

Determinazione n. 25/2009**LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 24 aprile 2009;

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;

visto il conto consuntivo dell'Ente, relativo all'esercizio finanziario 2007, nonché le annesso relazioni del Direttore e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Antonio Carlo Pensa 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 dell'Ente per l'esercizio finanziario 2007;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle indicate Presidenze, oltre che del conto consuntivo suddetto – corredato delle relazioni del Direttore dell'Ente e del Collegio dei revisori dei conti – 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 n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR) per l'esercizio 2007 – corredato delle relazioni del Direttore e del Collegio dei revisori dei conti – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia stessa.

L'ESTENSORE

f.to Antonio Carlo Pensa

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DELLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA
PER I SERVIZI SANITARI REGIONALI (A.S.S.R) PER L'ESERCIZIO 2007*

SOMMARIO

Premessa. – 1. Normativa di riferimento. – 2. Organi dell'Ente. – 3. Risorse umane e costo del lavoro. - 3.1. Consistenza dell'organico e personale in servizio. - 3.2. Costo del lavoro. – 4. Collaborazioni esterne, consulenze ed incarichi. – 5. Attività istituzionali. – 6. Gestione finanziaria. - 6.1. Ordinamento contabile. - 6.2. Bilancio di previsione e variazioni intervenute. - 6.3. Risultanze complessive della gestione. - 6.4. Rendiconto finanziario. - 6.5. Raffronto tra previsioni di bilancio e risultati contabili di esercizio. - 6.6. Analisi delle entrate e delle spese. - 6.7. Incidenza delle entrate e delle spese. – 7. Gestione dei residui. – 8. Conto economico. – 9. Stato patrimoniale. – 10. Situazione amministrativa. – 11. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

L'Agenzia per i servizi sanitari regionali (A.S.S.R.) è un ente nazionale con personalità giuridica di diritto pubblico¹, sottoposto a vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze ed assoggettato al controllo della Corte dei conti² ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

A decorrere dal 1° gennaio 2008 l'Ente ha assunto la denominazione di Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, secondo quanto stabilito dalla legge finanziaria per il 2008, di cui si dirà in seguito.

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia per l'esercizio 2007³ e sulle vicende di maggior rilievo fino a data corrente.

¹ Nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, l'Agenzia è inclusa tra gli Enti di regolazione dell'attività economica.

² Decreto del P.C.M. 17 ottobre 1994.

³ Per le relazioni aventi ad oggetto: l'esercizio 2001, *cfr. Atti Parlamentari*, XIV Legislatura, Doc. XV, n. 140; l'esercizio 2002, *cfr. Atti Parlamentari*, XIV Legislatura, Doc. XV, n.250; gli esercizi 2003 e 2004, *cfr. Atti Parlamentari*, XIV Legislatura, Doc. XV, n. 393; l'esercizio 2005, *cfr. Atti Parlamentari*, XV Legislatura, Doc. XV, n. 118; l'esercizio 2006, *cfr. Atti Parlamentari*, XV Legislatura, Doc. XV, n. 194.

1. Normativa di riferimento

L'Agenzia, avente sede in Roma, è stata istituita con l'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n.266⁴, con compiti di supporto delle attività regionali, di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi resi ai cittadini, di segnalazione di disfunzioni e sprechi nella gestione delle risorse personali e materiali e nelle forniture, di trasferimento dell'innovazione e delle sperimentazioni in materia sanitaria. Lo stesso decreto legislativo stabilisce che nel Consiglio di amministrazione dell'Agenzia deve essere assicurata la composizione paritetica fra i rappresentanti del Ministero della sanità⁵ e quelli delle regioni.

Con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 115, si è proceduto al riordino dell'Agenzia, assegnandole ulteriori funzioni, per cui essa è anche chiamata ad esprimere alcuni pareri obbligatori in materia di sanità e ad assicurare il costante monitoraggio:

- delle modalità di accreditamento delle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie e dei conseguenti oneri per il Servizio sanitario nazionale;
- dell'attuazione dei protocolli di intesa tra università e regioni che disciplinano l'apporto delle facoltà di medicina alle attività assistenziali del Servizio sanitario nazionale medesimo.

