

Il ruolo del Collegio Sindacale negli enti del Servizio Sanitario Nazionale[1]

Autore: Giuseppe Messina

In: Diritto del lavoro

Sommario. 1. Introduzione - 2. Il Collegio Sindacale delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende Ospedaliere - 2.1 Premessa storico - giuridica - 2.2. Composizione, durata e requisiti - 2.3 Nomina e insediamento - 2.4 Indipendenza e incompatibilità - 2.5 Cause di cessazione dalla carica di Sindaco - 2.6 Funzionamento - 2.7 Compiti del Collegio - 2.8 Rapporti tra il Collegio Sindacale e il Direttore generale - 3 Il Collegio sindacale delle Aziende ospedaliero-universitarie edegli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) - 4 La verbalizzazione delle attività di verifica dell'Organo di controllo - 4.1 Progetto Informatico Sindaci Asl (P.I.S.A.) - 5 Volume

1 - Introduzione

La disciplina del Collegio sindacale degli enti del Servizio sanitario nazionale è regolata da una pluralità di fonti normative, ciascuna riferita alla particolare tipologia di ente preso in considerazione (ASL e AO, AOU e IRCCS).

Nello specifico, per le Aziende sanitarie locali (ASL) e per le Aziende ospedaliere (AO), la norma generale di riferimento è l'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 502/1992, mentre per le Aziende ospedaliero-universitarie (AOU) e per gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)[2], la disciplina del Collegio sindacale è stabilita, rispettivamente, dall'articolo 4, comma 3, del D.Lgs. n. 517/1999 e dall'articolo 4 del D.Lgs. n. 288/2003. Comunque, come si vedrà più avanti, l'articolo 3-ter del D.Lgs n. 502/1992, che, come appena detto, reca la disciplina del Collegio sindacale delle aziende sanitarie ed ospedaliere, è da considerarsi norma generale di riferimento anche per i restanti enti del Servizio sanitario nazionale. A tal fine, si ritiene utile sviluppare tale tematica partendo dalla disciplina del Collegio sindacale delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, per poi trattare, in un apposito paragrafo, le specificità che caratterizzano tale Organo nelle AOU e negli IRCCS.

2 - Il Collegio sindacale delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende Ospedaliere

2.1 - Premessa storico-giuridica

L'originaria formulazione dell'articolo 3, comma 13, del decreto legislativo n. 502/1992 disponeva che il controllo di regolarità amministrativo-contabile nelle aziende in rassegna era affidato ad un "Collegio dei revisori", il quale era tenuto a vigilare sull'osservanza delle leggi, a verificare la regolare tenuta della contabilità e la corrispondenza del rendiconto generale alle risultanze delle scritture contabili, nonché ad esaminare il bilancio di previsione e le relative variazioni. Quest' Organo doveva accertare, altresì, almeno ogni trimestre, la consistenza di cassa e, nell'ambito della propria attività, poteva, anche, chiedere notizie al Direttore generale sull'andamento della gestione dell'ente.

In seguito con l'entrata in vigore, del decreto legislativo n. 229/1999 (c.d. terza riforma sanitaria) - con il quale si è ultimato il **processo di aziendalizzazione delle Aziende sanitarie ed Aziende ospedaliere** - è stato introdotto l'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 502/1992, che, nel modificare la disciplina dell'Organo di controllo delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere, ha, da un lato, cambiato la denominazione dello stesso (prima Collegio dei revisori, ora Collegio sindacale) e, dall'altro, ha allargato le funzioni ad esso attribuite, introducendo in aggiunta ai compiti già assegnati, quello di verificare l'amministrazione dell'Azienda sotto il profilo economico.

In pratica, il legislatore, con questo ulteriore intervento normativo, ha decretato ufficialmente il passaggio da un'amministrazione che operava esclusivamente mediante l'emanazione di "atti" pubblici e secondo le regole del diritto amministrativo, ad un'amministrazione che agisce "per risultati", cioè con mezzi e strumenti tipicamente economici, finanziari e gestionali, propri del contesto economico aziendale.

Di conseguenza, le Aziende sanitarie hanno dovuto introdurre, al posto della contabilità finanziaria, fino a quel momento in uso, la contabilità economico-patrimoniale, caratteristica tipica delle aziende private, al fine di consentire, una verifica e un monitoraggio dei risultati della gestione aziendale, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Un ulteriore rilevante modifica normativa in merito, ha riguardato la composizione del Collegio sindacale. Su tale aspetto, si rinvia a quanto si dirà nel prossimo paragrafo.

2.2 - Composizione, durata e requisiti

Il comma 3, dell'**articolo 3-ter, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502** stabilisce che nelle Aziende sanitarie locali e nelle Aziende ospedaliere "Il Collegio sindacale dura in carica tre anni ed è composto da tre membri, di cui uno designato dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute. I componenti del Collegio sindacale sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero di grazia e giustizia, ovvero tra i funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali".

Su tale aspetto, si rileva che l'attuale formulazione del primo periodo dell'appena citata norma è stata introdotta con l'articolo 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di Stabilità 2015).

In precedenza, il Collegio sindacale delle Aziende Sanitarie era, invece, composto da cinque componenti, di cui due designati dalla regione, uno designato dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro della sanità e uno dalla Conferenza dei sindaci[3]. Il passaggio della composizione dell'Organo di controllo, da cinque a tre componenti, è, in realtà, il risultato dell'Accordo tra il Governo e le Regioni[4] sancito attraverso il c.d. "Patto della salute 2014 - 2016". Infatti, l'articolo 13 di tale Accordo ha stabilito che "in linea con quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122[5], ed al fine di rafforzare il ruolo dei collegi sindacali delle aziende sanitarie e garantirne una composizione coerente con le disposizioni del presente Patto, Governo e Regioni convengono che detti collegi siano composti da tre componenti, di cui uno designato dal Presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze ed uno dal Ministro della salute".

In merito alla **composizione "mista" dell'Organo di controllo**, ed, in particolare, alla presenza all'interno del Collegio sindacale dei due rappresentanti dello Stato (uno, designato dal Ministro della salute, e l'altro, dal Ministro dell'economia e delle finanze), si evidenzia che essa corrisponde all'esigenza di garantire alle predette Amministrazioni designanti di essere adeguatamente e costantemente informate sull'andamento della gestione degli enti in questione.

Per quanto riguarda poi, più specificamente, la presenza, in seno al Collegio, del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, occorre precisare che la stessa è da ritenersi necessaria, in quanto, per il suo tramite, viene assicurata una più incisiva attuazione delle prioritarie esigenze di controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, funzionali alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione[6].

Con riferimento alla durata del mandato del Collegio Sindacale, si ripete che lo stesso dura in carica tre anni che decorrono, di norma, dalla data del provvedimento di nomina, ovvero dalla data di insediamento del Collegio, qualora ciò sia espressamente previsto nello stesso provvedimento di nomina.

Si ribadisce, inoltre, che, in analogia a quanto previsto per i sindaci delle società di capitali (cfr. articolo 2397, comma 2, c.c.[7]), lo stesso articolo 3-ter del D.Lgs n. 502/1992 richiede il possesso di alcuni requisiti per poter ricoprire l'incarico di sindaco presso le aziende sanitarie. In particolare, tale disposizione normativa stabilisce che i componenti devono essere scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori legali: fanno eccezione a tale regola, però, i funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze, per i quali, in luogo dell'iscrizione a tale registro, è invece, sufficiente aver esercitato, per almeno tre anni, le funzioni di revisore dei conti o di componente di collegi sindacali[8].

Le motivazioni che hanno indotto il legislatore a richiedere il possesso dei predetti requisiti di professionalità sono dovute sia alla complessità dei compiti affidati all'Organo di controllo, simili a quelli affidati al Collegio sindacale delle società di capitali, che all'adozione da parte delle aziende sanitarie della contabilità di tipo economico-patrimoniale, tipica delle aziende private, al posto di quella finanziaria, caratteristica, invece, degli enti di natura pubblicistica.

È appena il caso di specificare che la cancellazione o la sospensione dal registro dei revisori legali, comportando la perdita dei requisiti professionali richiesti dalla predetta norma, sono causa di decadenza dall'ufficio di sindaco.

Infine, occorre rilevare che, diversamente da quanto stabilito dal comma 1 del menzionato articolo 2397 del c.c.[9] per le società di capitali, l'articolo 3-ter del D. Lgs n. 502/1992 non prevede la nomina di sindaci supplenti. Fa eccezione a tale previsione la Regione Lazio che, con legge regionale del 16 giugno 1994, n. 18 (articolo 10, comma 1), ha previsto per le Aziende sanitarie ed Aziende ospedaliere del proprio territorio anche la nomina di un sindaco supplente, su designazione regionale.

