



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

UFFICIO II

**IL PERSONALE DELLE AZIENDE OSPEDALIERO  
UNIVERSITARIE: PROBLEMATICHE  
ORGANIZZATIVE E CONTABILI**

**ESERCIZI 2013/2018**



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO PER LA SARDEGNA





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

UFFICIO II

**IL PERSONALE DELLE AZIENDE OSPEDALIERO  
UNIVERSITARIE: PROBLEMATICHE  
ORGANIZZATIVE E CONTABILI**

**ESERCIZI 2013/2018**

## **Magistrato relatore: Consigliere Maria Paola Marcia**

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria funzionario:

Dott.ssa Maria Grazia Raggio

Sig.ra Patrizia Deriu

Sig.ra Antonietta Delfino

Impostazione grafica: Sig.ra Daniela Scardigli

# INDICE

1	CONSIDERAZIONI DI SINTESI.....	1
2	PREMESSA .....	16
2.1	Le richieste istruttorie alle AOU .....	18
3	LA RIFORMA DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE.....	20
3.1	Linee di indirizzo regionale per le dotazioni di personale e per il contenimento della spesa (2015-2018).....	24
4	IL PROTOCOLLO D'INTESA TRA REGIONE E UNIVERSITA' .....	27
4.1	Le dotazioni organiche e di personale. Articolazioni orario di servizio.....	30
5	L'ATTO AZIENDALE DELLE AOU .....	33
6	L'AOU DI CAGLIARI: NOTIZIE GENERALI .....	34
6.1	Le dotazioni di personale dell'AOU di Cagliari.....	35
7	L'AOU DI SASSARI: NOTIZIE GENERALI.....	39
7.1	Le dotazioni di personale dell'AOU di Sassari.....	40
8	PROBLEMATICHE SULLA CONTINUITÀ DELLE PRESTAZIONI DI SERVIZIO NELLE AOU (TASSI DI ASSENZA).....	43
9	IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE UNIVERSITARIO: PROCEDIMENTO DI DETERMINAZIONE E ATTRIBUZIONE .....	46
9.1	Il procedimento di determinazione e attuazione delle competenze accessorie.....	51
9.2	Il costo del personale nell'AOU di Cagliari .....	53
9.3	Il costo del personale nell'AOU di Sassari .....	55
9.4	I costi del personale delle AOU nella spesa regionale per la sanità .....	56
10	LA COSTITUZIONE DEI FONDI PER IL TRATTAMENTO INTEGRATIVO .....	64



# 1 CONSIDERAZIONI DI SINTESI

1. L'attività di controllo si è concentrata sulle condizioni gestionali delle Aziende Ospedaliere-Universitarie di Cagliari e di Sassari (AOU ), caratterizzate dalla compresenza in servizio di personale del Servizio sanitario regionale e di personale dell'Università, limitatamente alle procedure amministrative rivolte alla determinazione e erogazione del trattamento economico del personale universitario, per avere contezza, in particolare, di quali voci del trattamento di tale personale siano a carico del bilancio dell'Azienda.

Preliminarmente si osserva che le AOU di Cagliari e di Sassari sono state direttamente interessate nel corso dell'indagine dal processo di riforma del SSR, che ha comportato modificazioni del loro assetto istituzionale attraverso scorpori/incorporazioni di diverse strutture già appartenenti ad altre Aziende del sistema.

Brevemente nella relazione (capitolo 3) si esaminano gli aspetti qualificanti della riforma, rivolti a garantire la sostenibilità del sistema, consistenti principalmente nella riduzione del numero delle Aziende sanitarie e nell'intento di ridurre il disavanzo della spesa regionale sanitaria in applicazione della normativa nazionale in materia di fabbisogni e costi standard (L.R. 23/2014 art. 1-principi generali - L.R. 5/2016; L.R. 17/2016). A tale ultimo proposito la Regione ha rappresentato che l'andamento del finanziamento regionale del fabbisogno sanitario per gli esercizi 2013/2018 è in graduale riduzione, ponendolo a raffronto con la quantificazione disposta per la Sardegna in sede CIPE (v. grafico n. 1 pag. 6) e i positivi effetti già conseguiti in termini di riduzione del disavanzo, pari a 84,5 milioni di euro dal 2013 al 2017. L'attuazione della riforma ha previsto nei confronti delle AOU misure di riorganizzazione: **a)** la ridefinizione dell'ambito di attività dell'AOU di Cagliari introdotto dal *Programma di riorganizzazione e riqualificazione dell'offerta ospedaliera nell'area omogenea di Cagliari*; **b)** l'accorpamento del Presidio ospedaliero "SS. Annunziata" all'AOU di Sassari.

Il processo di riforma sinteticamente delineato, da intendersi non ancora pienamente a regime, ha comportato evidenti difficoltà per le Aziende, determinando anche la ritardata approvazione dei bilanci d'esercizio per il 2016 e il 2017.

Negli atti a corredo dei bilanci 2016 e 2017, tuttavia, la AOU di Cagliari ha segnalato il miglioramento complessivo nell'efficiamento dei servizi e nella razionalizzazione delle risorse umane per effetto delle misure di riorganizzazione intervenute.

2. Passando allo specifico oggetto dell'indagine relativa al regime dei rapporti che intercorrono tra Regione ed Università, si evidenzia che in sede regionale trova pieno accoglimento la normativa statale che disciplina i rapporti tra Servizio sanitario Nazionale e Università (L.R. 10/2006 art. 1 che richiama il D.Lgs. 517/1999).

3. Nel corso del 2017 la Giunta regionale ha approvato il nuovo Protocollo d'intesa fra la Regione e le Università degli studi di Cagliari e Sassari in applicazione del D.Lgs. n. 517/1999, finalizzato a **promuovere e disciplinare l'integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca tra il Servizio Sanitario Regionale e le Università degli studi di Cagliari e Sassari**, e a definire le linee generali inerenti **alla partecipazione delle Università alla programmazione sanitaria regionale** (V. capitolo 4).

Il Protocollo demanda la definizione dell'organizzazione interna delle AOU all'adozione dell'Atto aziendale, d'intesa tra la Regione e i Rettori delle Università, con il quale vengono individuate le strutture operative (Organigramma).

Il Protocollo prevede che le **AOU devono garantire il pareggio di bilancio** e ove si prospettino situazioni di squilibrio, devono adottare misure idonee a ricondurre la gestione in equilibrio ai sensi della Legge regionale n. 5/2015, art. 29 comma 6 (Legge di stabilità 2016).

Inoltre, nel Protocollo è prevista **l'equiparazione del trattamento economico universitario** rispetto a quello dei dirigenti di pari funzioni, mansioni ed anzianità del Servizio Sanitario Regionale e l'attribuzione di assegno *ad personam* qualora dal raffronto con il trattamento complessivo dovesse risultare un importo inferiore (stipendio tabellare comprensivo di retribuzione di posizione, di risultato e di indennità speciale, oltre alla eventuale retribuzione individuale di anzianità).

4. La Sezione tuttavia, ad esito dell'indagine svolta, esprime alcune valutazioni critiche con specifico riguardo alla materia del personale, in ordine al nuovo Protocollo d'intesa tra l'Università e la Regione.

Alcune clausole del protocollo non risultano, infatti, di agevole comprensione e possono provocare incertezze nel delineare i rispettivi ambiti di attività amministrativa e di



responsabilità gestionale (della Regione e delle Università), anche perché il documento all'esame estende la sua efficacia dispositiva anche al di fuori delle AOU di Cagliari e Sassari. L'art. 2 (*"Assetto organizzativo delle Aziende Ospedaliere Universitarie di Cagliari e Sassari"*) consente la stipula di *appositi accordi convenzionali* tra l'Università e altre *strutture pubbliche o private convenzionate con il SSR* (qualora le necessità formative di didattica e di ricerca non possano essere soddisfatte in ambito delle AOU), attraverso *specifiche convenzioni complementari*, secondo modalità concordate con l'Assessorato regionale della Sanità. L'analitica disamina della spesa per il personale, desunta dai CE 2017-2018 della Regione (v. paragrafo 9.4), espone effettivamente costi per personale universitario di area sanitaria in tutte le Aziende (ATS, AO Brotzu e AOU). Nel protocollo non è posta una disciplina espressa per determinare e imputare i costi sostenuti per tali convenzioni complementari e a carico di quale bilancio debbano iscriversi (universitario o regionale/aziendale). Di conseguenza non è chiaramente desumibile il regime di ripartizione degli oneri e del finanziamento delle gestioni in capo all'Università e alla Regione (art. 8 e art. 9 del Protocollo).

5. Sul punto la Regione ha confermato che *"...la presenza di personale universitario caratterizza tutte le realtà Aziendali e che lo stesso risulta ricompreso nelle dotazioni organiche (si cita a mero titolo esemplificativo il caso del Centro Regionale Trapianti che operava presso la ASL 8 di Cagliari e successivamente transitato presso la AOU Brotzu, stabilimento Oncologico)...che, non disponendo questo Assessorato degli accordi convenzionali richiesti in quanto gli stessi non costituiscono oggetto di controllo, lo scrivente servizio ha provveduto a richiedere tale documentazione alle Aziende interessate..."*. La Regione successivamente ha comunicato il numero delle strutture a direzione universitaria attivate in base ad accordi convenzionali nell'ATS e nell'AOU Brotzu. (v. cap. 4) Inoltre con recenti deliberazioni regionali <sup>1</sup> sono stati dettati *"indirizzi per rafforzare i processi di integrazione tra le Università e il Servizio sanitario regionale in materia di strutture complesse a direzione universitaria"* (insediate organicamente nelle Aziende), approvando, tra l'altro, integrazioni all'Atto aziendale dell'AO Brotzu. In tali deliberazioni, infatti, viene ravvisata la necessità di opportuni procedimenti ricognitivi presso le Aziende anche ai fini di regolare univocamente i rapporti convenzionali in essere.

---

<sup>1</sup> V. D.G.R. n. 52/22 del 23/10/2018 e D.G.R. n. 7/50 del 12/02/2019.

Più specificamente va osservato che l'analisi degli atti acquisiti (convenzioni) evidenzia all'interno delle Aziende un assetto di dinamiche contabili e gestionali di notevole complessità, cui occorre far fronte da parte di ciascun Soggetto del SSR, e la necessità per la Regione di monitorarne con continuità gli effetti/risultati, atteso il coinvolgimento delle risorse di bilancio regionale.

Ciò in quanto, ferma la medesima disciplina circa il trattamento accessorio e aggiuntivo in favore del personale universitario, con tali convenzioni viene previsto - a carico dei bilanci delle Aziende - il regime di rispettiva intestazione degli oneri/quote di costo per il funzionamento per le differenti e coesistenti esigenze di assistenza, didattica e ricerca (forniture di beni sanitari e non, attrezzature, materiali di consumo, manutenzioni, spese di assicurazione ecc.), in capo all'Università o in capo all'Azienda: tale assetto richiede puntuali processi di inventariazione separati, da portarsi a presupposto delle scritture di contabilità, al fine di renderle agevolmente verificabili. Sul punto la Sezione non dispone, allo stato, di dati. Pertanto, sotto il profilo contabile, la Sezione si riserva la conseguente disamina di tali problematiche in sede di verifica dei bilanci delle singole Aziende.