Ulteriori modifiche all'assetto funzionale dell'Agenzia sono state introdotte con l'articolo 2 della legge 28 marzo 2001, n. 129, di conversione del decreto legge 19 febbraio 2001, n. 17, con il quale è stata stabilita in cinque anni la durata in carica dei componenti gli organi dell'Ente e si è disciplinata la procedura per l'approvazione del regolamento sul funzionamento degli organi, sulla gestione amministrativo-contabile e sull'ordinamento del personale, equiparato al personale del Servizio sanitario nazionale. Detto regolamento è stato adottato dal Consiglio di amministrazione⁶ ed approvato dal Ministro della sanità di concerto con il Ministro della funzione pubblica ed il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁷.

L'Agenzia assicura il necessario supporto alle regioni o ai comuni per la elaborazione dei progetti per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, previsti dall'articolo 71 della legge n. 448 del 1998, e svolge anche attivi-

⁴ Riordinamento del Ministero della sanità, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n.421.

⁵ Attualmente Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

⁶ Delibera n. 108 in data 8 maggio 2001.

⁷ Decreto interministeriale in data 31 maggio 2001.

tà di ricerca sanitaria corrente e finalizzata nell'ambito del Servizio sanitario nazionale⁸, finanziata dal Ministero della salute⁹.

Diversi compiti consultivi e di collaborazione con il predetto Ministero e con le regioni sono poi svolti dall'Agenzia nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in virtù delle disposizioni contenute nel d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, di riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale.

Per quanto concerne ulteriori notazioni generali, profili istituzionali e competenze va ricordato che, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, commi 357-360, della legge 24 Dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), a decorrere dal 1° gennaio 2008 l'Ente, come già detto, ha assunto la denominazione di Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale, che svolge attività di ricerca e di supporto nei confronti del Ministro della salute, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ed alla stessa è stata trasferita la gestione amministrativa del programma nazionale di educazione continua in medicina (ECM), affidandole anche la funzione di supporto alla Commissione nazionale per la formazione continua.

Per favorire l'attivazione dei nuovi servizi, si è stabilito che i contributi, di cui all'articolo 92, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388¹⁰, debbano affluire direttamente al bilancio dell'Agenzia ai fini della copertura degli oneri dalla stessa sostenuti, ivi incluse le spese di funzionamento della Commissione nazionale per la formazione continua e degli ulteriori organismi previsti dall'accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 1° agosto 2007, recante il riordino del sistema di formazione continua in medicina.

⁸ Articolo 12-*bis*, comma 6, del d.lgs. n. 229 del 1999.

⁹ Vedi nota 2.

¹⁰ Trattasi dei contributi alle spese che sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato i soggetti pubblici e privati e le società scientifiche, che chiedono il loro accreditamento per lo svolgimento di attività di formazione continua, ovvero l'accreditamento di specifiche attività formative promosse o organizzate dagli stessi ai fini dell'attribuzione dei crediti formativi.

2. Organi dell'Ente

Sono organi dell'Agenzia: il Presidente del Consiglio di amministrazione, il Consiglio di amministrazione, il Direttore ed il Collegio dei revisori dei conti¹¹.

Il Presidente ed i quattro componenti del Consiglio di amministrazione sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, tra esperti di riconosciuta competenza in materia di organizzazione e programmazione dei servizi sanitari, durano in carica cinque anni e sono rinnovabili una sola volta¹².

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, unificata con la Conferenza Stato – Città ed autonomie locali, designa due dei quattro componenti del Consiglio di amministrazione ed esprime l'intesa sulla proposta di nomina del Presidente, che fa parte del Consiglio di amministrazione.