2.3 - Nomina e insediamento

Il procedimento di nomina del Collegio sindacale delle Aziende sanitarie e delle Aziende ospedaliere è regolato dall'articolo 3, comma 13, del D.Lgs. n. 502/1992.

Tale disposizione prevede che la **nomina dell'Organo di Controllo** sia adottata con provvedimento del Direttore generale[10] una volta che allo stesso siano pervenute tutte e tre le designazioni da parte delle competenti amministrazioni.

A tal proposito, occorre precisare che, stante la natura di "Collegio perfetto" dell'Organo in parola, al Direttore generale è preclusa la possibilità di procedere alla nomina del Collegio sindacale in mancanza anche di una sola designazione da parte delle amministrazioni interessate[11].

Il Direttore generale, dopo aver adottato la delibera di nomina, notifica l'atto ai componenti del Collegio sindacale[12] e li convoca per lo svolgimento della prima seduta[13], finalizzata all'insediamento dell'Organo di controllo. L'insediamento costituisce, appunto, per il Collegio, l'atto prodromico per lo svolgimento della propria attività di controllo. In tale primo incontro, il Collegio dovrà procedere, prioritariamente, alla nomina del proprio presidente, qualora tale carica non sia già attribuita ad uno dei componenti da un'apposita disposizione normativa[14]. Tale prima riunione consente, inoltre, all'Organo di controllo di accertare la regolarità complessiva della procedura di nomina e di prendere cognizione della struttura amministrativa e contabile dell'ente. A tal uopo, nella riunione di insediamento, si procederà a verificare che i sindaci siano in possesso dei requisiti professionali previsti dalla legge, nonché ad accertare l'inesistenza di eventuali incompatibilità o possibili situazioni potenzialmente rilevanti per la valutazione dei profili di indipendenza. In particolare, i singoli interessati saranno tenuti a esplicitare il possesso dei requisiti professionali richiesti e l'inesistenza di eventuali cause di incompatibilità. In questa fattispecie, è buona norma, poi che il Collegio sindacale si incontri con i vertici dell'Azienda (Direttore generale, Direttore amministrativo e Direttore sanitario), oltre che per le necessarie presentazioni di rito, soprattutto per acquisire dagli stessi ogni elemento informativo utile all'espletamento della funzione di controllo.

Nelle fasi iniziali, giova evidenziare che una prima area fondamentale da attenzionare è quella che riguarda l'assetto organizzativo, amministrativo e contabile dell'ente. Sarà, quindi, indispensabile, a tale scopo, che il Collegio acquisisca dall'Azienda sanitaria il relativo "Atto Aziendale"[15], nonché

l'organigramma, la dotazione organica del personale, e, qualora presente, il Regolamento di amministrazione e contabilità.

Tali elementi consentiranno al Collegio di poter evincere, in tempi brevissimi, sia dell'attività svolta dall'Azienda che della sua struttura organizzativa. Tutto ciò può contribuire anche a valutare le aree di attività maggiormente esposte a rischio, che possono consentire all'Organo di controllo di poter procedere ad una adeguata pianificazione della propria attività.

Inoltre, sempre nell'**ambito delle attività iniziali**, è opportuno che il Collegio acquisisca anche la seguente documentazione:

- il Regolamento delle spese economali;
- la Convenzione di cassa;
- la specifica dei conti correnti bancari, postali e di Tesoreria in essere;
- l'ultimo bilancio economico di previsione approvato;
- l'ultimo bilancio di esercizio;
- le ultime dichiarazioni fiscali presentate (modello unico, modello IRAP, modello 770 e modello IVA).

In particolare, il Collegio dovrà anche richiedere informazioni in ordine al numero delle casse economali esistenti, alla loro ubicazione ed alla presenza di eventuali altri punti di incasso, con la specifica dei relativi Responsabili e addetti al maneggio del denaro.

Sempre nella seduta di insediamento potranno essere stabilite, altresì, le modalità di funzionamento del Collegio e quelle di convocazione di tale Organo (ad esempio: via email, via telefonica, etc.). È opportuno, inoltre, che i sindaci forniscano i propri recapiti, sia telefonici che di posta elettronica, per i necessari flussi comunicativi (ad es. convocazione dell'Organo, comunicazioni varie, trasmissione documentazione inerente i bilanci, ecc.).

Infine, qualora lo ritenga utile, il Collegio, per il tramite del presidente, potrà richiedere al precedente Collegio Sindacale le informazioni e i chiarimenti in merito all'attività di vigilanza svolta da quest'ultimo. A tal proposito, sarebbe opportuno che il Collegio uscente riepilogasse nell'ultimo verbale le attività riguardanti criticità emerse durante i propri lavori.

2.4 - Indipendenza e incompatibilità

In generale i requisiti richiesti, a tutti coloro che sono stati indicati a ricoprire l'incarico di sindaco presso

le Aziende sanitarie vi è in primo luogo quello della indipendenza, previsto dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 123/2011[16]. Questo requisito è finalizzato a garantire che l'incarico sia svolto con obiettività e integrità, in assenza di situazioni di potenziale conflitto d'interessi - tra l'attività di sindaco e quella dell'ente soggetto a controllo - che potrebbero verificarsi laddove lo stesso sindaco fosse portatore di interessi diretti o indiretti nello svolgimento dell'incarico.

La verifica della sussistenza di una concreta minaccia per l'indipendenza del sindaco va effettuata caso per caso mediante una puntuale valutazione dei rischi che possano comprometterne l'integrità e l'obiettività. A titolo d'esempio, si evidenzia che l'indipendenza potrebbe essere compromessa qualora ricorra l'esistenza di un interesse economico, finanziario o di altro genere in rapporto diretto con l'attività svolta dall'Azienda sanitaria oppure in presenza di un eccesso di familiarità, fiducia o

confidenzialità, tra il sindaco ed i soggetti che operano nell'azienda stessa, che potrebbe rendere, quindi, il sindaco eccessivamente influenzabile nell'esercizio della propria attività di vigilanza.

Nell'ipotesi in cui ci sia un rischio d'indipendenza significativo e non sia possibile intraprendere azioni correttive in grado di ridurre tale rischio ad un livello coerente con l'attività di vigilanza, il sindaco è chiamato a rifiutare l'incarico o a rinunciarvi.

A differenza del requisito dell'indipendenza che, come detto, va valutato caso per caso, l'incompatibilità è, invece, costituita dall'esistenza di cause prestabilite dalla legge, le quali impediscono di poter ricoprire la carica di sindaco. Qualora le cause di incompatibilità preesistano alla nomina, si configura la fattispecie dell'ineleggibilità, mentre nell'ipotesi in cui le stesse sopraggiungano nel corso del mandato, si verifica la fattispecie della decadenza. Analogamente a quanto previsto per i componenti del Collegio sindacale delle società di capitali, sono applicabili anche ai sindaci delle Aziende sanitarie le cause di incompatibilità espressamente previste dall'articolo 2399 del Codice Civile. In particolare, secondo la previsione di tale articolo, non possono essere eletti alla carica di sindaco e, se eletti, decadono dall'ufficio:

- il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado dei componenti dell'Organo di gestione dell'ente e coloro che sono legati all'ente o alle società dallo stesso controllate da un rapporto di lavoro continuativo, sia subordinato che autonomo, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza;
- gli interdetti, gli inabilitati, i falliti e coloro che sono stati condannati a una pena che comporta l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità di esercitare uffici direttivi, ai sensi dell'articolo 2382 del Codice Civile.

Ulteriori cause di incompatibilità sono, poi, stabilite anche in apposite disposizioni emanate da talune regioni che producono effetti limitatamente alle Aziende che insistono nel relativo ambito regionale.

2.5 - Cause di cessazione dalla carica di sindaco

La cessazione dalla carica di sindaco dell'azienda sanitaria, oltre che in caso di scadenza del mandato, decesso o a seguito di **decadenza ordinaria** (ossia per il sopraggiungere di una causa di incompatibilità), può avvenire anche per effetto della c.d. "decadenza sanzionatoria", per rinuncia volontaria all'incarico ovvero a seguito di revoca (o sostituzione) da parte dell'amministrazione designante. Per quanto riguarda, in particolare, la "decadenza sanzionatoria", questa è rappresentata dalla fattispecie prevista dal Codice Civile, in base alla quale il sindaco decade automaticamente dall'incarico per effetto della sua mancata partecipazione, senza giustificato motivo, ad almeno due riunioni del Collegio sindacale nello stesso esercizio[17], ovvero ad un'assemblea sociale oppure a due riunioni consecutive del Consiglio di amministrazione o del Comitato esecutivo[18].