Lo stato di definizione delle procedure contabili al 31/12/2018, quali rimborsi e/o restituzioni, anticipazioni ecc. tra le Aziende e le AOU, tra le AOU e le Università e tra le Aziende e l'Università, sarà oggetto di verifica in sede di controllo dei bilanci delle singole Aziende.

**6. Il Protocollo disciplina nel modo seguente, in sintesi, l'organizzazione della dotazione organica e di personale nell'ambito delle AOU<sup>2</sup>:**

- a) Concorrono alla determinazione della dotazione organica dell'Azienda Ospedaliero Universitaria, da rideterminarsi con separato atto, i docenti (professori e ricercatori) e le **figure professionali equiparate per legge, il personale dipendente dall'Università che presta attività assistenziale presso l'Azienda.**
- b) **Non rientrerà nella dotazione organica il personale universitario amministrativo, tecnico e professionale che svolge esclusivamente attività di supporto alla didattica ed alla ricerca.**

---

<sup>2</sup> V. Protocollo d'Intesa, art. 10 "Dotazione organica e personale".

- c) Ai soli fini della determinazione della dotazione organica, il numero delle **unità di personale docente universitario sarà quantificato con una valenza di impiego pari al 50%** di quella del corrispondente personale del Servizio Sanitario Nazionale.
- d) All'esclusivo fine della determinazione degli aspetti inerenti l'esercizio dell'attività assistenziale, ferma restando l'inscindibilità delle attività di didattica, ricerca e assistenza, **l'impegno orario di ciascun professore ordinario, associato e ricercatore per lo svolgimento delle mansioni di assistenza, sarà riferito ad una percentuale pari al 60% di quello previsto per il personale dirigente del Servizio Sanitario Nazionale** e sarà articolato sulla base del piano di attività della struttura di appartenenza e della programmazione dell'attività didattica e di ricerca **secondo modalità regolamentari e di rilevamento automatico delle presenze.**

La Sezione sostanzialmente reputa che la citata disposizione sulla dotazione organica e di personale (art. 10 del Protocollo), potrebbe non dimostrarsi di adeguata linearità (nella distinzione tra le coesistenti tipologie di attività, di assistenza, di didattica e di ricerca) ai fini dell'organizzazione efficace dei servizi e della loro puntuale intestazione e misurazione.

Con specifico riguardo alla questione sollevata nel precedente punto b (art. 10 del Protocollo) l'AOU di Sassari ha precisato che non le competono le procedure amministrative di gestione/rilevazione/misurazione attinenti allo svolgimento del rapporto di servizio di tale categoria di personale universitario, che non svolge attività di supporto all'assistenza, né le compete l'eventuale trattamento retributivo accessorio (che resterebbe a carico dell'Università). L'AOU di Sassari si è riservata di comunicare successivamente quante unità di personale universitario siano a tale titolo presenti in AOU, all'esito del monitoraggio richiesto all'Università degli Studi di Sassari.

L'AOU di Cagliari, premettendo che per l'anno 2018 non risulta personale transitato e convenzionato, *“significa che l'attività assistenziale svolta presso questa Azienda dal personale universitario è disciplinato non da convenzione ma dal Protocollo d'intesa...e che pertanto non è classificabile come convenzionato”*.

7. A seguito della sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra Regione Sardegna e Università di Cagliari e Sassari, **l'AOU di Cagliari** ha approvato il proprio Atto aziendale disponendone la decorrenza all'01/01/2018.

L'Atto aziendale dell'AOU di Sassari è stato sottoposto dalla Regione a **rilievi e richieste di adeguamento** in sede di verifica di conformità. A seguito dell'accoglimento delle osservazioni suddette, il Direttore generale dell'AOU di Sassari ha adottato l'Atto aziendale e il relativo Organigramma con decorrenza 01/01/2018.

8. Per l'AOU di Cagliari le risultanze istruttorie evidenziano nel periodo d'indagine una significativa riduzione dei **posti letto** (da 505 nel 2015 a 450 nel 2017) e una **costante riduzione** delle **unità di personale** complessivamente considerate (da 1810 unità nel 2015 a 1649 unità nel 2017). Le riduzioni, che riguardano anche il personale del SSR, sono in gran parte concentrate tra il personale universitario e interessano anche il personale a tempo determinato. **Il personale universitario rappresenta mediamente il 20% delle dotazioni** complessive negli esercizi considerati e si presenta in costante diminuzione.

Le risultanze confermano, inoltre, una elevata incidenza del **tasso complessivo di assenze** del personale, secondo quanto già segnalato dall'Azienda in occasione di precedenti controlli della Sezione, **pari mediamente al 17%** (assenze per malattie, assenze per legge 104/1992, aspettative a vario titolo, assenze per ferie, ecc...).

L'AOU ha anche segnalato la consistenza delle unità di personale affette **da limitazioni funzionali (certificate formalmente)**, tali da comportare anche l'esclusione di numerose unità di dirigenti e personale di comparto dalla turnazione e/o dalla pronta disponibilità nello svolgimento del servizio (32% di tutto il personale).

In forza del nuovo "*organigramma*" (adottato nel corso del 2017 a seguito dell'Atto aziendale) la situazione di inadeguatezza/carenza delle dotazioni effettive dovrebbe essere progressivamente superata con decorrenza 01/01/2018, infatti, da tale data è consentita l'implementazione delle dotazioni nel rispetto degli indirizzi e dei limiti imposti dalle deliberazioni della Giunta regionale.

Il **costo complessivo per il personale** (SSR e universitario) presenta un andamento in diminuzione per il periodo 2014-2017, passando da 80,8 milioni di euro nel 2014 a 76,7 milioni di euro nel 2017, ma le riduzioni di spesa sono tutte ascrivibili alle quote destinate al personale universitario che, come già detto, è in diminuzione costante.

Dai dati provvisori del 2018 si rileva che la spesa di personale riprende a crescere rispetto al 2017 (da 76,7 milioni di euro a 77,9 milioni di euro) nella quota di costo destinata al personale del SSR.

**Il costo sostenuto per il personale universitario incide mediamente per l'12% circa della spesa complessiva.**

9. Per l'AOU di Sassari vanno richiamate le problematiche rilevate dall'AOU nella relazione sulla gestione a corredo del bilancio 2016 in dipendenza dell'incorporazione del Presidio ospedaliero (in precedenza Asl n. 1) con decorrenza dal 1° gennaio 2016, tali da comportare, ad avviso dell'AOU, pesanti ripercussioni negative sull'intera struttura assistenziale e da generare un clima di incertezza operativo-organizzativa.

Le risultanze istruttorie evidenziano nel periodo d'indagine un significativo **incremento dei posti letto** (da 520 nel 2015 a 864 nel 2016) e il **correlato aumento delle dotazioni di personale** per effetto del nuovo presidio accorpato all'AOU. Le dotazioni di personale passano da 1356 unità nel 2015 a 2599 unità nel 2017. Tuttavia la quota di personale universitario, presenta riduzioni nel periodo considerato.

**Il personale universitario rappresenta mediamente il 5% delle dotazioni complessive.**

Le risultanze rilevano, inoltre, una elevata incidenza del **tasso complessivo di assenze** del personale, secondo quanto già segnalato dall'Azienda in occasione di precedenti controlli della Sezione, **pari mediamente al 19%** (assenze per malattie, assenze per legge 104/1992, aspettative a vario titolo, assenze per ferie, ecc...).

Anche in questo caso l'AOU ha segnalato le unità di personale affette **da limitazioni funzionali (certificate formalmente)** o da idoneità condizionata alle mansioni, tali da comportare anche l'esclusione di numerose unità di dirigenti e personale di comparto dalla turnazione e/o dalla pronta disponibilità nello svolgimento del servizio (262 unità nel comparto e 46 unità nella dirigenza).

**Il costo complessivo per il personale** (SSR e universitario) registra un andamento in costante crescita, prima e dopo l'accorpamento del nuovo presidio, passando da 132,2 milioni di euro nel 2017 a 137,9 milioni di euro nel 2018, dovendosi tuttavia tener conto della difficoltà di pervenire a comparazioni con gli esercizi precedenti per effetto delle disomogeneità nelle dotazioni di personale (a seguito dell'accorpamento di un nuovo presidio ospedaliero).

A seguito dell'accorpamento la quota di spesa per il **personale universitario rappresenta mediamente il 4% della spesa complessiva.**

**10. Il Protocollo d'Intesa** pone a carico del bilancio delle AOU le numerose voci di trattamento economico aggiuntivo in favore del personale universitario (professori, ricercatori e personale tecnico-professionale-amministrativo), mentre il trattamento economico fondamentale e l'indennità d'ateneo restano a carico dell'Università<sup>3</sup>.

Tali particolari condizioni richiedono, in conseguenza, da un lato apposite procedure contabili di anticipi, restituzioni o compensazioni da parte degli uffici preposti, presso l'Università e presso l'Azienda, dall'altro la predisposizione di procedure di controllo/verifica del perseguimento degli obiettivi come contemplati dal Protocollo d'Intesa.

L'AOU di Cagliari ha riportato esemplificativamente alcune tabelle riepilogative del trattamento economico corrisposto al personale universitario che svolge attività assistenziale, tenendo conto di tutti gli emolumenti facenti capo al trattamento fondamentale dei due contratti di lavoro.

A tal fine l'AOU ha precisato che:

- al personale della dirigenza e del comparto Universitario, da equipararsi al personale e alla dirigenza del comparto del Servizio Sanitario Aziendale, è corrisposto un **trattamento economico cosiddetto "equiparativo"** determinato quale differenza tra il trattamento economico in atto goduto in base all'inquadramento universitario e quanto previsto e spettante in base all'inquadramento giuridico ed economico nel CCNL del comparto Sanità<sup>4</sup>;

---

<sup>3</sup> V. Protocollo d'intesa, art. 11 e 12.

<sup>4</sup> V. art. 31 del D.P.R. 761/79 che stabilisce: "Al personale universitario che presta servizio presso i policlinici, le cliniche e gli istituti universitari di ricovero e cura convenzionati con le regioni e con le unità sanitarie locali, anche se gestiti direttamente dalle università, è corrisposta una indennità, non utile ai fini previdenziali e assistenziali, nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale delle unità sanitarie locali di pari funzioni, mansioni e anzianità; analoga integrazione è corrisposta sui compensi per lavoro straordinario e per le altre indennità previste dall'accordo nazionale unico, escluse le quote di aggiunta di famiglia.

Le somme necessarie per la corresponsione dell'indennità di cui al presente articolo sono a carico dei fondi assegnati alle regioni ai sensi dell'art. 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e sono versate, con le modalità previste dalle convenzioni, dalle regioni alle università, su documentata richiesta, per la corresponsione agli aventi diritto.

Al personale universitario si applicano, per la parte compatibile, gli istituti normativi di carattere economico disciplinati dal richiamato accordo nazionale unico.

Per la parte assistenziale, il personale universitario di cui ai precedenti commi assume i diritti e i doveri previsti per il personale di pari o corrispondente qualifica del ruolo regionale, secondo modalità stabilite negli schemi tipo di convenzione di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e tenuto conto degli obblighi derivanti dal suo particolare stato giuridico. Nei predetti schemi sarà stabilita in apposite tabelle l'equiparazione del personale universitario a quello delle unità sanitarie locali ai fini della corresponsione dell'indennità di cui al primo comma".