Al riguardo giova ricordare che l'articolo 1, comma 309, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (finanziaria 2006), aveva stabilito che, al fine di assicurare, con carattere di continuità, la realizzazione del programma di attività connesso allo specifico piano di lavoro finalizzato allo svolgimento dei compiti per la riduzione delle liste di attesa, agli organi dell'Agenzia non si applicava, limitatamente agli anni 2006, 2007 e 2008, l'articolo 6, comma 1, della legge 15 luglio 2002, n. 145¹³. Detto comma 309 è stato abrogato dal comma 162 dell'articolo 2 della legge 24 novembre 2006, n. 286, di conversione del d.l. 3 ottobre 2006, n.262, sicché gli organi dell'Agenzia sono cessati, non essendo stati confermati, come previsto dalla nuova disposizione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso¹⁴.

I componenti dei nuovi organi di vertice (Presidente e Consiglio di Amministrazione) sono stati nominati, nel rispetto delle procedure sopra indicate, con due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 2 febbraio 2007; e con altro

¹¹ Articolo 1 del Regolamento sul funzionamento degli organi dell'Agenzia.

¹² Articolo 2 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 115, nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge 28 marzo 2001, n. 129, di conversione del d.l. 19 febbraio 2001, n. 17.

¹³ Secondo tale norma, le nomine degli organi di vertice e dei componenti dei consigli di amministrazione o degli organi equiparati degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie o di altri organismi comunque denominati, conferite dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura, computata con decorrenza dalla data della prima riunione delle Camere, o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere, potevano essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dal voto sulla fiducia al Governo e, decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si fosse provveduto si intendevano confermati fino alla loro naturale scadenza.

¹⁴ Il Presidente ed i componenti del Consiglio di amministrazione in carica nel 2006 erano stati nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 22 gennaio 2004, mentre il Direttore era stato nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 febbraio 2006 ed aveva assunto le funzioni dal 1° marzo successivo.

decreto in pari data è stato nominato il nuovo Direttore dell'Ente, il quale ha assunto la carica il 7 febbraio 2007.

Il nuovo Collegio di revisori dei conti, composto di tre membri, designati uno ciascuno dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministero della salute e dalla Conferenza unificata di cui sopra, è stato nominato dal Presidente del Consiglio di amministrazione con delibera n. 3 del 5 aprile 2007 e si è insediato il 12 successivo¹⁵.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 9, comma 1, del Regolamento sul funzionamento dell'Agenzia, al Direttore, il cui rapporto di lavoro è regolato da contratto di diritto privato, competono: a) un'indennità annua lorda omnicomprensiva¹⁶ di euro 154.937,06, soggetta alla riduzione del 10% per ciascuno degli anni 2007 e 2008 secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 58, della legge n.266/2005; b) una quota aggiuntiva non superiore al 20% dell'indennità annua, determinata dal Consiglio di amministrazione in sede di approvazione del conto consuntivo annuale, correlata ai risultati di gestione raggiunti; c) il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio effettivamente sostenute per viaggi di servizio e documentate, nei limiti e secondo le modalità stabilite per i Dirigenti generali dello Stato di livello C.

La misura dei compensi spettanti ai componenti degli Organi dell'Agenzia è stata fissata con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, del 30 maggio 2001 ed a decorrere dal 2006 è stata applicata, agli importi in esso indicati, la decurtazione del 10% prevista dalle leggi n.266/2005 e n.296/2006, per cui le nuove misure per il triennio 2006-2008 sono le seguenti:

tabella A

| ORGANO | Compenso a regime | Compenso ridotto |
|-------------------|--------------------------|-------------------------|
| Direttore | € 154.937,06 | € 139.443,36 |
| Presidente | € 20.451,69 | € 18.406,52 |
| Componente C.d.A. | € 17.043,08 | € 15.338,77 |
| Presidente C.r.c. | € 18.592,45 | € 16.733,20 |
| Componente C.r.c. | € 15.493,71 | € 13.944,34 |

Non sono previsti gettoni di presenza.