In proposito, si ritiene che, salvo diversa esplicita previsione normativa regionale[19], la decadenza sanzionatoria non trova applicazione nei confronti dei componenti del Collegio sindacale delle Aziende sanitarie. Tale assunto trae fondamento dalla **previsione di cui all'articolo 20, comma 6**, del decreto legislativo n. 123/2011, il quale prevede l'obbligo della presenza di un solo componente del Collegio dei revisori dei conti e sindacali alle sedute degli organi di amministrazione attiva degli enti ed organismi pubblici. Quindi si può concludere che l'assenza dei restanti componenti possa essere considerata legittima e, quindi, non sanzionabile. Tuttavia, bisogna rilevare che la reiterata mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alle riunioni dell'Organo di controllo da parte del sindaco potrebbe indurre l'Amministrazione che ha effettuato la designazione di tale componente ad adottare gli opportuni provvedimenti che, nei casi più gravi, potrebbero consistere nella sostituzione dello stesso sindaco, per inosservanza dei suoi doveri.

Quindi, onde evitare di incorrere in un'assenza ingiustificata, il sindaco che non può partecipare alla riunione del Collegio dovrà comunicare preventivamente al Presidente i motivi che gli impediscono di prendere parte alla riunione. Sarà cura del Collegio valutare le ragioni dei motivi posti a giustificazione dell'assenza e, in caso positivo, considerare detta assenza giustificata, dandone atto nel verbale.

Un'altra causa di cessazione dalla carica di sindaco è quella derivante dalla rinuncia volontaria all'incarico (per dimissioni). In questo caso, essendo necessaria una manifestazione esplicita di volontà da parte del sindaco che intenda rinunciare all'incarico, la rinuncia non può che essere formulata per iscritto, precisando, che la stessa va indirizzata al Direttore generale dell'Azienda, all'Amministrazione designante ed al Presidente del Collegio, ovvero, qualora il soggetto dimissionario sia il Presidente stesso, agli altri componenti.

In merito alla decorrenza delle dimissioni, è controverso se le stesse abbiano efficacia immediata ovvero decorrano solo con la sostituzione del sindaco dimissionario. In proposito, nell'ottica di garantire la continuità operativa del Collegio Sindacale, consentendo all'**Amministrazione interessata** di continuare ad avere il proprio rappresentante in seno all'Organo di controllo, si ritiene che le dimissioni decorrano solo a seguito dell'avvenuta sostituzione del sindaco dimissionario. Tuttavia, se è prevista anche la presenza del sindaco supplente (ossia nella Regione Lazio)[20], in caso di dimissioni di un sindaco, il

subentro è automatico, rendendo, in tal modo, la rinuncia all'incarico immediatamente efficace.

In riferimento, poi, all'ipotesi della revoca dell'incarico, va rilevato che essa, fatta salva diversa previsione normativa regionale[21], opera in maniera diversa rispetto a quanto previsto dalla normativa civilistica per il Collegio sindacale delle società.

Al riguardo, si evidenzia che, ai sensi dell'articolo 2400, comma 2, del Codice Civile, la revoca dalla carica di componente del Collegio sindacale può intervenire solo per giusta causa e deve essere approvata con decreto del Tribunale, sentito l'interessato. Diversamente, si ritiene che la revoca di un componente del Collegio sindacale delle Aziende sanitarie, in analogia a quanto avviene in generale per i Revisori dei conti presso enti e organismi pubblici, possa essere adottata, con apposito provvedimento motivato da parte dell'Amministrazione che ha effettuato la designazione, in presenza di particolari circostanze che rendano impossibile la prosecuzione dell'incarico. Fermo restando che la stessa Amministrazione dovrà contestualmente provvedere anche alla sostituzione del sindaco revocato dall'incarico. Successivamente, la revoca del sindaco e la designazione del suo sostituto dovranno essere recepiti con provvedimento del Direttore generale, ai fini della ricomposizione del Collegio sindacale.

Infine si segnala, che l'articolo 3, comma 13, del D.Lgs. n. 502/1992 dispone che, ove a seguito di decadenza, dimissioni o decesso il Collegio risultasse mancante di uno o più componenti, il Direttore generale è tenuto ad acquisire le nuove designazioni dalle Amministrazioni competenti, mentre "in mancanza di più di due componenti dovrà procedersi alla ricostituzione dell'intero Collegio". La norma appena richiamata dispone, altresì, che "qualora il Direttore generale non proceda alla ricostituzione del Collegio entro trenta giorni, la regione provvede a costituirlo in via straordinaria con un funzionario della regione e due designati dal Ministro del tesoro. Il Collegio straordinario cessa le proprie funzioni all'atto dell'insediamento del Collegio ordinario"[22].

2.6 - Funzionamento

Come già esposto nei precedenti paragrafi, nelle Aziende sanitarie, la convocazione della prima seduta del Collegio sindacale è effettuata dal Direttore generale, una volta ricevute tutte le designazioni da parte delle Amministrazioni competenti. Nel corso della prima seduta, il Collegio procede ad eleggere a maggioranza assoluta dei componenti, il Presidente[23].

Al Presidente è riconosciuta ordinariamente una funzione organizzativa e di coordinamento dell'attività collegiale. Il Presidente convoca le riunioni del Collegio, intrattiene i rapporti istituzionali con gli organi dell'Azienda, riceve la corrispondenza indirizzata al Collegio, vigila sulla conservazione dei documenti collegiali, dà riscontro alle richieste delle Amministrazioni vigilanti, provvede alla predisposizione della programmazione dell'attività dell'Organo ed invia segnalazioni o denunce alla Procura regionale della Corte dei Conti. Alcune regioni prevedono che, in caso di assenza o impedimento del Presidente, tale funzione viene esercitata dal componente più anziano di età.[24]

In riferimento alla periodicità delle riunioni del Collegio, si ritiene che, considerata la complessità e la moltitudine degli adempimenti posti a carico del Collegio Sindacale, le riunioni debbano essere fissate con

cadenza almeno mensile. Al riguardo, peraltro, dispongono diverse leggi regionali.[25]

La convocazione delle riunioni, di pertinenza del Presidente - va effettuata, di norma, per iscritto e con un adeguato anticipo rispetto alla data di svolgimento della seduta, con l'indicazione del luogo, del giorno, dell'ora e degli argomenti iscritti all'ordine del giorno. In caso di urgenza la convocazione può essere effettuata anche con un brevissimo preavviso.

Inoltre, per la **valida costituzione del Collegio**, è richiesto che alla riunione siano presenti la maggioranza dei componenti effettivi. Le deliberazioni del Collegio, qualora lo stesso sia validamente costituito, dovranno essere assunte a maggioranza assoluta dei presenti.

Nell'ipotesi in cui, nel Collegio, non è possibile giungere, su un determinato argomento, ad una decisione unanime, il componente dissenziente ha il diritto, al fine di non incorrere in responsabilità, di far iscrivere a verbale il proprio dissenso, indicandone i relativi motivi. Il dissenso non motivato del sindaco e l'astensione non esonera il componente discordante dall'assunzione di responsabilità amministrativa conseguente alle decisioni assunte dall'Organo di controllo.

Nell'ipotesi in cui in una seduta del Collegio sono presenti solamente due sindaci e gli

stessi hanno posizioni contrastanti rispetto al risultato delle verifiche effettuate, e quindi non sia possibile raggiungere una decisione condivisa, sarà opportuno rinviare la decisione in oggetto ad un'altra seduta, in maniera da garantire una decisione a maggioranza del Collegio. Alcune regioni, nella situazione sopra descritta pur in mancanza della maggioranza dei presenti, hanno previsto

che, in caso di parità, debba prevalere il voto del Presidente.[26]

Inoltre, vista l'importanza del ruolo che riveste il Collegio Sindacale all'interno dell'Azienda sanitaria, è opportuno che sia messa a disposizione una stanza, dotata di personal computer, con collegamento ad internet, in modo da poter svolgere la propria attività lavorativa in assoluta autonomia e poter conservare le carte di lavoro, nonché avere uno specifico indirizzo di posta

elettronica certificata per comunicare con le altre Amministrazioni pubbliche, o per ricevere eventuali segnalazioni da parte di altri soggetti.

Infine, è prassi ormai consolidata che l'Azienda metta a disposizione del Collegio sindacale, per le funzioni di segreteria, un proprio dipendente, il quale possa fungere da efficace tramite tra l'Organo di controllo e i vertici aziendali.