- ai Professori e ai Ricercatori universitari che svolgono attività assistenziale spetta un **trattamento aggiuntivo** graduato in relazione alle responsabilità connesse ai diversi tipi di incarico ed ai risultati ottenuti nell'attività assistenziale e gestionale<sup>5</sup>.

Le somme necessarie per la corresponsione delle indennità sostitutive e aggiuntive sono poste dalla vigente normativa a carico della Regione, la quale le trasferisce all'AOU con le modalità previste dalle convenzioni e dalle intese (art 51 L. n. 833/78; art. 9 comma 3 del Protocollo d'Intesa tra RAS e Università), nell'ambito delle dotazioni di finanziamento indistinto della spesa corrente.

Salve le eventuali ulteriori precisazioni delle Aziende e in particolare dell'AOU di Sassari, la sequenza procedimentale seguita dalle Aziende Universitarie per il pagamento delle varie componenti del trattamento retributivo, risulta in questi termini:

- a) il Settore economico/Servizio del personale (dell'AOU di Cagliari) quantifica mensilmente le competenze spettanti al personale universitario che presta attività assistenziale presso l'AOU e trasmette al Servizio bilancio aziendale il totale dei costi mensili del personale universitario in modo tale da garantire il *rimborso* all'Università ancor prima del pagamento.

Inoltre, il Settore economico/Servizio del personale (dell'AOU di Cagliari) provvede anche alla quantificazione delle competenze spettanti al personale universitario "convenzionato" con l'ASL 8 (ora ATS) e con l'Azienda Ospedaliera Brotzu, ovvero *distaccato* presso altre realtà aziendali esterne, procedendo alle successive comunicazioni delle stesse all'Università. In tale ultimo caso non è chiaro come avvenga la procedura di rilevazione/quantificazione delle fasi di svolgimento del rapporto di servizio del personale *distaccato* (in riferimento ai diversi istituti contrattuali) e a quale Azienda competa (se alla Azienda esterna o alla AOU). Il pagamento delle competenze riguardanti il personale Universitario che presta attività presso l'ASL n. 8 e presso l'Azienda Brotzu pare così *anticipato* dall'AOU, la quale provvede mensilmente a inoltrare alle Aziende esterne richiesta di *rimborso*.

Conclusivamente l'Università provvede a liquidare tali somme aggiuntive e accessorie contestualmente al trattamento economico fondamentale al personale universitario.

---

<sup>5</sup> Art 6 del D.Lgs. n. 517/99.



b) Le AOU specificano che i **trasferimenti/assegnazioni regionali in proprio favore** sono onnicomprensivi e non evidenziano una voce specifica riferibile alle indennità di carattere equiparativo da corrispondersi al personale universitario che svolge attività assistenziale.

11. Le acquisizioni documentali in ultimo pervenute <sup>6</sup>, specificamente le clausole delle convenzioni acquisite (peraltro stipulate dall'AOU di Cagliari con l'AO Brotzu e dall'Università degli studi di Sassari con l'ex Asl n. 2 di Olbia) confermano nella sostanza la procedura così come descritta e attestano che le problematiche generali affrontate dal presente controllo si rinvergono in tutte le Aziende del SSR e non solo nelle AOU.

12. Considerata la complessità delle procedure in esame, resta da chiarire con quali cadenze vengano mediamente definite le partite contabili tra le Aziende interessate e con l'Università, a quanto ammontino al 31/12/2018, ovvero quale margine di provvisorietà si determini nelle scritture relativamente ad acconti, anticipi, rimborsi, a titolo di crediti/ debiti, e con quali cadenze vengano mediamente definite.

Quanto all'allineamento delle assegnazioni finanziarie regionali alle procedure in esame, ovvero se i trasferimenti avvengano a regime entro i termini per consentire alle AOU di disporre tempestivamente delle risorse da corrispondere alle Università prima dei pagamenti mensili al personale, la Regione ha precisato<sup>7</sup> che i trasferimenti avvengono a regime entro i termini per consentire a tutte le Aziende di disporre delle risorse per i puntuali pagamenti al personale dipendente e convenzionato.

13. Le descrizioni analitiche dei costi contenute nel CE<sup>8</sup> della Regione per gli esercizi interessati evidenziano la complessiva spesa di personale per il SSR (personale del SSR sanità e personale universitario da ciascuna Azienda del SSR).

Per il triennio 2016/2018 l'andamento generale della spesa regionale complessiva (personale del SSR e Universitario) appare in aumento passando da € 1.183.115.000 per il 2016, a € 1.185.967.000 per il 2017 e a € 1.202.347.000 per il 2018<sup>9</sup> (CE della Regione).

---

<sup>6</sup> Vedi deliberazione Direttore generale AO Brotzu n. 22/14 del 24.11.2017 e deliberazione Commissario straordinario dell'ex ASL di Olbia 93 del 10/02/2016

<sup>7</sup> V. nota dell'Assessorato regionale della sanità n. 9490 del 23/04/2019.

<sup>8</sup> Modello ministeriale di rilevazione del Conto economico per anno/esercizio.

<sup>9</sup> I dati relativi al 2018 si riferiscono al modello CE IV trimestre ancora provvisorio alla data dell'istruttoria.



Va rilevato che il modello CE relativo al 2016 espone i costi per ciascuna Azienda secondo l'assetto organizzativo precedente alla riforma del sistema sanitario, ovvero prima dell'istituzione dell'ATS.

Si rileva che le tabelle ivi esposte contengono anche il dettaglio delle indennità aggiuntive per il personale universitario a carico del bilancio di ciascuna Azienda e che, pertanto, detto personale risulta presente non solo nelle AOU bensì in tutte le Aziende (v. paragrafo 9.4).

La spesa dell'**AOU di Cagliari** passa da € 76.967.004 nel 2016, a € 76.798.312 nel 2017, a € 77.932.000 nel 2018, **incidendo mediamente del 6,5%** circa sul totale della spesa regionale.

La spesa complessiva del personale dell'**AOU di Sassari** passa da € 133.179.717 del 2016 a € 132.282.000 del 2017 a € 137.977.000 del 2018, **incidendo mediamente dell'11,5%** circa sul totale della spesa regionale

**14.** Nel corso dell'indagine è stata rilevata, inoltre, l'incidenza dei costi del personale delle Aziende sui **costi di produzione del SSR**, nelle tabelle riportate nella relazione viene presentata l'incidenza dei costi totali per il personale sanitario (SSR e Universitario) sui costi totali di produzione delle aziende che è pari al 29,21% nel 2016, al 31,22% nel 2017 e al 30,59% nel 2018.

Con riguardo alla analitica disamina del regime dei costi (per il personale universitario) rispettivamente a carico di ciascun bilancio della ATS Sardegna e della AO Brotzu, la Sezione si riserva ogni approfondimento in sede di verifica dei relativi bilanci di esercizio.

**15.** Con riguardo alla costituzione dei fondi per il trattamento integrativo, l'**AOU di Cagliari** ha trasmesso le deliberazioni del Direttore generale (esercizi 2015, 2016 e 2017), corredate da prospetti e relazioni tecniche, nelle quali si dà atto dell'applicazione della normativa statale di contenimento introdotta a decorrere dall'01/01/2017 dal D.Lgs. 75/2017 (art. 33 comma 2). Le delibere di costituzione dei fondi sono state trasmesse al Collegio sindacale per le verifiche di competenza e nelle relazioni/questionari per gli esercizi 2015 e 2016 (il questionario 2017 non è ancora pervenuto all'esame della Sezione), il **Collegio sindacale dell'AOU di Cagliari** ha dichiarato che la determinazione delle risorse dei fondi destinati al finanziamento della contrattazione integrativa rispetta gli indirizzi di coordinamento regionale e i limiti fissati dal CCNL di riferimento (v. capitolo 10).

Il Collegio ha dichiarato di aver verificato per entrambi gli esercizi la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio, nonché la corretta costituzione dei fondi secondo quanto previsto, nei limiti di cui al comma 2bis del D.L. 78/2010, atteso che la disciplina statale di contenimento è stata accolta in Regione Sardegna a mezzo dell'art. 29 comma 13 della L.R. 5/2015.

Sul punto la Sezione si riserva un compiuto esame in sede di verifica dei questionari.

La Sezione aveva già rilevato criticità con riguardo all'andamento e alla quantificazione dei costi della contrattazione integrativa nella **AOU di Sassari**, relativamente agli esercizi 2013-2015.

Nel corso del 2016, in sede di nomina del Direttore generale dell'AOU di Sassari da parte della Giunta regionale gli è stato affidato l'obiettivo di *"predisporre entro il 15/11/2016 una relazione tecnica sulle criticità rilevate in merito alla mancata certificazione dei fondi contrattuali, e di consegnare al Collegio sindacale tutti i documenti necessari alla certificazione entro il 15/12/2016"*.

Il Collegio sindacale dell'AOU di Sassari nel verbale n. 3 del 10/02/2017 ha dichiarato l'impossibilità di certificare i fondi contrattuali per numerose criticità, di conseguenza la Giunta Regionale ha deliberato apposite linee di indirizzo per la determinazione dei fondi contrattuali e per la verifica dei limiti di spesa per il personale.

La Regione, in sede di approvazione dei bilanci 2015 e 2016 dell'AOU di Sassari, intervenuta con D.G.R. n. 64/20 del 28/12/2018, ha preso atto delle rettifiche apportate ai bilanci in dipendenza della errata quantificazione dei fondi contrattuali, il cui importo aveva influenzato *"significativamente la rappresentazione del valore dei debiti verso il personale dipendente"*. Le indicazioni operative regionali, accolte dall'AOU di Sassari, hanno consentito nel 2017 di pervenire alla rideterminazione dei fondi contrattuali in precedenza mai certificati a far data dalla costituzione dell'Azienda (dal 2007 al 2015). Sul punto la Sezione si riserva un compiuto esame in sede di verifica dei questionari.

**16.** In occasione dell'**adunanza pubblica**<sup>10</sup> l'AOU di Cagliari ha illustrato le ricadute sull'organizzazione dei servizi dovute all'applicazione della normativa sugli orari di lavoro (sui riposi settimanali e giornalieri, sulla durata massima di orario ecc...) di cui alla legge 161/2014, tali da comportare ulteriori restrizioni dell'organico disponibile.

---

<sup>10</sup> L'adunanza per la pubblica discussione, convocata con ordinanza del Presidente n. 8/2019, si è tenuta il 13 maggio 2019.

Il Direttore Generale dell'AOU di Cagliari ha concluso richiamando anche le conseguenze di tale stato di cose sulla funzionalità della scuola di medicina, che risulta gravemente compromessa.

E' stato precisato che il trattamento accessorio per le unità di personale universitario presente all'interno dell'AO Brotzu e dell'ATS è "sostenuto" dall'AOU di Cagliari.

L'AOU di Sassari ha riferito che a partire da gennaio 2019 è stato costituito un tavolo di coordinamento tra l'AOU e l'Università di Sassari per trovare le soluzioni più adeguate alle problematiche in atto (crediti e debiti orari del personale universitario in assistenza, costituzione dei fondi per il trattamento accessorio, gestione del patrimonio ecc...).

Le Direzioni amministrative delle AOU di Cagliari e Sassari hanno, altresì, programmato di costituire analogo tavolo di coordinamento in modo da rendere il più possibile omogeneo l'approccio amministrativo-contabile ai problemi comuni.

