni, nella L. n. 213/2012.

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuca Sciannamco)

Marialuca Sciannamco



Via C. Matteotti, n. 56 70121 Bari - Italia | Tel. 080 5950292 | Fax 080 5950296 | e-mail: marialuca.sciannamco@corteconti.it

ISTITUTO DI RICOVERO E CURA
A CARATTERE SCIENTIFICO
Ospedale Oncologico - BARI

20 FEB. 2018

ARRIVO

*A. Pugliese
muletto
su Avv. 20
trasferta*

*Dr. Sciannamco
Dr. T. M. M.
Dr. P. G. M.*

*Circolo per
Puglia 21*

proprio

conferenza

*post-pago
risposta
a tutti e
collegati*

*Att. E. M. M.
DA
AAA - sciannamco*

PC AM