2.7 - Compiti del Collegio

Come illustrato in precedenza, le funzioni del Collegio sindacale delle Aziende sanitarie, a seguito del processo di aziendalizzazione, hanno subito una radicale trasformazione. Infatti, l'articolo 3-ter del D.Lgs. n. 502/1992, nella sua attuale formulazione, ha esteso i compiti dell'Organo di controllo delle Aziende

sanitarie, assimilando le funzioni di tale Organo a quelle attribuite al Collegio sindacale delle società di capitali.

In particolare, ai sensi del precitato articolo 3-ter, Il Collegio sindacale deve:

- verificare l'amministrazione dell'Azienda sotto il profilo economico;
- vigilare sull'osservanza della legge;
- accertare la regolare tenuta della contabilità e la conformità del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili ed effettuare periodicamente verifiche di cassa;
- riferire, almeno trimestralmente, alla Regione, anche su richiesta di quest'ultima, sui risultati del riscontro eseguito, denunciando immediatamente i fatti se vi è fondato sospetto di gravi irregolarità; trasmettere periodicamente, e comunque con cadenza almeno semestrale, una propria relazione sull'andamento dell'attività dell'Azienda sanitaria locale o dell'Azienda ospedaliera, rispettivamente, alla Conferenza dei sindaci o al Sindaco del Comune capoluogo della provincia dove è situata l'Azienda stessa.

In riferimento alle attività di cui al precedente punto 1), il Collegio sindacale è tenuto a verificare l'amministrazione dell'Azienda sanitaria anche sotto il profilo economico, finanziario e patrimoniale. Quindi, lo stesso non deve limitare la sua attività al controllo di legittimità degli atti, ma deve anche esprimere una valutazione complessiva sull'andamento della gestione, sotto il profilo dell'efficienza, dell'economicità e dei risultati conseguiti.

In merito alla sopra specificata attività, si elencano, a titolo esemplificativo, i principali ambiti di intervento del Collegio sindacale:

- verifica del nesso causale tra i fattori di produzione impiegati e i servizi prodotti, tra gli obiettivi programmati e gli obiettivi raggiunti, tra i livelli di spesa previsti e i livelli di spesa sostenuti;
- riscontro, nel corso dell'esercizio, dei risultati di gestione rispetto ai dati del bilancio preventivo economico;
- analisi degli scostamenti tra gli obiettivi programmati e gli obiettivi raggiunti e tra i livelli di spesa previsti e i livelli di spesa sostenuti;
- appropriato utilizzo di beni strumentali, attrezzature mediche e dei farmaci;

Regione Norma di riferimento Contenuto

Passando alla vigilanza sull'osservanza di leggi, norme e regolamenti, di cui punto 2), essa si realizza attraverso l'esame degli atti e dei procedimenti posti in essere dal management aziendale.

Nello specifico, va evidenziato che l'espletamento di tale attività richiede che ciascun membro del Collegio Sindacale sia adeguatamente edotto del contenuto dell'Atto aziendale, dei Regolamenti aziendali e delle specifiche norme regionali riferite, gli enti del Servizio sanitario, nonché abbia contezza dei riferimenti normativi relativi a determinati ambiti (quali, ad esempio, personale, appalti pubblici, anticorruzione e trasparenza, tributaria, previdenziale, ecc.).

Continuando l'analisi delle attività affidate all'Organo di controllo ed, in particolare, quello di cui al superiore punto 3) , riguardante l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e della conformità del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili, nonché la verifica periodica di cassa, si rileva che tale attività, da un lato, si riferisce a quella che viene definita attività di "vigilanza sulla regolarità amministrativo-contabile" e, dall'altro, attiene all'esame ed alla valutazione del bilancio di esercizio.

In particolare, la vigilanza sulla regolarità amministrativo-contabile, che si estrinseca mediante verifiche periodiche infrannuali,[27] si riferisce nel controllo della regolare tenuta dei libri, nella verifica sull'affidabilità, completezza e correttezza delle procedure e delle scritture contabili, nel controllo degli adempimenti in materia fiscale e previdenziale, nonché nelle cosiddette verifiche di "magazzino" (tecnico, economale e farmaceutico). In tale ambito riveste una particolare rilevanza anche la verifica di cassa - da effettuarsi con cadenza almeno trimestrale - che ha come obiettivo l'accertamento della consistenza di cassa e la sua corrispondenza con il conto del tesoriere, nonché la verifica sulla regolarità dei servizi di cassa interna (cassa ticket e cassa economale).

In riferimento all'esame e la valutazione del bilancio di esercizio si pone in evidenza che tale attività si epilogga attraverso il rilascio di un parere sul progetto di bilancio, mediante una relazione contenente il giudizio del Collegio sindacale sull'andamento della gestione nel suo complesso e sui risultati conseguiti nell'esercizio, anche in rapporto al grado di realizzazione del budget, nonché sull'affidabilità nella tenuta della contabilità e sulla corrispondenza tra i dati di bilancio e le risultanze delle scritture contabili.

Infine, in ordine ai compiti previsti dal predetto punto 4), si precisa che essi attengono alla predisposizione di due relazioni che l'Organo di controllo deve effettuare periodicamente, ed in particolare:

- una relazione da trasmettere, almeno trimestralmente, alla Regione, territorialmente competente, in cui vengono riportati i risultati dei controlli eseguiti nel periodo di riferimento, con l'evidenza dei fatti o circostanze in relazione ai quali vi sia il fondato sospetto di gravi irregolarità. Analoga

relazione deve essere predisposta a fronte di apposita richiesta della Regione interessata;

- una relazione, a carattere almeno semestrale, contenente notizie sull'andamento della gestione, soprattutto con riferimento ai livelli di assistenza raggiunti ed alla produzione effettuata nell'arco temporale considerato. Detta relazione, nel caso di Azienda sanitaria locale, va inviata alla Conferenza dei sindaci, ovvero, nell'ipotesi di Azienda ospedaliera, al Sindaco capoluogo della provincia dove è situata la stessa Azienda.

Inoltre il comma 2 dell'articolo 3-ter del D.Lgs. n. 502 del 1992 prevede che i componenti del Collegio sindacale possono procedere ad atti di ispezione e controllo, anche individualmente. Questa attività di riscontro assume una rilevanza peculiare in quanto consente al Collegio sindacale, attraverso le attività di accertamento, ispezione e controllo, di verificare la correttezza dei documenti e delle notizie fornite dal management dell'Azienda sanitaria, nonché di acquisire direttamente informazioni situazione aziendale.

In tema di attribuzioni del Collegio sindacale delle Aziende sanitarie, bisogna tenere conto altresì di quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 123/2011, che enuclea, in dettaglio, i compiti assegnati ai Collegi dei revisori dei conti e sindacali operanti presso gli enti e organismi pubblici, che di seguito, vengono epilogati:

- vigilare sull'osservanza delle disposizioni di legge, regolamentari e statutarie; provvedere agli altri compiti ad essi demandati dalla normativa vigente, compreso il monitoraggio della spesa pubblica.
- verificare la corrispondenza dei dati riportati nel conto consuntivo o bilancio d'esercizio con quelli analitici desunti dalla contabilità generale tenuta nel corso della gestione;
- verificare la loro corretta esposizione in bilancio, l'esistenza delle attività e passività e l'attendibilità delle valutazioni di bilancio, la correttezza dei risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione e l'esattezza e la chiarezza dei dati contabili presentati nei prospetti di bilancio e nei relativi allegati;
- effettuare le analisi necessarie e acquisire informazioni in ordine alla stabilità dell'equilibrio di bilancio e, in caso di disavanzo, acquisire informazioni circa la struttura dello stesso e le prospettive di riassorbimento affinché venga, nel tempo, salvaguardato l'equilibrio;
- vigilare sull'adeguatezza della struttura organizzativa dell'ente e il rispetto dei principi di corretta amministrazione;
- verificare l'osservanza delle norme che presiedono la formazione e l'impostazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo o bilancio d'esercizio;

- esprimere il parere in ordine all'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo o bilancio d'esercizio da parte degli organi a ciò deputati sulla base degli specifici ordinamenti dei singoli enti;
- effettuare almeno ogni trimestre controlli e riscontri sulla consistenza della cassa e sulla esistenza dei valori, dei titoli di proprietà e sui depositi e i titoli a custodia
- effettuare il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.
- esaminare gli schemi dei bilanci preventivi, le variazioni ai bilanci preventivi, le delibere di accertamento dei residui, il conto consuntivo o bilancio d'esercizio e redigono un'apposita relazione da allegare ai predetti schemi, nella quale sono sintetizzati anche i risultati del controllo svolto durante l'esercizio.