Il Direttore Generale dell'AOU di Sassari richiama le difficoltà che si sono presentate per effetto dell'espansione dell'azienda, a seguito dell'accorpamento con il Presidio Ospedaliero ex ASL 1: l'AOU di Sassari al momento è l'azienda che ha il maggior numero di posti letto in Sardegna. Ma l'accorpamento ha reso complesse tutte le procedure di gestione del personale e dei servizi.

17. La Regione ha trasmesso ampie ed articolate risposte<sup>11</sup> in ordine alle criticità sollevate dalla Sezione, premettendo che non sussistono rischi di responsabilità gestionale in capo alla Regione per effetto dell'applicazione delle clausole dell'Intesa: l'Intesa deve considerarsi un provvedimento di carattere generale cui seguono a specifici accordi di dettaglio assunti, però, tra le sole Aziende interessate. *"Le modalità di imputazione dei costi sostenuti per le convenzioni complementari non potrebbero, per molteplicità, peculiarità eterogeneità, essere mappate in un atto avente carattere generale e attengono all'autonomia giuridico - imprenditoriale degli enti/Aziende che procedono alla sottoscrizione dei singoli atti convenzionali"*.

La Regione ritiene che dalle convenzioni trasmesse in istruttoria (siglate tra le Aziende) si ricavino con chiarezza i rispettivi oneri e obblighi.

Quanto all'obbligo per la Regione di provvedere ai periodici monitoraggi, la Regione chiarisce che *"a tale riguardo si evidenzia che la Regione non effettua un continuo monitoraggio sugli effetti/risultati delle dinamiche contabili sottese alla gestione delle convenzioni, ma richiede una serie di*

---

<sup>11</sup> V. precedente nota n. 7, pag. 10.

*attività propedeutiche alla chiusura dei bilanci, tra cui si annoverano le circolarizzazioni e la gestione delle partite intercompany e dei debiti / crediti con soggetti terzi.*

*In particolare, nell'anno in corso, in attuazione dei D.A. n. 1 del 12/01/2016 (linee guida per l'area crediti e ricavi) e n. 45 del 28/12/2016 (linee guida per l'area debiti e costi), questo Assessorato ha richiesto la conciliazione dei rapporti debito / credito di tutte le Aziende del SSR, sia verso la Regione, che interaziendali, che nei confronti di soggetti terzi".*

*Con l'occasione la Regione ha spiegato "che gli accordi convenzionali tra l'Università e altre strutture pubbliche o private convenzionate con il SSR costituiscono uno strumento di comune utilizzo in tutte le realtà sanitarie, volto ad assicurare alle Università la possibilità di attivare corsi di specializzazione anche in discipline non presenti nelle Aziende Ospedaliere Universitarie. La mancanza di tale strumento determinerebbe il paradosso che in una realtà come quella della Regione Sardegna, i Dea di II livello, che ai sensi del DM 70/2013 gestiscono casistiche più complesse per tutte le discipline sanitarie, non potrebbero mettere al servizio della formazione le competenze presenti nelle relative strutture; ciò determinerebbe un grave vulnus alla capacità formativa delle università ponendo a rischio anche la chiusura di alcune scuole".*

*Con riguardo alle perplessità espresse dalla Sezione di cui al precedente punto n. 4 la Regione puntualizza di aver proceduto a una analisi preliminare di tutti i documenti di pari oggetto esitati a livello nazionale, a cui si è allineata. "Ferma restando l'inscindibilità delle attività di didattica, ricerca e assistenza e posto che la ripartizione tra la percentuale di assistenza e quella di didattica e ricerca può essere effettuata, a monte, solo forfetariamente in quanto i sistemi di retribuzione non consentirebbero una variabilità della quota, le parti si sono soffermate sulle esigenze manifestate dall'Università e dalle Aziende Ospedaliere, cercando di contemperare la necessità di garantire una adeguata quota assistenziale e di assicurare un contenimento dei costi (si evidenzia al riguardo che il costo del personale universitario garantisce alle Aziende sanitarie un risparmio pari ai 2/3 del costo del personale dipendente del servizio sanitario regionale). La soluzione prospettata garantisce un apporto al servizio sanitario regionale, commisurato alla percentuale a monte quantificata".*

A chiusura dell'indagine la Sezione esprime apprezzamento per l'ampio e articolato contraddittorio che ha favorito l'analisi dell'ambito gestionale oggetto del presente controllo, da considerarsi di estremo interesse per il comparto della sanità regionale.

Conclusivamente la Sezione raccomanda l'introduzione sistematica di modalità di coordinamento e raccordo amministrativo-contabile, al fine di assicurare omogenee scritture di bilancio tra le Aziende, atte a rappresentare con chiarezza e trasparenza le peculiari problematiche degli ambiti gestionali in esame (anche provvedendo agli adeguati chiarimenti nelle relazioni a corredo dei bilanci).

In tale direzione la Sezione appunterà le successive verifiche che si svolgeranno in sede di controllo dei bilanci delle Aziende.

## 2 PREMESSA

L'odierna indagine si inserisce nel quadro dei controlli della Corte dei conti sul Sistema Sanitario Regionale. Questa Sezione, oltre alle **verifiche sui bilanci di esercizio delle Aziende**, ex art. 1 comma 170 L. 266/2005, ha condotto, specifiche analisi gestionali che hanno riguardato sia la **spesa complessiva della sanità**<sup>12</sup>, sia l'andamento di **specifiche voci di costo (farmaceutica ospedaliera)**<sup>13</sup>, sia lo stato di **attuazione del progetto di informatizzazione del SSR**<sup>14</sup>, sia la regolamentazione dell'**attività libero professionale intramoenia**<sup>15</sup>. In sede di verifica e parifica annuale del bilancio della Regione si dedicano specifici approfondimenti all'andamento della spesa per la gestione della Sanità.

Da tali specifiche analisi è emersa **la necessità di monitorare con continuità l'andamento delle spese per il personale**, in quanto nel periodo di indagine rappresentavano mediamente il 35% circa del totale dei costi di esercizio sostenuti dalle Aziende, a fronte di un'incidenza mediamente inferiore a livello nazionale.

Nella materia del personale, la Sezione regionale della Corte dei conti ha già condotto un'indagine avente ad oggetto il finanziamento della contrattazione integrativa

---

<sup>12</sup> **Spesa complessiva della sanità:** SCRSAR/97/2010/SSR “Indagine di controllo sull'attività di indirizzo e sul finanziamento degli Enti del Servizio Sanitario Regionale, da parte della Regione Autonoma della Sardegna – Esercizi 2010-2011”; SCRSAR/23/2011/SSR “Indagine di controllo sull'attività di indirizzo e sul finanziamento degli Enti del Servizio Sanitario Regionale, da parte della Regione Autonoma della Sardegna – Esercizi 2007-2010”; SRCSAR/40/2014/SSR “Indagine di controllo sulla spesa sanitaria regionale 2013 e sulle iniziative di razionalizzazione e riordino della rete ospedaliera e territoriale della Regione Autonoma della Sardegna”; SCRSAR/92/2016/SSR “Indagine di controllo sulla spesa degli Enti del Servizio Sanitario Regionale della Sardegna – Esercizi 2013, 2014 e 2015; Del. n. 1/2019/SSR “La spesa per dispositivi medici degli Enti del SSR – Esercizi 2015/2017.

<sup>13</sup> **Spesa farmaceutica ospedaliera:** SCRSAR/25/2012/SSR “Considerazioni generali sul processo di distribuzione e consumo ospedaliero dei beni farmaceutici nelle Aziende del SSR – Le criticità del progetto SISaR”; SCR/SAR/41/2013/SSR “Verifica delle misure adottate a seguito dell'indagine di controllo sulla gestione delle procedure d'acquisto, inventariazione, conservazione e distribuzione farmaci alle diverse strutture nel Presidio Ospedaliero SIRAI della ASL n. 7 di Carbonia”; SCRSAR/42/2013/SSR “Verifica delle misure adottate a seguito dell'indagine di controllo sulla gestione delle procedure d'acquisto, inventariazione, conservazione e distribuzione farmaci alle diverse strutture nel Presidio Ospedaliero MARINO della ASL 8 di Cagliari”; SRCSAR/45/2013/SSR “Verifica delle misure adottate a seguito dell'indagine di controllo sulla gestione delle procedure d'acquisto, inventariazione, conservazione e distribuzione farmaci alle diverse strutture nel Presidio Ospedaliero Binaghi di Cagliari ASL n. 8 di Cagliari”; SCRSAR/46/2013/SSR “Verifica delle misure adottate a seguito dell'indagine di controllo sulla gestione delle procedure d'acquisto, inventariazione, conservazione e distribuzione farmaci alle diverse strutture nel Presidio Ospedaliero A. SEGNI di OZIERI della ASL di Sassari; SRCSAR/17/2014/SSR “Indagine di controllo sulle attività di coordinamento regionale per il controllo della spesa farmaceutica ospedaliera – Monitoraggio delle iniziative adottate dalle Aziende del SSR (processo di inventariazione, conservazione, distribuzione e consumo dei farmaci nei Presidi Ospedalieri).

<sup>14</sup> **Attuazione informatizzazione:** SRCSAR/29/2014/SSR “Indagine di controllo sullo stato di attuazione del Progetto SISaR- Sistema Informativo Sanitario Integrato Regionale – Esercizi 2011, 2012 e 2013; SRCSAR/20/2016/SSR “Lo stato di attuazione del Progetto SISaR (Sistema Informativo Sanitario Integrato Regionale). Aggiornamento e verifica delle misure consequenziali adottate a seguito della relazione approvata con Del. n. 29/2014/SSR – Esercizi 2014-2015.

<sup>15</sup> **Attività libero professionale intramoenia:** SRCSAR/40/2016/SSR “Controllo sulla regolamentazione e sull'esercizio dell'attività professionale intramoenia nella Azienda Sanitaria Locale n. 6 di Sanluri – Esercizi 2011/2015”; SRCSAR/43/2016/SSR “Controllo sulla regolamentazione e sull'esercizio dell'attività professionale intramoenia nella Azienda Sanitaria Locale n. 4 di Lanusei – Esercizi 2011/2015”.

rispettivamente in ciascuna delle Aziende Ospedaliere Universitarie di Cagliari e di Sassari<sup>16</sup>, le cui risultanze finali sono esposte in forma comparata nel referto generale *“Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa negli Enti del Servizio Sanitario Regionale – esercizi 2013/2015”* (del. 31/2017/SSR)<sup>17</sup>.

Le **disomogeneità nel trattamento integrativo** riscontrate nelle diverse Aziende del SSR determinano l’assoluta necessità di porre in essere iniziative tese all’omogeneizzazione del complessivo trattamento normativo ed economico dei dipendenti di tutte le Aziende, anche alla luce della riforma del sistema sanitario regionale. La riforma impone la predisposizione degli strumenti formali fondamentali (piano regionale dei servizi sanitari, riorganizzazione della rete ospedaliera e territoriale, atti aziendali e piante organiche) per assicurare certezza al quadro di strutture preposte all’organizzazione dei servizi e al quadro di risorse umane rispettivamente assegnato, anche attraverso l’omogeneizzazione dei modelli organizzativi e del trattamento economico (L.R. n. 17/2016 art. 16)<sup>18</sup>.