In applicazione, poi, dell'articolo 29 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni, che prevede il contenimento della spesa complessiva per commissioni, comitati ed altri organismi,

¹⁵ La designazione dei componenti il Collegio dei revisori dei conti è prevista dall'articolo 5 del Regolamento sul funzionamento degli organi dell'Agenzia e la nomina rientra nei poteri conferiti al Presidente dall'articolo 2, comma 1, lettera b) dello stesso Regolamento.

¹⁶ L'ammontare annuo dell'indennità è stato stabilito con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione in data 30 maggio 2001.

l'Agenzia¹⁷, dei propri organismi collegiali di carattere tecnico ritenuti necessari per il conseguimento dei fini istituzionali, ha riconfermato solo il Nucleo di valutazione e controllo strategico, riordinandone il funzionamento¹⁸, mentre non è stata riconfermata la Commissione per le sperimentazioni gestionali, che ha cessato l'attività il 23 gennaio 2007.

I compensi, le indennità ed i rimborsi, percepiti nel 2007 dai suddetti organi istituzionali ed organismi collegiali, sono riportati nella tabella che segue e registrano un decremento complessivo del 17% rispetto all'esercizio precedente:

tabella B (in migliaia di euro)

| SPESA per indennità e rimborsi (a.l.) i | 2006 | 2007 |
|--|-------------|-------------|
| - al Direttore (cap. 101001) | 157 | 159 |
| - al Presidente ed ai componenti il Consiglio di Amministrazione (cap. 101002) | 78 | 85 |
| - al Presidente ed ai componenti il Collegio dei revisori (cap. 101003) | 53 | 47 |
| - ai componenti il Nucleo di valutazione (cap. 101004) | 23 | 0 |
| totale | 311 | 291 |
| <i>variazione %</i> | <i>-17</i> | <i>-6</i> |

¹⁷ Delibere del C.d.A. n. 17 del 26.10.2006, n. 1 del 22.3.2007 e n. 12 del 18.5.2007.

¹⁸ L'Agenzia non ha potuto adottare il provvedimento di riordino entro il prescritto termine del 28 febbraio 2007, in quanto a tale data erano ancora in corso di perfezionamento i provvedimenti di nomina degli organi di vertice, sicché il Ministero della salute ha ritenuto che si potesse provvedere entro il 15 maggio 2007.

3. Risorse umane e costo del lavoro

Per l'adempimento dei suoi compiti istituzionali l'Agenzia si avvale di dipendenti e collaboratori appartenenti alle seguenti tipologie:

- a) personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;
- b) personale con rapporto di lavoro a tempo determinato;
- c) collaboratori ed esperti esterni.

3.1 Consistenza dell'organico e personale in servizio al 31 dicembre 2007

Fino al 31 dicembre 2007, la "dotazione organica" è quella fissata dall'articolo 2 della legge 28 marzo 2001, n. 129, di conversione del d.l. n. 17/2001, in 50 unità di personale di ruolo e 30 unità con contratto a tempo determinato; inoltre, nella stessa disposizione legislativa è prevista la possibilità che l'Agenzia si avvalga di esperti con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa nel limite massimo di 10 unità¹⁹.

In attuazione dell'articolo 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 331, (finanziaria 2005) l'Agenzia ha provveduto alla rideterminazione della propria dotazione organica²⁰, riducendola da 50 a 46 unità, distinte come segue:

| | |
|---------------|-------------|
| - Dirigenti | n. 8 |
| - Categoria D | n. 18 |
| - Categoria C | n. 16 |
| - Categoria B | <u>n. 4</u> |
| Totale | n. 46 |

In relazione, poi, alle mutate esigenze dell'Ente, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 4 del 12 aprile 2007 è stata disposta una diversa ripartizione tra le categorie C e D, per cui il quadro è risultato il seguente:

| | |
|---------------|-------------|
| - Dirigenti | n. 8 |
| - Categoria D | n. 15 |
| - Categoria C | n. 19 |
| - Categoria B | <u>n. 4</u> |
| Totale | n. 46 |