Tra queste attività si segnalano quello relativo alla vigilanza sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo e quello sul rispetto dei principi di corretta amministrazione[28], ricavati dalla disciplina civilistica del Collegio sindacale delle società. In relazione a quanto previsto dalle norme di comportamento del Collegio sindacale, emanate dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, la vigilanza sull'adeguatezza della struttura organizzativa delle Aziende sanitarie richiede la verifica che l'assetto organizzativo dell'Azienda sia conforme alle sue dimensioni, e che vi sia un organigramma, con una precisa e intellegibile identificazione dei centri di responsabilità, che l'assetto organizzativo sia formato da individui con un'adeguata competenza a svolgere le funzioni loro attribuite e che vi siano procedure organizzative formalmente statuite.

Nell'ambito dell'Aziende sanitarie tali elementi trovano la loro statuizione all'interno dell'Atto Aziendale, in merito al quale il Collegio sindacale dovrà effettuare un'attività di riscontro attenta.

L'attività di controllo in riferimento ai principi di corretta amministrazione si sostanzia, invece, nella verifica della conformità delle scelte gestionali ai criteri di razionalità economica. In particolare, secondo le norme di comportamento sopra elencate, il Collegio sindacale è tenuto ad accertare, sulla base delle informazioni ricevute, che la direzione non compia operazioni:

- estranee alla normativa nazionale e regionale di riferimento, ed al proprio "Atto aziendale";
- in cui il management abbia un interesse proprio o per conto di terzi;

- imprudenti o azzardate e idonee a pregiudicare l'integrità del patrimonio aziendale.

2.8 - Rapporti tra il Collegio sindacale ed il Direttore Generale

Le cospicue e peculiari funzioni attribuite al Collegio sindacale richiedono che i rapporti tra l'Organo di controllo ed il Direttore Generale dell'Azienda siano sempre improntati alla massima correttezza e collaborazione.

A tal proposito, è opportuno che tra il Collegio sindacale e il Management aziendale si stabilisca un efficace scambio di informazioni sui fatti di gestione oggetto di verifica, che permetta all'Organo di controllo di poter valutare, efficacemente, la portata degli atti posti in essere dall'Azienda.

Nello specifico, al fine di consentire che all'Organo di controllo siano fornite tutte le informazioni sugli atti aziendali oggetto di riscontro, è opportuno che, in occasione delle sedute del Collegio sindacale, sia assicurata la presenza del Direttore generale o del Direttore amministrativo in Azienda.

Infine, è opportuno precisare che, non solo il Collegio, ma anche il Direttore generale potrà trarre utilità da un rapporto di tipo collaborativo tra i due organi aziendali. Di fatti, attraverso questa sinergia del Collegio, il Direttore Generale potrà avvalersi di un'azione di un ausilio qualificato che potrà essergli particolarmente utile sia nella complessa gestione dell'Azienda che nel superamento delle criticità rilevate dal Collegio, in occasione della sua attività di verifica.

3 - Il Collegio sindacale delle Aziende ospedaliero-universitarie e degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS)

La normativa di riferimento del **Collegio sindacale delle Aziende ospedaliero- universitarie** (AOU), è disciplinata dall'articolo 4, comma 3, del D. Lgs. n. 517/1999.

Nello specifico, detta disposizione, nello stabilire che al Collegio sindacale delle Aziende ospedaliero-universitarie si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 502/1992, dispone che tale Organo è composto da cinque membri, di cui uno designato dalla Regione, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute, uno dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed uno dall'Università interessata.

Dopo questa precisazione, è necessario, tuttavia, rilevare che, in coerenza con l'attuale previsione dello stesso articolo 3-ter del decreto legislativo n. 502/1992, la composizione del Collegio sindacale delle Aziende ospedaliero-universitarie è stata ridotta a tre membri in tutte le Regioni in cui sono presenti le

AOU, ad eccezione della Calabria e della Toscana, nelle quali la disciplina riguardante la composizione del Collegio Sindacale delle stesse Aziende è rimasta inalterata e, quindi, l'organo di Controllo risulta ancora formato da cinque membri.

Occorre inoltre rilevare che, come appena riferito in precedenza, la composizione "standard" del Collegio sindacale delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere prevede: un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, uno del Ministero della salute ed uno della Regione, per contro nelle Aziende ospedaliero-universitarie, in taluni casi, vi è una diversa composizione volta a garantire la rappresentatività anche dell'Università di riferimento.

In ordine, poi, alla restante disciplina del Collegio sindacale delle Aziende in rassegna, tenuto conto del rinvio all'articolo 3-ter del D.Lgs n. 502 del 1992, si può fare riferimento a quanto già dettagliatamente illustrato nei precedenti paragrafi per l'Organo di controllo delle Aziende sanitarie.

In riferimento, invece, alla disciplina del Collegio sindacale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), si ricorda che essa è dettata dall'articolo 4[29] del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288. In particolare, il comma 1 dell'articolo 4[30], nel definire i compiti dell'Organo di controllo, prevede che gli stessi sono pressoché analoghi a quelli dettati dall'articolo 3-ter del D.Lgs n. 502/1992 per i collegi sindacali delle Aziende sanitarie ed Aziende ospedaliere. L'unica eccezione riguarda le relazioni di cui al punto d)[31], del comma 1, dello stesso articolo 3-ter, le quali non vengono espressamente contemplate dall'art. 4, comma 1, del D.Lgs n. 288/2003 e, conseguentemente le stesse non rientrano tra i compiti dei collegi sindacali degli IRCCS, fatto salvo che apposite leggi regionali non dispongano diversamente.

In sintesi, in relazione ai compiti assegnati al Collegio sindacale degli IRCCS, fatta eccezione per le richiamate relazioni, si può fare completamente rinvio a tutto quanto già esposto in precedenza, nello specifico al paragrafo n. 2.7 (Compiti del Collegio).

In merito al successivo comma 3 dell'articolo 4, che originariamente indicava precisamente le amministrazioni competenti a designare i componenti del Collegio sindacale,[32] va precisato che esso è stato notevolmente modificato in conseguenza alla sentenza della Corte Costituzionale n. 270/2005, tant'è che, la sua attuale formulazione prevede unicamente che l'Organo in questione dura in carica tre anni ed è composto da cinque membri, senza fornire alcuna indicazione circa le amministrazioni designanti[33].

A tal uopo, è opportuno precisare che la disposizione di cui all'articolo 4 del predetto decreto legislativo n. 288/2003 è da ritenersi ormai superata nella parte in cui stabilisce in cinque membri la composizione del Collegio sindacale degli IRCCS. Infatti, analogamente a quanto avvenuto per il Collegio sindacale delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere, il numero dei componenti del Collegio sindacale di tutti gli IRCCS pubblici è stato ridotto a tre membri.

L'intervento normativo operato in conseguenza del "Patto della salute" (2014- 2016), recepito dal

legislatore nazionale, attraverso la riformulazione dell'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 502/1992,[34] con cui è stato ridotto a tre, dai precedenti cinque, il numero dei componenti del Collegio sindacale delle Aziende sanitarie locali ed Aziende ospedaliere, in linea con quanto stabilito dall'articolo 6, comma 5, del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 che ha previsto, in via generale, che il modello di riferimento dell'Organo di controllo degli enti pubblici è quello composto, al massimo, da tre componenti, al fine di contenere i costi di tali organismi per le esigenze della finanza pubblica.

Attualmente, quindi, in tutti gli IRCCS pubblici la composizione del Collegio sindacale è in linea con la previsione dell'articolo 3-ter del D.Lgs n. 502/1992, nella parte in cui esso dispone che i tre componenti sono designati, uno dalla Regione, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze, ed uno dal Ministro della Salute. Note

In riferimento, inoltre, a tutti gli altri aspetti inerenti la disciplina del Collegio sindacale degli IRCCS deve ritenersi applicabile, quanto detto per l'Organo di controllo delle Aziende sanitarie ed Aziende ospedaliere nei precedenti paragrafi ad eccezione delle specifiche disposizioni eventualmente previste da norme regionali o dal Regolamento di organizzazione e funzionamento di tali Istituti, ovvero, per quelli trasformati in fondazione, dallo Statuto.

4 - La verbalizzazione delle attività di verifica dell'Organo di controllo

Come previsto dall'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo n. 123/2011 " ogni verifica, ispezione e controllo, anche individuale, nonché delle risultanze dell'esame collegiale dei bilanci preventivi e relative variazioni e dei conti consuntivi o bilanci d'esercizio, è redatto apposito verbale".