La Sezione ha pertanto programmato la presente analisi delle problematiche inerenti al trattamento economico complessivo del personale nelle **Aziende Ospedaliere Universitarie di Cagliari e Sassari che si caratterizzano per la compresenza in servizio di personale del SSR e Universitario.**

---

<sup>16</sup> V. Sezione controllo Sardegna deliberazioni 43/2017/SSR e 37/2017/SSR.

<sup>17</sup> **Del. 31/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa negli Enti del Servizio Sanitario Regionale”; **Del. 32/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 7 di Carbonia (ora ASSL di Carbonia) – Esercizi 2013/2015; **Del. 33/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 3 di Nuoro (ora ASSL di Nuoro) – Esercizi 2013/2015; **Del. 34/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 5 di Oristano (ora ASSL di Oristano) – Esercizi 2013/2015; **Del. 35/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 6 di Sanluri (ora ASSL di Sanluri) – Esercizi 2013/2015; **Del. 36/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella AO Brotzu – Esercizi 2013/2015; **Del. 37/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella AOU di Sassari – Esercizi 2013/2015; **Del. 39/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 8 di Cagliari (ora ASSL di Cagliari) – Esercizi 2013/2015; **Del. 40/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 1 di Sassari (ora ASSL di Sassari) – Esercizi 2013/2015; **Del. 41/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 4 di Lanusei (ora ASSL di Lanusei) – Esercizi 2013/2015; **Del. 42/2017/SSR** “Analisi dell’andamento dei costi della contrattazione integrativa nella ASL 2 di Olbia (ora ASSL di Olbia) – Esercizi 2013/2015.

<sup>18</sup> In particolare, ai fini della presente indagine, è opportuno richiamare la disposizione recata dalla legge regionale n. 17/2016 che prevede *“Nelle more della stipula di un unico contratto integrativo aziendale, l’ATS mantiene il sistema di relazioni sindacali con le rappresentanze delle aziende sanitarie locali preesistenti. I contratti integrativi in essere in ciascuna area socio-sanitaria locale restano in vigore fino a scadenza naturale. Attraverso meccanismi perequativi, l’ATS procede alla ricostituzione dei fondi per la contrattazione integrativa fino alla stipula di un unico contratto integrativo aziendale”*.

*Nelle more della stipula di un unico contratto integrativo aziendale, considerato che i fondi contrattuali della nuova ATS sono costituiti dalle omologhe risorse provenienti dalle incorporate aziende sanitarie, la costituenda Azienda procede, al fine di evitare discriminazioni tra i dipendenti e probabili contenziosi, all’omogeneizzazione dei modelli organizzativi, del trattamento normativo ed economico dei dipendenti e alla rivisitazione dei livelli salariali”*. Per il personale dell’ATS apposita disciplina è dettata dall’art. 16, commi 13, 14 e 15 della L.R. n. 17/2016.



## 2.1 Le richieste istruttorie alle AOU

Per l'avvio delle attività istruttorie<sup>19</sup> la Sezione ha chiesto la nomina di un Referente<sup>20</sup> e ha invitato le AOU di Cagliari e di Sassari a trasmettere la seguente documentazione<sup>21</sup>:

- atto Aziendale e relativa delibera di approvazione;
- eventuali aggiornamenti o integrazioni del protocollo d'intesa fra la Regione Sardegna e le Università degli studi di Cagliari e Sassari;
- dotazione organica del personale;
- tassi di assenza di tutto il personale comprensivi delle assenze ai sensi della L. 104/92;
- incidenza del personale con limitazioni personali allo svolgimento delle mansioni, definite dal medico competente;
- indicazione delle voci di costo del CE nelle quali sono contabilizzati gli eventuali rimborsi;
- indicazioni delle voci del CE nelle quali è inserito rispettivamente il costo per il personale dipendente del SSR e per il personale universitario per gli esercizi 2013/2016;
- notizie sulle intese tra Azienda e Università e Organizzazioni sindacali ai fini della costituzione dei fondi della contrattazione integrativa.

E' stata, altresì, chiesta la trasmissione di una dettagliata **relazione illustrativa** riguardante il personale Universitario con particolare riferimento alle **procedure di determinazione del trattamento retributivo, in modo tale da avere contezza di quali voci compongono il trattamento retributivo di detto personale e da quale soggetto** (Azienda o Università) direttamente o indirettamente sono corrisposte le varie voci retributive, ovvero a **carico di quale bilancio pubblico**.

Le Aziende di Cagliari e Sassari hanno inizialmente fornito solo alcuni chiarimenti e notizie<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Nota n. 3376 del 22/03/2017.

<sup>20</sup> L'Azienda Ospedaliera Universitaria di Cagliari (nota n. 3964 del 12/04/2017) ha comunicato il nominativo del referente nella persona del Direttore del Servizio del personale. L'Azienda Ospedaliera Universitaria di Sassari (nota n. 3414 del 23/03/2017) ha comunicato il nominativo del referente nella persona del Direttore Amministrativo.

<sup>21</sup> V. nota n. 4206 del 02/05/2017.

<sup>22</sup> Note n. 4691 del 05/06/2017 e n. 4730 del 06/06/2017.



Ai fini del completamento delle attività istruttorie, alle Aziende “miste” è stato domandato di trasmettere **l’aggiornamento dei dati e delle notizie già precedentemente pervenuti**, estendendoli al 31 dicembre 2017 e, per quanto possibile, ai successivi mesi del 2018<sup>23</sup>.

Si invitava in tale occasione a precisare lo **stato dei trasferimenti regionali** destinati alla corresponsione delle indennità di carattere equiparativo in favore delle AOU.

Essendo stato approvato nelle more il nuovo **Protocollo d’Intesa** tra la Regione e le Università, e **adottati in coerenza gli Atti aziendali**, si invitava l’AOU di Cagliari a riferire sulle modalità di applicazione dello stesso in sede operativa e si invitava l’AOU di Sassari a relazionare sullo stato della procedura in atto, per dar seguito alle prescrizioni correttive impartite dalla Regione<sup>24</sup>.

Un’ulteriore richiesta istruttoria è stata inviata all’AOU di Cagliari relativamente **all’applicazione della L. 104/92**<sup>25</sup>.

Alle AOU è stato, infine, richiesto di trasmettere i CE relativi al 2017 e di provvedere al completamento dei dati e delle notizie non ancora pervenute, unitamente agli importi della costituzione dei fondi della contrattazione integrativa per gli esercizi 2015/2016.

Allo stato degli atti, in sede di chiusura delle attività istruttorie, si deve registrare che l’acquisizione dei dati e delle notizie da parte dell’AOU di Sassari è stata pregiudicata dalla sua particolare situazione gestionale, che ha comportato la ritardata adozione dei bilanci d’esercizio per il periodo 2015-2017.

In ultimo sono stati chiesti chiarimenti<sup>26</sup>, rispettivamente, alla Regione e alle AOU in ordine all’interpretazione e all’applicazione da darsi all’art. 2 (punti 6 e 7) e all’art. 10 (punto1) del Protocollo di intesa adottato con DGR 34/3 del 12/07/2017.

---

<sup>23</sup> Note n. 1977 e 1978 dell’11/06/2018.

<sup>24</sup> L’Azienda di Cagliari in risposta alla nostra nota n. 1977 dell’11/06/2018 ha trasmesso in data 11/07/2018, nota prot. 2264. la documentazione e i chiarimenti richiesti.

<sup>25</sup> La risposta è pervenuta tramite mail in data 03/09/2018 prot. n. 2958.

<sup>26</sup> V. nota dell’Ufficio istruttore 1055 del 22/03/2019.

### 3 LA RIFORMA DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

La L.R. del 17 novembre 2014 n. 23 detta **norme urgenti per la riforma del sistema sanitario regionale**<sup>27</sup>, incentrate sulla riduzione del numero delle Aziende sanitarie locali e sulla riduzione del “...disavanzo della spesa regionale sanitaria, in applicazione della normativa nazionale in materia di fabbisogni e costi standard” (art. 1 – Principi generali).

La citata legge regionale da avvio al processo di adeguamento dell’assetto istituzionale organizzativo del SSR, attraverso iniziali operazioni di scorpori e incorporazioni di presidi ospedalieri e disponendo il commissariamento delle ASL<sup>28</sup>. In tale occasione il **Presidio Ospedaliero “SS. Annunziata”, già parte dell’ASL n. 1 di Sassari, viene incorporato nell’AOU di Sassari.**

Rivestono particolare importanza - nel percorso di riforma - le disposizioni che prescrivono<sup>29</sup> il finanziamento del SSR assicurato dal Fondo sanitario regionale, da costituirsi in sede di bilancio di previsione, alla luce del fabbisogno determinato a livello nazionale e dei costi standard di cui alle norme nazionali in materia, coordinato con eventuali fabbisogni di carattere integrativo derivanti dalle particolari condizioni territoriali insulari.

Viene, altresì, previsto che in presenza di costi finali sensibilmente superiori a tali maggiorazioni la Giunta regionale provveda ad assumere un piano di riorganizzazione, riqualificazione e rafforzamento *idoneo a garantire la sostenibilità del SSR* della durata massima di un triennio<sup>30</sup>.

Vengono, ancora, disposti **obblighi di monitoraggio** della spesa sanitaria a carico del competente Assessorato regionale (con referto trimestrale alla Giunta e alla Commissione consiliare), e che *“Le Aziende sanitarie regionali sono tenute a garantire l’equilibrio economico-finanziario in base alle risorse assegnate dalla Regione e, ove si prospettino situazioni di squilibrio, ad adottare le misure idonee a ricondurre la gestione in equilibrio”*<sup>31</sup>.

Il Legislatore regionale ha così inteso assicurare l’allineamento del sistema regionale a quello statale, disponendo che il finanziamento del SSR è commisurato ai fabbisogni come

---

<sup>27</sup> La cit. L.R. 23/2014 istituisce l’AREUS (azienda regionale di emergenza e urgenza della Sardegna); sopprime l’Agenzia regionale della Sanità; istituisce gli Ospedali di Comunità e le Case della salute.

<sup>28</sup> V. art. 9 cit. L.R. 23/2014.

<sup>29</sup> Legge regionale 9 marzo 2015 n. 5, art. 29.

<sup>30</sup> L.R. n. 5/2015, art. 29, comma 3.

<sup>31</sup> L.R. n. 5/2015 art. 29, comma 6.

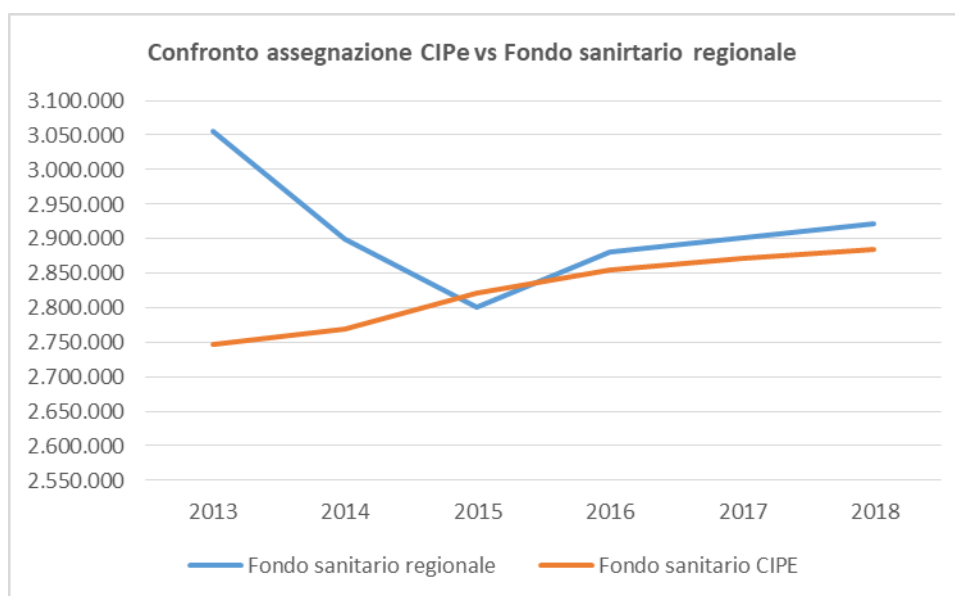
determinati in sede statale, e dettando canoni a tutela dell'equilibrio economico-finanziario, organicamente introdotti nella disciplina regionale generale sulla materia sanità<sup>32</sup>.