¹⁹ Per consentire all'Agenzia nazionale di fare fronte tempestivamente e con completezza agli ulteriori compiti istituzionali assegnati dalla legge finanziaria 2008, la dotazione organica del personale è stata rideterminata in 60 unità di ruolo, di cui quarantotto unità non dirigenti e dodici dirigenti, e la stessa può avvalersi di personale non dirigenziale di ruolo in posizione di comando, dipendente dal Ministero della salute e dalle altre pubbliche amministrazioni, per un contingente massimo di quindici unità ed il Ministro della salute può altresì disporre, per periodi massimi di due anni, distacchi non rinnovabili fino a un massimo di quindici unità di personale dipendente dello stesso Ministero.

²⁰ Deliberazione del C.d.A. 19 ottobre 2005, n. 16.

Nell'ambito di detta "dotazione organica", oltre alle 46 unità di ruolo, l'Agenzia, come già detto, può utilizzare anche 30 unità con contratto a termine, per un totale di 76 unità, a fronte delle quali, soprattutto a causa del blocco delle assunzioni²¹, a chiusura dell'esercizio 2007 il personale in servizio era costituito, nel complesso, da 48 unità.

La tabella che segue riporta le unità di personale in servizio al 31 dicembre 2007 e comprende il personale di ruolo, quello con contratto di lavoro a tempo determinato e quello comandato.

tabella C

(dati forniti dall'Agenzia)

| Personale in servizio | | 2006 | 2007 | var |
|-----------------------|---|-----------|-----------|-----------|
| - | dirigenti di ruolo | 1 | 0 | -1 |
| - | d collaboratori di ruolo | 4 | 4 | 0 |
| - | c assistenti di ruolo | 6 | 6 | 0 |
| - | b operatori di ruolo | 2 | 2 | 0 |
| | Totale personale di ruolo (A) | 13 | 12 | -1 |
| - | dirigenti a contratto | 3 | 2 | -1 |
| - | d collaboratori a contratto | 13 | 12 | -1 |
| - | c assistenti a contratto | 13 | 13 | 0 |
| - | b operatori a contratto | 2 | 2 | 0 |
| | Totale personale a contratto (B) | 31 | 29 | -2 |
| - | personale dirigente comandato | 2 | 5 | 3 |
| - | personale non dirigente comandato | 2 | 2 | 0 |
| | Totale personale comandato (C) | 4 | 7 | +3 |
| | Totale personale in servizio (A+B+C) | 48 | 48 | 0 |

Dai dati esposti si evince che, alla data su indicata:

- l'organico complessivo di 76 unità era coperto per circa il 63%;
- i dirigenti, a loro volta, erano 7, di cui nessuno di ruolo, 2 a contratto²² e 5 in posizione di comando, con un rapporto di un dirigente ogni sei unità di personale.

Va ricordato altresì che, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 308, della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006), per consentire all'ASSR di far fronte, tempestivamente e compiutamente, ai compiti in materia di liste di attesa, e in particolare per l'attività di supporto al Ministero della salute nel monitoraggio dei tempi di attesa, nonché ai compiti di supporto tecnico nei confronti delle regioni che devono attuare interventi di riorganizzazione e riqualificazione dei propri servizi sanitari per conseguire l'equilibrio economico finanziario del settore, il Ministro della salute può disporre, su richiesta dell'Agenzia, il distacco presso la medesima fino a 10

²¹ L'Ente riferisce che, perdurando il blocco delle assunzioni, la normativa di riordino e potenziamento introdotta dalla legge 28 marzo 2001, n. 129, non ha potuto avere finora che un'attuazione limitata.

²² Dei 3 dirigenti a contratto, uno è cessato il 31 dicembre 2006.