In particolare, si rileva che nei verbali devono essere riportati, oltre ai criteri di campionatura adottati, gli esiti degli accertamenti eseguiti, l'illustrazione dell'attività di controllo effettuata, nonché la precisa indicazione delle irregolarità riscontrate e delle norme eventualmente violate.

Con questa ultima specificazione si rende una utilità alla struttura amministrativa dell'ente vigilato, poiché si fornisce un preciso riferimento, utile per l'**eliminazione dei vizi dei provvedimenti esaminati**, e di correggere eventuali illegittimi comportamenti.

In merito alle modalità di verbalizzazione delle riunioni del Collegio sindacale è opportuno evidenziare, inoltre, che i verbali dovranno necessariamente essere numerati, in modo progressivo con riferimento a ciascun anno di attività. Questi verbali dovranno, anche, contenere la data ed il luogo della riunione del Collegio sindacale, l'ora di inizio e termine della seduta, i nominativi e la qualifica dei componenti l'Organo di controllo presenti nonché l'indicazione degli assenti, specificando se l'assenza è giustificata o

meno, l'ordine del giorno riportato nella lettera di convocazione ed i riferimenti dei singoli provvedimenti oggetto di verifica. Inoltre, vanno indicati anche i nominativi delle persone dell'Ente, con l'indicazione della funzione rivestita, che sono intervenuti alla riunione del Collegio.

Inoltre il verbale deve contenere, in riferimento alle attività svolte ed agli accertamenti eseguiti, l'eventuale dissenso, su un determinato argomento, di uno o più componenti del Collegio sindacale. In tale ipotesi, il Presidente è tenuto a garantire al sindaco dissenziente di far iscrivere a verbale il proprio motivato dissenso.

La sottoscrizione del verbale da parte dei sindaci, previa lettura e condivisione dello stesso, deve essere apposta, preferibilmente, al termine della riunione.

Il verbale, dopo che risulta essere stato sottoscritto da tutti i sindaci intervenuti, in analogia a quanto previsto per i verbali relativi al Collegio sindacale delle società, dovrà essere riportato in apposito registro, conservato agli atti dell'Amministrazione, a cura e sotto la responsabilità del presidente del Collegio.

Una copia del verbale del Collegio dovrà essere trasmessa sia al Direttore generale che alle Amministrazioni vigilanti (Regione e Ministero della salute)[35]. Inoltre, il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, in seno all'Organo di controllo, è tenuto, ai sensi dell'articolo 22 del citato decreto legislativo n. 123/2011, a trasmettere al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato copia dei verbali, nonché a fornire tutte gli elementi conoscitivi che i competenti uffici dell'Ispettorato generale di finanza del medesimo Dipartimento dovessero richiedere.

Attualmente, l'obbligo di trasmissione del verbale posto a carico del rappresentante MEF viene assolto mediante l'inserimento dello stesso verbale nell'apposito applicativo "P.I.S.A."[36]

Si rileva, inoltre, che il verbale, essendo inquadrabile quale atto redatto da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, ha natura di atto pubblico e, quindi, fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che l'ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. A tal proposito, i sindaci dovranno prestare la massima attenzione nella redazione dell'atto, riportando nello stesso tutte le attività e gli accertamenti svolti. Inoltre, al fine di poter dimostrare, in qualunque momento, l'attività posta in essere dall'Organo di controllo, appare utile che ciascun componente conservi copia dei verbali del Collegio sindacale e la relativa documentazione di supporto.

4.1 - Progetto Informatico Sindaci Asl (P.I.S.A.)

Con l'obiettivo di addivenire ad una uniforme modalità di verbalizzazione dell'attività svolta dai Collegi sindacali delle Aziende sanitarie e per una più precisa attività di coordinamento e controllo da parte delle Amministrazioni vigilanti, è stato realizzato un apposito applicativo, denominato Progetto Informatico Sindaci Asl "P.I.S.A."

Attraverso questo applicativo, entrato in funzione, in via sperimentale, a partire dal 1° aprile 2011 ed, in via definitiva, a decorrere dal 2 aprile 2012, si è introdotta una metodologia innovativa nell'attività di verbalizzazione dei Collegi sindacali delle Aziende sanitarie locali, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliero-universitarie, la quale ha permesso, da un lato, una più omogenea acquisizione dei dati e, dall'altro, un più incisivo monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti.

L'applicativo, inoltre, ha permesso ai sindaci, attraverso la presenza in P.I.S.A. di distinti moduli - i quali tracciano gli elementi essenziali per ciascuna attività di verifica da dover porre in essere una più agevole attività di verbalizzazione.

Infatti, attraverso il "P.I.S.A.", i verbali relativi alle operazioni e i riscontri posti in essere dai Collegi sindacali, devono necessariamente essere redatti utilizzando gli schemi presenti nell'applicativo stesso, accessibile, via internet al seguente indirizzo <http://portaleigf.tesoro.it>.

Tramite l'applicativo i verbali del Collegio sindacale vengono trasmessi, in modalità telematica, alla Regione di competenza, al Ministero della salute, nonché al Ministero dell'economia e delle finanze. Di conseguenza tutto ciò fa venir meno l'obbligo, in capo al Collegio sindacale, di inviare il verbale e la relativa documentazione in forma cartacea alle Amministrazioni vigilanti e, nel contempo, consente di assolvere all'adempimento di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n.123/2011, riguardante in particolare il componente, in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze[37].

In merito alle modalità tecniche di utilizzo di questo sistema informatico, si fa rinvio al "Manuale utente" disponibile nell'applicativo P.I.S.A., alla voce "Documenti", in cui sono illustrate le informazioni necessarie ai fini dell'accesso e del corretto funzionamento dell'applicativo stesso. In detta voce, oltre alle circolari, alle istruzioni e ad altro materiale che può interessare l'attività dei Collegi sindacali, è anche possibile consultare, mediante il collegamento diretto con "Normattiva", le principali disposizioni di legge a carattere nazionale riguardante il settore sanitario, nonché le leggi regionali, più rilevanti, riguardanti il settore sanitario.

Inoltre, qualora dovessero presentarsi eventuali quesiti di natura tecnica durante le riunioni del Collegio sindacale, si potrà utilizzare l'indirizzo di posta elettronica rgs.igf.pisa@mef.gov.it, al quale potranno essere anche inviati quesiti di ordine amministrativo.

In riferimento all'attività di verbalizzazione occorre rilevare che il sistema fornisce un "modulo base" denominato "verbale del Collegio sindacale", che va utilizzato ogni qualvolta che il Collegio si riunisce, oltre ad una serie di moduli predefiniti riferiti a singole verifiche tematiche. Questi modelli vanno, altresì, allegati obbligatoriamente al modulo base.

L'applicativo consente inoltre di allegare al verbale uno o più file in formato Word o PDF, quando il Collegio sindacale lo ritenga opportuno.

Di seguito vengono riportati tutti i moduli presenti nell'applicativo P.I.S.A.:

Verbale del Collegio Sindacale (modulo base);

Bilancio preventivo;

Bilancio consuntivo;

Contrattazione integrativa;

Ispezione e controllo individuale;

Verifica di cassa;

Verifica di cassa economale;

Verifica di cassa ticket;

Verifica di farmacia;

Verifica di reparto;

Verifica pagamento debiti commerciali.

In merito al verbale modulo base denominato (“verbale del Collegio sindacale”), è opportuno precisare che esso contiene gli elementi fondamentali del verbale della seduta quali, il numero identificativo, la data, l’orario, di inizio e termine dei lavori, il luogo della riunione, i nominativi dei componenti (ai quali è associata, tra l’altro, una delle seguenti opzioni: Presente, Assente giustificato e Assente ingiustificato) e gli argomenti posti all’ordine del giorno.

Inoltre il modulo prevede anche due appositi “campi” (denominati, rispettivamente, “Esame deliberazioni sottoposte a controllo” ed “Esame determinazioni sottoposte a controllo”), nei quali vengono specificatamente annotati i dati di tutti i provvedimenti aziendali (delibere e determine) esaminati con l’indicazione del relativo esito. Nel modulo in questione, è presente, altresì, un altro “campo” denominato “Riscontri alle richieste di chiarimento formulate nei precedenti verbali”, nel quale il Collegio potrà esprimere ulteriori riscontri e deduzioni o annotare che l’esito delle risposte fornite dall’Azienda in relazione a rilievi o a richieste di chiarimenti su determinate questioni possano ritenersi esaustive.