Il grafico predisposto dalla Regione<sup>33</sup>, dà conto della divaricazione che si è presentata tra il fabbisogno sanitario determinato in sede statale dal CIPE per la Sardegna e quello sostenuto in sede regionale per il periodo 2013-2018. Sul punto la Regione segnala come il disavanzo presenti ora una direzione decrescente con una riduzione di 84,5 milioni di euro tra il 2013 e il 2017.

*“Il grafico mostra l'andamento del fondo sanitario indistinto stanziato sul bilancio regionale nelle annualità 2013 – 2017 al capitolo SC05.0001, paragonato con il fondo quantificato sulla base della quota d'accesso al fondo sanitario nazionale definito dal CIPE.*

*In presenza di un trend del fondo sanitario CIPE in continua e costante crescita, si assiste a un sovra finanziamento del servizio sanitario regionale negli anni 2013 e 2014, una inversione di tendenza nel 2015, anno in cui l'assegnazione scende sotto lo standard ed una tendenza al riallineamento tra i due fondi a partire dal 2016. E' bene sottolineare che i maggiori finanziamenti delle annualità 2016 e 2017 sono stati destinati a sopperire, se pure solo parzialmente, alla mancanza delle risorse destinate all'acquisto dei farmaci ad alto costo che, per le regioni a statuto ordinario, sono garantiti da assegnazioni statali ad hoc.”*

**Grafico 1 - Confronto assegnazione CIPE vs Fondo sanitario regionale**



<sup>32</sup> V. art. 26 – Finanziamento del servizio sanitario regionale, L.R. n. 10/2006.

<sup>33</sup> V. nota 534 del 14/02/2019 di deduzioni pervenuta dalla Regione Sardegna – Assessorato alla sanità in sede di verifica del rendiconto generale della Regione 2017.

Per assicurare le finalità della riforma anche l'*assetto istituzionale del Servizio Sanitario Regionale* (SSR) è stato profondamente modificato in forza della Legge Regionale n. 17 del 27 luglio 2016<sup>34</sup> con l'istituzione dell'Azienda per la Tutela della Salute (ATS) a decorrere dal 1° gennaio 2017. L'ATS nasce dalla fusione per incorporazione delle sette Aziende sanitarie locali (ASL). La legge succitata, all'art. 1 comma 5, stabilisce che le aziende sanitarie della Sardegna, aventi personalità giuridica di diritto pubblico, dotate di autonomia organizzativa, amministrativa, tecnica, patrimoniale, contabile e di gestione, sono le seguenti:

- a) l'Azienda per la tutela della salute (ATS) coincidente con l'ambito territoriale della Sardegna;
- b) l'Azienda Ospedaliera "G. Brotzu";
- c) l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Cagliari;
- d) l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Sassari;
- e) l'Azienda regionale dell'emergenza e urgenza della Sardegna (AREUS).

Quanto alle aziende AOU di Cagliari e di Sassari, interessate dalla presente indagine, l'art. 1 della citata Legge Regionale n. 10 del 2006<sup>35</sup> prevede:

- 1) **il rapporto tra Regione e Aziende Ospedaliere Universitarie** è disciplinato dall'art. 2 del D.Lgs. n. 517/1999, ove si detta la **Disciplina dei rapporti tra Servizio Sanitario Nazionale e Università**;
- 2) le **Università di Cagliari e Sassari collaborano con il SSR**, in particolare in vista della formazione del relativo personale, dello sviluppo della ricerca biomedica e sanitaria, con speciale attenzione al quadro epidemiologico proprio della Sardegna e i rapporti con la Regione sono regolati, oltre che dai principi fondamentali contenuti nella legislazione statale e dalle disposizioni della presente legge, da specifici **protocolli di intesa**;
- 3) gli indirizzi per l'**adozione degli atti aziendali** relativi alle AOU sono adottati dalla Giunta regionale d'intesa con i Rettori delle Università;

---

<sup>34</sup> "Istituzione dell'Azienda per la tutela della salute (ATS) e disposizioni di adeguamento dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2006, n. 10 (Norme urgenti per la riforma del sistema sanitario regionale)".

<sup>35</sup> "L.R. 28/07/2006, n. 10. "Tutela della salute e riordino del servizio sanitario regionale della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 26 gennaio 1995, n. 5".

4) **l'apporto economico-finanziario dell'Università e della Regione** alla rispettiva Azienda ospedaliera avviene secondo le modalità stabilite dal D.Lgs. n. 517/7/1999.

La remunerazione da parte della Regione delle prestazioni e dei servizi resi dalle AOU è definita in relazione ai volumi di attività contrattati nell'ambito degli accordi assunti in coerenza con la programmazione regionale (art. 8 e 18 cit. L.R. 10/2006).

Sul piano amministrativo il processo di riforma registra l'adozione da parte della Giunta regionale del "**Piano di riorganizzazione e di riqualificazione**" del SSR deputato a garantire la sostenibilità del servizio, in attuazione del cit. art. 29 comma 3 L.R. n. 5/2015, allo stato già sottoposto a diversi aggiornamenti e rimodulato nel corso del 2018<sup>36</sup>.

Meritano espresso richiamo alcune deliberazioni della Giunta regionale relative al Piano, intervenute nel corso del 2016 e del 2017, poiché interessano le aziende di cui alla presente indagine.

La prima riguarda il **Programma di riorganizzazione e riqualificazione dell'offerta ospedaliera nell'area omogenea di Cagliari** (DGR 34/16 del 2017, in attuazione dell'art. 9, comma 6 L.R. 23/2014). Infatti nell'ambito di tale deliberazione, premessi tutti i richiami alla normativa nazionale di razionalizzazione e contenimento della spesa e agli standard ivi stabiliti, in particolare tenuto conto di quelli relativi all'assistenza ospedaliera e alle iniziative già intraprese<sup>37</sup>, **si delinea l'ambito di attività assegnato all'AOU di Cagliari** (nell'ambito dell'area di offerta ospedaliera di Cagliari) a seguito e per effetto delle incorporazioni/scorpori di presidi ospedalieri già disposti<sup>38</sup>.

Si dà corso, pertanto, al trasferimento dell'U.O.C. di chirurgia plastica dall'AO Brotzu di Cagliari al P.O. "Duilio Casula" di Monserrato presso l'AOU di Cagliari, nel contempo si propone che l'AO Brotzu e l'AOU di Cagliari stipulino una convenzione "...tesa a rafforzare il

<sup>36</sup> Il Piano è stato adottato con DGR 63/24 del 2015, aggiornato con DGR 39/4/2017 e 23/6 del 2018; per le AOU integrato con DGR 54/18 del 2017. In ultimo è intervenuta la DGR 64/17 del 28/12/2018.

<sup>37</sup> Si cita a tal proposito la DGR n. 6/15 del 2 febbraio 2016 che ha provvisoriamente approvato la proposta di ridefinizione della rete ospedaliera della Regione.

<sup>38</sup> Si indica l'attuale offerta ospedaliera dell'area di Cagliari e la sua qualificazione ai sensi del riordino del SSR:

- l'Azienda Ospedaliera Brotzu, che la sopra citata D.G.R. n. 6/15 definisce presidio di secondo livello e sede di DEA di secondo livello, organizzata in tre stabilimenti: Microcitemico (riferimento regionale per le patologie pediatriche), Businco (riferimento regionale per le patologie oncologiche) e San Michele (riferimento regionale per le emergenze e le urgenze);
- il Presidio di primo livello dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Cagliari, che la D.G.R. n. 6/15 prevede l'articolazione in due stabilimenti: "Duilio Casula" di Monserrato e "San Giovanni di Dio" di Cagliari;
- il Presidio ospedaliero di primo livello Cagliari, che la D.G.R. n. 6/15 prevede l'articolazione in cinque stabilimenti, dei quali tre ubicati nella città di Cagliari (SS Trinità, Marino e Binaghi) e due in sedi disagiate (Muravera e Isili).

ruolo delle UU.OO. di riabilitazione, prevedendo che una Unità Operativa dell'AO Brotzu sia a direzione universitaria".

La seconda D.G.R. interessa l'**AOU di Sassari** (D.G.R n. 63/44 del 2016) individuata come ente da sottoporre al piano di riorganizzazione per il mancato rispetto dei parametri quantitativo/qualitativi previsti dalla normativa nazionale<sup>39</sup>, ovvero per scostamenti economici superiori ai limiti individuati a livello nazionale.

Viene, peraltro, successivamente riconosciuto<sup>40</sup> che l'AOU di Sassari ha duplicato la propria dimensione aziendale a far data dal 1° gennaio 2016 (avendo acquisito il P.O. SS Annunziata già appartenente all'ASL n. 1 di Sassari), ma viene ribadito che sulla negativa performance economica ha inciso la necessità di pervenire alla certificazione dei fondi contrattuali per il periodo 2007-2016 con conseguente incremento di natura straordinaria negli accantonamenti d'esercizio (pari a 25,1 milioni di euro). Vengono, conclusivamente, confermati in capo all'AOU di Sassari target di risparmio e razionalizzazione.

Il processo di riforma sinteticamente delineato, non ancora a regime, ha comportato numerose difficoltà di carattere gestionale per i diversi Soggetti/Aziende, determinando anche la ritardata approvazione dei bilanci d'esercizio per il 2016 e il 2017<sup>41</sup>.

### **3.1 Linee di indirizzo regionale per le dotazioni di personale e per il contenimento della spesa (2015-2018)**

Negli esercizi interessati dalla presente indagine le aziende del SSR sono tenute al rispetto degli indirizzi e dei criteri fissati dalla Regione<sup>42</sup> con riguardo agli incrementi di dotazioni di personale e al contenimento della complessiva spesa per il personale, secondo i parametri stabiliti in sede statale. **La Regione dispone, inoltre, il blocco del turnover**, salvo alcuni casi di deroga espressamente consentiti<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> V. art. 1 comma 524 legge stabilità 2016 (L. 208/2015) come modificato dall'art. 1 comma 390 legge stabilità 2017 (L. 232/2016).

<sup>40</sup> V. D.G.R. 54/18 del 2017.

<sup>41</sup> I bilanci d'esercizio 2016 sono stati approvati con DGR 33/6 e 33/7 in data 26 giugno 2018 (per l'ATS, l'AOU Brotzu e l'AOU di Cagliari).