Infine si evidenzia che il corretto utilizzo dell’applicativo “P.I.S.A.” è anche indispensabile per consentire alle Amministrazioni vigilanti di poter svolgere tempestivamente efficacemente le proprie attività di vigilanza e controllo e, nel contempo, al Ministero dell’economia e delle finanze di poter effettuare una

proficua attività di monitoraggio e analisi della spesa, ai sensi di quanto previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, permettendo, in tal modo, alle richiamate Amministrazioni di poter individuare le più idonee azioni correttive, di rispettiva competenza.

Volume consigliato

Note

[1] Circolare RGS n. 35 del 13 dicembre 2018

[2] L'art. 4 del D. Lgs n.288/2003, pur disciplinando il Collegio sindacale dei soli Istituti trasformati in Fondazioni, si applica, in concreto, anche agli Istituti non trasformati per l'espresso richiamo a tale norma effettuato dall'articolo 13 (Collegio sindacale) dello schema-tipo del Regolamento di organizzazione e funzionamento degli IRCCS non trasformati - allegato all'atto di Intesa del 1° luglio 2004, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, avente per oggetto le modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli IRCCS non trasformati in Fondazioni.

[3] È appena il caso di rammentare che, diversamente da quanto avveniva per le Aziende sanitarie locali, nelle Aziende ospedaliere un componente del Collegio sindacale, anziché essere designato dalla Conferenza dei sindaci, veniva designato dall'organismo di rappresentanza dei comuni.

[4] Si precisa che tale Accordo è il risultato dell'intesa raggiunta tra il Governo, le Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano in sede di Conferenza Stato-Regioni del 10 luglio 2014.

[5] In proposito, si rammenta che, al fine di conseguire una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, tale disposizione ha previsto, in via generale, che il Collegio dei revisori o sindacale degli enti ed organismi pubblici sia costituito da un numero non superiore a tre componenti.

[6] A tal riguardo, si precisa che l'articolo 16 della legge n. 196/2009 ha previsto, ove non sia già contemplato dalle altre norme previgenti, che sia assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche, con esclusione degli enti territoriali e degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati, facendo salvo quanto stabilito dall'articolo 3-ter, comma 3, del decreto legislativo n. 502/1992, e successive modificazioni, che prevede, a sua volta, la presenza del predetto rappresentante presso i collegi sindacali delle Aziende Sanitarie Locali e delle Aziende Ospedaliere, al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Sul punto, si segnala, altresì, che a favore della necessaria presenza del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in

seno ai collegi sindacali e di revisione di enti, istituti e società si è pronunciata anche la Corte costituzionale con la Sentenza dell'11 aprile 2011, n. 122

[7] L'articolo 2397, comma 2, del Codice civile rubricato (Composizione del Collegio) prevede che "Almeno un membro effettivo ed uno supplente devono essere scelti tra i revisori legali iscritti nell'apposito registro. I restanti membri, se non iscritti in tale registro, devono essere scelti fra gli iscritti negli albi professionali individuati con decreto del Ministro della giustizia, o fra i professori universitari di ruolo, in materie economiche o giuridiche".

[8] Con riferimento a tale ultima previsione, occorre tener conto anche delle novità introdotte dal D.L. 06/07/2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15/07/2011, n. 111, il quale ha previsto che i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, per poter assumere incarichi presso i collegi di revisione o sindacali, debbano necessariamente essere iscritti in un apposito elenco tenuto dallo stesso Ministero. Più esattamente, l'art. 10, comma 19, del predetto D.L. n. 98/2011 stabilisce infatti che: "Al fine di potenziare l'attività di controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle autorità indipendenti, sono scelti tra gli iscritti in un elenco, tenuto dal predetto Ministero, in possesso di requisiti professionali stabiliti con decreto di natura non regolamentare adeguati per l'espletamento dell'incarico. In sede di prima applicazione, sono iscritti nell'elenco i soggetti che svolgono funzioni dirigenziali, o di pari livello, presso il predetto Ministero, ed i soggetti equiparati, nonché i dipendenti del Ministero che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, ricoprono incarichi di componente presso collegi di cui al presente comma; i soggetti anzidetti ed i magistrati della Corte dei conti possono, comunque, far parte dei collegi di revisione o sindacali delle pubbliche amministrazioni, anche se non iscritti nel registro di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39". In proposito, si precisa che il predetto elenco è stato istituito con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 20 febbraio 2012, con il quale sono stati, altresì, individuati i requisiti professionali necessari per l'iscrizione. In particolare, l'articolo 2 del citato decreto prevede che siano iscritti nell'elenco:

a) i soggetti che svolgono funzioni dirigenziali, o di pari livello, ed i soggetti equiparati, presso il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture del Ministero medesimo;

b) i dipendenti in servizio presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, appartenenti alla terza area funzionale da almeno tre anni, in possesso di laurea conseguita al compimento di un ciclo di studi della durata minima triennale, in materie economiche, aziendali o giuridiche, esclusa ogni forma di equipollenza;

c) i dipendenti in servizio presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, appartenenti alla terza area funzionale da almeno cinque anni, in possesso di adeguata professionalità economica, aziendalistica, amministrativo - contabile o giuridica, dimostrata nell'espletamento della propria attività di servizio;

d) i dipendenti in servizio, da almeno tre anni, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, iscritti nel registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39;

e) i dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze che svolgevano incarichi sindacali o di revisione negli enti di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e nelle autorità indipendenti alla data del 6 luglio 2011 o che abbiano svolto tali incarichi per un periodo di almeno tre anni anche anteriormente a tale data. Per eventuali ulteriori approfondimenti in ordine all'iscrizione nell'elenco, si veda la Circolare RGS del 15 febbraio 2013, n.8.

[9] L'articolo 2397, comma 1, del Codice civile dispone che "Il Collegio sindacale si compone di tre o cinque membri effettivi, soci o non soci. Devono inoltre essere nominati due sindaci supplenti"

[10] Fa eccezione la Regione Emilia-Romagna, nella quale la nomina dei componenti del Collegio sindacale viene disposta, ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29, con Delibera della Giunta Regionale, anziché dal Direttore generale, come previsto dal citato articolo 3, comma 13, del D.Lgs. n. 502/1992.

[11] In merito alla circostanza che l'Organo di controllo delle Aziende sanitarie ha natura di "Collegio perfetto" si richiama, ad esempio, la Sentenza del Consiglio di Stato - Sezione Quinta n. 438/2007.

[12] In particolare, la Regione Piemonte, con propria Legge Regionale n. 10 del 24 gennaio 1995 (art. 13, comma 5), ha previsto che la notifica deve avvenire entro tre giorni dalla nomina e ha previsto, altresì, che la notifica vada trasmessa anche alle Amministrazioni designanti. Analoga disposizione è prevista dalla Regione Lazio (cfr. art. 10, comma 5, della L.R. n. 18/1994). Inoltre, sempre la Regione Lazio al comma 5-bis dell'art. 10 prevede che i provvedimenti di nomina sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione e, corredati dai relativi curricula vitae e studiorum, anche in apposita sezione del sito istituzionale della Regione.

[13] In proposito, si precisa che alcune regioni hanno previsto il termine entro il quale il direttore generale è tenuto a convocare il Collegio sindacale per lo svolgimento della prima seduta. In particolare, la Regione Piemonte e la Regione Lazio, rispettivamente, con Legge Regionale n. 10 del 24 gennaio 1995 (art. 13, comma 6) e Legge regionale n. 18/1994 (art.10, comma 6), hanno stabilito che la prima seduta è convocata dal Direttore Generale entro cinque giorni dal provvedimento di nomina. Si segnala, inoltre, che la regione Basilicata e la Regione Toscana, rispettivamente, con L.R. n. 39/2001 (art. 11, comma 4) e con L.R. n. 40/2005 (art. 41, comma 2), hanno, invece, previsto che il Direttore Generale deve convocare il Collegio sindacale entro 10 giorni dalla sua nomina.

[14] In particolare, si evidenzia che nelle Regioni Piemonte, Lazio, Friuli - Venezia Giulia, Emilia Romagna

e Puglia la funzione di presidente del Collegio sindacale è attribuita di diritto al componente designato dalla stessa Regione. Al riguardo, si fa rinvio a quanto previsto, rispettivamente, dall'art.13, comma 2, della L.R. Piemonte n. 10/1995, dall'articolo 10, comma 6, della L.R. Lazio n. 18/1994, dall'articolo 8, comma 3, della L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2013 e dall'articolo 3, comma 5, della L.R. Emilia-Romagna n. 29/2004, dall'art. 23 della L.R. Puglia 1/2005

[15] Sul punto, si deve precisare che anche per le Aziende ospedaliere-universitarie l'Atto Aziendale costituisce l'elemento di riferimento per l'assetto organizzativo dell'ente, mentre per quanto concerne le Fondazioni IRCCS e gli IRCCS non trasformati in Fondazione è opportuno evidenziare che, in luogo dell'Atto Aziendale, è necessario acquisire, rispettivamente, lo Statuto ovvero il regolamento di organizzazione e funzionamento.

[16] In proposito, si precisa che il comma 1 dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 123/ 2011 dispone che "Gli organi di controllo devono assicurare l'esercizio delle funzioni loro attribuite in modo indipendente. Ai revisori e sindaci presso enti ed organismi pubblici si applicano i requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza previsti dall'articolo 2387 del codice

civile".

[17] Cfr. Articolo 2404, comma 2, c.c.

[18] Cfr. Articolo 2405, comma 2, c.c.

[19] In particolare, la Regione Liguria (art. 20, comma 6, L.R. n. 41/ 2006), la Regione Basilicata (art. 11, comma 6, L.R. n. 39/2001) e la Regione Toscana (art. 41, comma 4, L.R. n. 40/2005), hanno stabilito che decade dall'ufficio il membro del Collegio sindacale che, senza giustificato motivo, non partecipa a due sedute consecutive del Collegio. La Regione Piemonte (art. 13, comma 11, L.R. n. 10/1995) ha previsto, invece, che decade dalla carica di sindaco: a) colui il quale, senza giustificato motivo, non partecipi nel corso dell'esercizio a tre sedute consecutive del Collegio; b) il componente, la cui assenza dalle riunioni del Collegio, ancorché giustificata, si protragga per oltre tre mesi. In tali casi, la decadenza è dichiarata dal Direttore generale, su richiesta motivata degli altri componenti in carica.

La Regione Lazio (art. 10, comma 11, L.R. n. 18/1994), analogamente a quanto stabilito dalla Regione Piemonte, ha previsto che decade dalla carica di sindaco: a) colui il quale, senza giustificato motivo, non partecipi nel corso dell'esercizio a tre sedute (anche non consecutive) del Collegio; b) il componente, la cui assenza dalle riunioni del Collegio, ancorché giustificata, si protragga per oltre sei mesi. Come avviene nel caso del Piemonte, la decadenza è dichiarata dal Direttore generale, su richiesta motivata degli altri componenti in carica.

[20] Cfr. articolo 10, comma 1, della L.R. Lazio n. 18 del 16 giugno 1994.

[21] Sul punto si precisa che la Regione Basilicata, con L.R. del 31/10/2001, n. 39 (Articolo 11, comma 6-ter), ha previsto che “ai componenti del Collegio Sindacale delle Aziende Sanitarie si applica l'istituto della revoca di cui all'art. 2400 del Codice Civile. La revoca è disposta con decreto del Presidente della Regione, su conforme deliberazione della Giunta regionale, sentito l'interessato”.

[22] Tale disposizione, che prevede la ricostituzione, in via straordinaria, del Collegio sindacale nell'ipotesi in cui vengano a mancare, a seguito di decadenza, dimissioni o decesso, due o più componenti del Collegio, non è da confondersi con quella prevista dall'art.19, comma 2, del D. Lgs. n.123/2011, finalizzata, invece, ad assicurare la continuità dell'Organo di controllo, tramite la nomina di un Collegio straordinario, nel caso il Collegio ordinario non venga, alla sua scadenza, tempestivamente ricostituito,

[23] Ovviamente solo nelle ipotesi in cui la legge regionale non ha già attribuito la funzione di presidente ad uno dei componenti.

[24] Tale fattispecie è prevista dalle seguenti leggi regionali: art.13, comma 6, L.R. Piemonte n.10/1995 e (art.10, comma 6, L.R. Lazio n. 18/1994). Si segnala, poi, che invece la Regione Valle d'Aosta (cfr. art.18, comma 4, L.R. Valle d'Aosta n. 5/2000) ha espressamente contemplato la presenza di un Vice Presidente, da nominarsi in occasione della prima seduta, con il precipuo compito di sostituire il Presidente in caso di sua assenza o impedimento.

[25] La cadenza mensile viene prevista dalla Regione Valle d'Aosta (Art. 18, comma 5, della L.R. n. 5/2000), dalla Regione Lazio (Art. 10, comma 10, della L.R. n. 18/1994) e dalla Regione Piemonte (Art. 13, comma 10, della L.R. n.10/1995). 96 Alcune regioni prevedono anche che le riunioni del Collegio possono essere convocate, oltre che su iniziativa del Presidente, anche su richiesta scritta e motivata degli altri due componenti (Piemonte Lazio) o di un solo componente (Liguria).

[26] Tali regioni sono: Regione Piemonte (art.10, comma 12, LR n. 10/1995), Regione Lazio (art. 10, comma 12, L.R. n. 18/1994) e Regione Liguria (art. 20, comma 5, L.R. n. 41/2006).

[27]A tal proposito, rilevando che l'attività del Collegio Sindacale è libera di autodeterminarsi in riferimento alla periodicità di dette verifiche, è importante evidenziare che è buona prassi, in analogia alla periodicità prevista per le verifiche di cassa (che avvengono almeno ogni trimestre), che tali verifiche vengano svolte anch'esse con la medesima periodicità.

[28] Cfr. Norme 3.3 (Vigilanza sul rispetto dei principi di corretta amministrazione) e 3.4 (Vigilanza sull'adeguatezza e sul funzionamento dell'assetto organizzativo delle Norme di comportamento del Collegio sindacale delle società non quotate, raccomandate dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili - Edizione settembre 2015).

[29] Tale articolo, pur disciplinando il Collegio sindacale dei soli Istituti trasformati in Fondazioni, si applica anche agli Istituti non trasformati. Ciò in quanto l'articolo 13 rubricato Collegio sindacale dello

schema-tipo del Regolamento di organizzazione e funzionamento degli IRCCS non trasformati (allegato all'atto di Intesa del 1° luglio 2004, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, avente per oggetto le modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli IRCCS non trasformati in Fondazioni) fa espresso

rinvio all'articolo 4, del decreto legislativo n. 288/2003.

[30] Infatti, l'articolo 4, comma 1, del D.Lgs n. 288/2003, dispone che "Il Collegio sindacale: a) verifica l'amministrazione dell'azienda sotto il profilo economico; b) vigila sull'osservanza della legge; c) accerta la regolare tenuta della contabilità e la conformità del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili, ed effettua periodicamente verifiche di cassa."

[31] Si riporta la previsione dell'art. 3-ter, comma 1, lett. d), del D.Lgs n. 502/1992 che prevede che il collegio riferisce almeno trimestralmente alla regione, sui risultati del riscontro eseguito, denunciando immediatamente i fatti se vi è fondato sospetto di gravi irregolarità e trasmette periodicamente, e comunque con cadenza almeno semestrale, una propria relazione sull'andamento dell'attività dell'unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera rispettivamente alla Conferenza dei sindaci o al sindaco del comune capoluogo della provincia dove è situata l'azienda stessa.

[32] L'originario articolo 4, comma 3, del D.Lgs n. 288/2003, prevedeva, infatti, che il Collegio sindacale fosse composto da 5 membri, di cui 2 designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, uno dal Ministro della Salute ed uno dall'Organismo di rappresentanza delle economie locali ed, in caso di strutture nelle quali insisteva la prevalenza del corso formativo della Facoltà di medicina e chirurgia, il membro designato dalle autonomie locali venisse sostituito da un membro designato dal Rettore dell'Università.

[33] A tal proposito, si ricorda che la sentenza n. 270 del 2005 della Corte Costituzionale, ha ritenuto alcune norme del decreto legislativo n. 288/2003 in parte lesive della potestà legislativa regionale concorrente nel settore della ricerca scientifica e della tutela della salute o perché eccessivamente dettagliate ed analitiche, o perché attribuiscono rilevanti poteri di controllo amministrativo in capo ad organi statali, con conseguente illegittima compressione dei poteri regionali.

[34] Come novellato dall'articolo 1, commi 574 e 575, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015).

[35] La trasmissione dei verbali al Direttore generale viene assolta mediante apposita nota di accompagnamento, a firma del presidente del Collegio sindacale, mentre alle Amministrazioni vigilanti tale adempimento viene di fatto assolto mediante l'invio degli stessi verbali tramite l'applicativo "P.I.S.A."

[36] Cfr., Circolare RGS n. 7, del 3 febbraio 2017.

[37] Cfr. Circolare RGS n. 7, del 3 febbraio 2017

<https://www.diritto.it/il-ruolo-del-collegio-sindacale-negli-enti-del-servizio-sanitario-nazionale1/>