I bilanci d'esercizio 2017 sono stati approvati con DGR 8/37 in data 19 febbraio 2019 (per l'ATS, l'AOU Brotzu e l'AOU di Cagliari). I bilanci d'esercizio 2015 e 2016 dell'AOU di Sassari sono stati approvati con DGR 64/20 in data 28 dicembre 2018 e il bilancio 2017 è in corso di approvazione.

<sup>42</sup> D.G.R. 43/9 del 01/09/2015 (contenimento della spesa per il personale aziende sanitarie. Blocco del turnover) e D.G.R. 1/12 del 12/01/2016.

<sup>43</sup> V. D.G.R. 23/7 del 12/05/2015, D.G.R. 20/3 del 12/04/2016, D.G.R. 28/18 del 17/05/2016, D.G.R. 11/6 del 28/02/2017.

Gli incrementi di dotazioni, fruibili nella misura del 7% per le AOU di Cagliari e Sassari, vanno contemperati con le procedure di mobilità interaziendale, con assorbimento di eventuali esuberi (con integrazione tra struttura territoriale e struttura ospedaliera), con la contestuale progressiva riduzione della spesa per assunzioni a tempo determinato, con la stabilizzazione del personale precario.

Nel corso del 2018 la Regione ha rimodulato linee di indirizzo<sup>44</sup> in materia di rideterminazione delle dotazioni organiche delle Aziende del SSR, in conseguenza della riforma in atto dell'intero sistema sanitario, modificando e aggiornando le disposizioni anche in materia di blocco del turnover<sup>45</sup>.

In tale occasione, premettendo che: **a)** l'ATS è deputata a funzioni amministrativo/gestionali trasversali per tutte le restanti aziende; **b)** l'AOU di Sassari è stata gravata di un carico di lavoro straordinario per effetto dell'incorporamento del P.O. SS. Annunziata (in ragione di criticità afferenti procedure di acquisti e beni), **c)** l'esiguità del contingente di personale e le criticità gestionali presso l'AO Brotzu, la Regione dispone l'elevazione dei limiti di dotazione di personale nelle seguenti misure:

- all'ATS si consente l'incremento del 10,5% delle dotazioni (dirigenti e comparto) nei ruoli amministrativo e professionale;
- nelle restanti Aziende l'incremento è consentito in misura del 7%;
- le AOU nel computare il limite d'incremento del 7% dovranno conteggiare il personale universitario nella misura di un terzo.

In presenza delle previste criticità le Aziende potranno superare detti limiti di incremento, nell'ambito, però, del rispetto dei vincoli di spesa già stabiliti dalla stessa Regione con la D.G.R. 23/6 dell'08/05/2018 (il "Piano di riorganizzazione e di riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale").

In tali indirizzi si prescrive che gli eventuali esuberi di personale nei ruoli amministrativo e professionale dovranno essere gestiti attraverso la mobilità tra Aziende o gradualmente riassorbiti attraverso le cessazioni per quiescenza.

---

<sup>44</sup> D.G.R. 27/3 del 29/05/2018.

<sup>45</sup> D.G.R. 7/16 DEL 13/02/2018.

Solo a seguito dell'autorizzazione delle procedure di mobilità, qualora le dotazioni si rivelino ancora inferiori all'indice di incremento del 7%, le Aziende potranno procedere alle assunzioni ad invarianza di costo per il SSR nel suo complesso considerato.

Viene consentito anche lo sblocco del turn-over, purché avvenga nel rispetto dei vincoli di spesa imposti dalla vigente normativa nazionale e regionale.

Tra le previsioni di rimodulazione e modifica risulta l'eliminazione della "*...approvazione regionale delle dotazioni organiche e gli adempimenti finalizzati alla stessa, contenuta nella deliberazione della Giunta regionale n. 1/12 del 12/01/2016 e nel relativo allegato*". **Tale aggiornamento potrebbe ridurre gli strumenti a disposizione della Regione per avere un costante monitoraggio della situazione della presente indagine.**



## 4 IL PROTOCOLLO D'INTESA TRA REGIONE E UNIVERSITA'

La Giunta regionale ha approvato il nuovo protocollo d'intesa fra la Regione e le Università degli studi di Cagliari e Sassari<sup>46</sup> che potrà essere soggetto ad eventuali adeguamenti a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale della *"Proposta di ridefinizione della rete ospedaliera della Regione Autonoma della Sardegna"*<sup>47</sup> (D.G.R. n. 34/3 del 12/07/2017).

Il Protocollo d'Intesa è assunto in applicazione del D.Lgs. n. 517/1999, recante la disciplina dei rapporti fra Servizio Sanitario Nazionale e Università ed è finalizzato a **promuovere e disciplinare l'integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca tra il Servizio Sanitario Regionale e le Università degli studi di Cagliari e Sassari**. Inoltre ha lo scopo di definire le linee generali inerenti **la partecipazione delle Università alla programmazione sanitaria regionale**.

A tal fine, per garantire da un lato alla facoltà di Medicina e Chirurgia l'inscindibilità tra le funzioni di didattica, ricerca e assistenza e dall'altro al Servizio Sanitario Regionale il pieno esercizio delle proprie funzioni, la Regione e l'Università assicurano:

- l'autonomia gestionale da parte dell'Aziende ospedaliero-universitarie;
- il rispetto dello stato giuridico del personale dei rispettivi ordinamenti;
- l'autonomia dell'Università nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali di didattica e di ricerca.

L'organizzazione interna delle AOU è definita mediante l'adozione dell'atto aziendale, d'intesa tra la Regione e i Rettori delle Università, con il quale vengono individuate le strutture operative (Organigramma) e la loro articolazione in dipartimenti ad attività integrata-DAI<sup>48</sup>.

Ciascuna *"Università concorda con l'Azienda Ospedaliero Universitaria le linee generali di utilizzazione del personale del SSR anche ai fini del riconoscimento, da parte dell'Azienda, dell'impegno professionale..."*<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Dietro parere favorevole espresso dal Senato accademico e dal Consiglio di amministrazione dell'Università degli studi di Cagliari e Sassari, sentite le organizzazioni sindacali delle categorie maggiormente rappresentative.

<sup>47</sup> Di cui alla D.G.R. n. 6/15 del 02/02/2016.

<sup>48</sup> Organizzazione dipartimentale come modello ordinario di gestione di tutte le attività assistenziali, didattiche e di ricerca.

<sup>49</sup> V. Protocollo d'intesa, art. 2 "Assetto organizzativo delle Aziende...Le parti si impegnano, fin d'ora, a concordare e sottoscrivere, entro il termine di sei mesi dal perfezionamento del presente atto, uno specifico protocollo d'intesa tra la Regione e ciascuna delle Università, ai sensi dell'art. 8, comma 4. D.Lgs. n. 517/1999, che recepisca gli atti costitutivi delle due Aziende, con allegati gli elenchi

Sono **Organi** dell'Azienda Ospedaliero Universitaria:

- a) il Direttore generale;
- b) il Collegio sindacale;
- c) l'Organo di indirizzo;
- d) il Collegio di direzione.

Il protocollo prevede che le **AOU devono garantire il pareggio di bilancio** e ove si prospettino situazioni di squilibrio, devono adottare misure idonee a ricondurre la gestione in equilibrio ai sensi della Legge regionale n. 5/2015, art. 29 comma 6.

**A carico delle Università si pongono esclusivamente gli oneri relativi al trattamento economico del personale docente e ricercatore, sanitario e tecnico/amministrativo.** Mentre gli oneri sostenuti dalle Università per la retribuzione del personale inserito nelle attività assistenziali (nonché per le immobilizzazioni e le attrezzature universitarie utilizzate anche per l'assistenza) devono essere rilevati nell'analisi economico-finanziaria dell'Azienda ed evidenziati nei rispettivi atti di bilancio<sup>50</sup>.

Il **protocollo ha durata triennale**, ma si intende tacitamente prorogato fino all'approvazione del nuovo.

Il protocollo prevede l'**equiparazione del trattamento economico universitario** rispetto a quello dei dirigenti di pari funzioni, mansioni ed anzianità del Servizio Sanitario Regionale e l'attribuzione di assegno ad personam qualora dal raffronto il trattamento complessivo (stipendio tabellare comprensivo di retribuzione di posizione, di risultato e di indennità speciale, oltre alla eventuale retribuzione individuale di anzianità) dovesse risultare inferiore. Premesso che il presente controllo deve principalmente incentrarsi sulle gestioni aziendali delle AOU, con specifico riguardo alla materia del personale, tuttavia la Sezione formula alcune osservazioni in ordine al nuovo Protocollo d'intesa tra l'Università e la Regione.

Alcune clausole del protocollo non risultano, infatti, di agevole comprensione e possono provocare incertezze nel delineare i rispettivi ambiti di attività amministrativa e di responsabilità gestionale, in quanto il documento all'esame estende la sua efficacia dispositiva anche al di fuori delle AOU di Cagliari e Sassari.

---

dei beni mobili e immobili conferiti alle Aziende Ospedaliere Universitarie, e che, altresì, stabilisca la disciplina, riferita ai conferimenti, con l'individuazione dei singoli beni, la loro specifica destinazione e gestione, e con previsione di ogni necessità organizzativa e logistica per la didattica e la ricerca, previa approvazione da parte della Facoltà di Medicina e Chirurgia".

<sup>50</sup> V. Protocollo d'intesa, art. 9 "Finanziamento e partecipazione...".

L'art. 2 (*"Assetto organizzativo delle Aziende Ospedaliere Universitarie di Cagliari e Sassari"*) ammette *appositi accordi convenzionali* tra l'Università e altre *strutture pubbliche o private convenzionate con il SSR* (qualora le necessità formative di didattica e di ricerca non possano essere soddisfatte in ambito delle AOU), a seguito di *specifiche convenzioni complementari*, secondo modalità concordate con l'Assessorato regionale della Sanità.

L'analitica disamina della spesa per il personale, desunta dai CE 2017-2018 della Regione (v. paragrafo 8.4), espone effettivamente costi per personale universitario di area sanitaria in tutte le Aziende (ATS, AO Brotzu e AOU). Non è chiaro quale regime presieda ai costi da sostenersi per tali convenzioni complementari e a carico di quale bilancio debbano iscriversi (universitario o regionale/aziendale).

Ferma la successiva trattazione riguardante le AOU, è stata ravvisata l'opportunità di acquisire notizie<sup>51</sup> sul numero delle convenzioni in essere, sui soggetti stipulanti, sulle strutture/Aziende del SSR interessate, unitamente alle indicazioni di carattere quantitativo contabile.

Si pone, infatti, qualche incertezza interpretativa anche con riguardo al regime di ripartizione degli oneri e del finanziamento delle gestioni in capo all'Università e alla Regione (art. 8 e art. 9).

**In sede di risposte la Regione ha confermato**<sup>52</sup> *"...la presenza di personale universitario caratterizza tutte le realtà Aziendali e che lo stesso risulta ricompreso nelle dotazioni organiche (si cita a mero titolo esemplificativo il caso del Centro Regionale Trapianti che operava presso la ASL 8 di Cagliari e successivamente transitato presso la AOU Brotzu, stabilimento Oncologico)...che, non disponendo questo Assessorato degli accordi convenzionali richiesti in quanto gli stessi non costituiscono oggetto di controllo, lo scrivente servizio ha provveduto a richiedere tale documentazione alle Aziende interessate..."*. Successivamente la Regione ha precisato la consistenza numerica del personale universitario (amministrativo, tecnico e professionale) **riferibile alle dotazioni organiche dell'ATS e dell'AOU Brotzu**, in servizio nel periodo 2016-2018, impiegato in assistenza, didattica e ricerca. In tale occasione è stato comunicato il numero delle strutture a direzioni universitaria attivate presso l'ATS (n. 5) e presso l'AOU Brotzu (n. 5), precisandosi che gli oneri assunti in sede convenzionale a carico delle Aziende sono quelli relativi all'attività

<sup>51</sup> V. nota dell'Ufficio istruttore n. 1055 del 22/03/2019.

<sup>52</sup> V. note dell'Assessorato regionale alla sanità n. 8422 dell'08/04/2019 e n. 8589 del 10/04/2019.

di assistenza, mentre a carico dell'Università si pongono gli oneri relativi all'attività di didattica e ricerca. In particolare, viene posto a carico delle Aziende il trattamento economico aggiuntivo di cui all'art. 6 del D.Lgs. 517/1999, mentre a carico delle Università il trattamento economico ordinario.

Relativamente alla disposizione sulla dotazione organica e di personale (art. 10), si ravvisa una certa complessità e farraginosità nella distinzione tra le coesistenti tipologie di attività (assistenza, didattica, ricerca) ai fini dell'organizzazione efficace dei servizi e della loro puntuale intestazione e misurazione.

#### **4.1 Le dotazioni organiche e di personale. Articolazioni orario di servizio**

Il protocollo disciplina nel modo seguente in sintesi l'organizzazione della **dotazione organica e di personale**<sup>53</sup>:

- a) Il Direttore generale, sulla base degli indirizzi e dei criteri stabiliti dalla Regione, considerati gli atti di programmazione dell'Università, **definisce la dotazione organica dell'Azienda Ospedaliero Universitaria sulla base dei posti letto individuati nella rete ospedaliera regionale** e degli ulteriori eventuali parametri introdotti da norme e atti di indirizzo nazionali e regionali.
- b) **Concorrono alla determinazione della dotazione organica dell'Azienda Ospedaliero Universitaria, da rideterminarsi con separato atto, i docenti (professori e ricercatori) e le figure professionali equiparate per legge, il personale dipendente dall'Università che presta attività assistenziale presso l'Azienda.**
- c) **Non rientrerà nella dotazione organica il personale universitario amministrativo, tecnico e professionale che svolge esclusivamente attività di supporto alla didattica ed alla ricerca.**
- d) Ai soli fini della determinazione della dotazione organica, il numero delle unità di personale docente universitario sarà quantificato con una **valenza di impiego pari al 50%** di quella del corrispondente personale del Servizio Sanitario Nazionale.

---

<sup>53</sup> V. Protocollo d'Intesa, art. 10 "Dotazione organica e personale".

- e) Il personale universitario, per quanto attiene all'esercizio dell'attività assistenziale, assume i diritti ed i doveri previsti dalle norme stabilite per il personale del Servizio Sanitario Nazionale, fatte salve le disposizioni relative al proprio stato giuridico ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale. Trovano applicazione al personale del comparto dell'Università il relativo CCNL di riferimento e i contratti integrativi aziendali ove definiti.
- f) I professori ed i ricercatori universitari e le figure professionali equiparate per legge che svolgono attività assistenziale, in relazione all'attività effettuata, ai programmi concordati da realizzare ed alle specifiche funzioni loro attribuite, sono responsabili dei risultati assistenziali conseguiti. Essi rispondono dell'adempimento dei doveri assistenziali al Direttore generale.
- g) All'esclusivo fine della determinazione degli aspetti inerenti l'esercizio dell'attività assistenziale, ferma restando l'inscindibilità delle attività di didattica, ricerca e assistenza, **l'impegno orario di ciascun professore ordinario, associato e ricercatore per lo svolgimento delle mansioni di assistenza, sarà riferito ad una percentuale pari al 60% di quello previsto per il personale dirigente del Servizio Sanitario Nazionale e sarà articolato sulla base del piano di attività della struttura di appartenenza e della programmazione dell'attività didattica e di ricerca secondo modalità regolamentari e di rilevamento automatico delle presenze.**

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 517/1999, resta fermo per il personale universitario che svolge attività assistenziale, **l'obbligo dell'impegno orario minimo di presenze nelle strutture aziendali** per le relative attività istituzionali, da considerarsi quale criterio per la determinazione delle dotazioni organiche e per la programmazione delle attività.

I provvedimenti inerenti all'utilizzazione del personale universitario sanitario, tecnico/professionale e amministrativo che presta servizio presso l'Azienda sono adottati dal Direttore del Dipartimento, sentito il Direttore generale, secondo criteri e modalità definiti nell'atto aziendale, in conformità alla disciplina vigente, tenuto conto delle esigenze di attività di didattica e di ricerca.

Detto personale è tenuto ad impegnare nelle attività istituzionali di pertinenza, ivi compresa l'attività di supporto alla didattica ed alla ricerca, nelle strutture di appartenenza e/o funzionali alla propria attività, **il totale del proprio debito orario, secondo le previsioni dei**

**contratti collettivi a loro applicabili e risponde per la violazione dei doveri connessi all'attività assistenziale al Direttore generale.**

## 5 L'ATTO AZIENDALE DELLE AOU

A seguito della sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra Regione Sardegna e Università di Cagliari e Sassari, l'**AOU di Cagliari** ha approvato il proprio Atto aziendale<sup>54</sup> disponendone la decorrenza all'01/01/2018, avendo accolto le osservazioni formulate dall'Amministrazione regionale in sede di verifica di conformità agli indirizzi regionali<sup>55</sup>.

In attuazione dell'Atto aziendale il Direttore generale ha deliberato di dar corso al nuovo assetto organizzativo con la determinazione della definitiva dotazione organica dell'AOU di Cagliari<sup>56</sup>.

L'Atto aziendale dell'**AOU di Sassari**<sup>57</sup> è stato sottoposto dalla Regione<sup>58</sup> a **rilievi e richieste di adeguamento** in sede di verifica di conformità, principalmente incentrati sul numero delle strutture complesse già previste dall'Organigramma (allegato allo stesso Atto aziendale). A seguito dell'accoglimento delle osservazioni regionali, il Direttore generale dell'AOU di Sassari adotta l'Atto aziendale e il relativo Organigramma<sup>59</sup> con decorrenza 01/01/2018.

---

<sup>54</sup> Con deliberazioni del Direttore generale n. 853 del 10/10/2017 e n. 930 del 09/11/2017.

<sup>55</sup> V. D.G.R. 29/2 del 16/06/2017 "Indirizzi per l'adozione dell'Atto aziendale".

<sup>56</sup> Deliberazioni n. 489 del 21/05/2018 e 725 del 05/07/2018.

<sup>57</sup> Del. del Direttore generale n. 473 dell'11/08/2017.

<sup>58</sup> D.G.R. 42/3 dell'11/09/2017.

<sup>59</sup> Del. del Direttore Generale dell'AOU di Sassari n. 556 del 10/10/2017 Determinazione del Direttore Generale della Sanità della Regione Autonoma della Sardegna n. 1050 del 13/10/2017 che valuta positivamente la conformità dell'atto aziendale rispetto agli indirizzi regionali, ne dispone la decorrenza all'01/01/2018; specifica, inoltre, che sono stati approvati in ottemperanza a quanto previsto dall'Atto Aziendale i seguenti regolamenti:

- 1 Approvazione Regolamento Aziendale attuativo dell'Atto aziendale (deliberazione n. 660 del 23/11/2017);
- 2 Approvazione del Regolamento per le procedure di conferimento degli incarichi di Direzione di Struttura Complessa, di Struttura Dipartimentale e di Struttura Semplice (deliberazione n. 631 del 15/11/2017);
- 3 Approvazione del Regolamento Aziendale per la costituzione della componente elettiva del Comitato di Dipartimento dell'AOU di Sassari (delibera n. 683 dell'11/12/2017);
- 4 Approvazione del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dei Dipartimenti (delibera n. 51 dell'01/02/2018);
- 5 Approvazione del regolamento organizzazione e funzionamento dei Dipartimenti in ottemperanza alla nota prot. 1144 del 07/03/2018 dell'Assessore all'Igiene e all'Assistenza sociale della Regione Autonoma della Sardegna (delibera n. 195 del 12/03/2018)
- 6 Presa d'atto del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento del Collegio di Direzione dell'AOU di Sassari (deliberazione n. 258 del 04/04/2018).

Con deliberazioni n. 181 del 02/03/2018, n. 194 del 12/03/2018, n. 398 del 24/05/2018 e n. 399 del 24/05/2018 sono stati istituiti i Comitati dei Dipartimenti e le Aree di Staff della Direzione e le Funzioni di Direzione Sanitaria di Presidio.

## 6 L'AOU DI CAGLIARI: NOTIZIE GENERALI

Le relazioni sulla gestione a corredo dei bilanci di esercizio 2016 e 2017 espongono che l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Cagliari<sup>60</sup> ha ufficialmente iniziato le proprie attività il 14/05/2007 e ha come obiettivo lo svolgimento unitario e coordinato delle attività di assistenza, didattica e ricerca.

Le funzioni e le attività dell'Azienda sono svolte dal personale ospedaliero e da quello universitario.

L'AOU nello svolgimento delle proprie attività utilizza le risorse assegnate dall'Università degli Studi di Cagliari e dal Servizio Sanitario Regionale con un modello organizzativo nel quale ciascun professionista opera, a prescindere dallo stato giuridico di provenienza, in maniera integrata e paritaria per il perseguimento degli obiettivi fissati.

**Questa peculiarità comporta pertanto una maggiore complessità gestionale, dovendo da un lato tener conto delle diverse nature che la compongono e dall'altro perseguire il raggiungimento degli obiettivi assegnati dalla Regione Sardegna, unitamente al compito di raccordo operativo con le realtà presenti nelle altre Aziende Sanitarie operanti nello stesso ambito territoriale.**

Nelle medesime relazioni del Direttore generale dell'AOU si delinea il processo di riorganizzazione/accorpamento dell'assetto logistico-assistenziale che ha caratterizzato nei recenti esercizi l'AOU, comportando il trasferimento di reparti e laboratori da Cagliari verso il presidio di Monserrato, per incrementare processi di efficientamento complessivo dei servizi e di razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse umane.

**L'AOU di Cagliari presta attualmente la propria offerta assistenziale presso due Presidi ospedalieri: P.O. di Monserrato e P.O. di Cagliari.**

La situazione **posti letto** nelle due strutture presenta le seguenti disponibilità totali (ricoveri ordinari e day hospital).

---

<sup>60</sup> L'AOU è stata costituita con D.G.R. n. 131 del 30/03/2007 in attuazione del Protocollo d'intesa tra Regione Autonoma della Sardegna ed Università degli Studi di Cagliari siglato in data 11/10/2004, recepito dal Piano Sanitario Regionale approvato dal Consiglio Regionale in data 19/01/2007.



**Tabella 1 – Posti letto dell’AOU di Cagliari**

(mediamente attivi per presidio)

P.O.	2015	2016	2017
P.O. Cagliari	171	117	12
P.O. Monserrato	333	344	438
<b>Totale</b>	<b>505</b>	<b>459</b>	<b>450</b>

Fonte: relazione sulla gestione - Bilanci 2015- 2017

La riduzione di alcuni posti letto nel 2017 è imputata al trasferimento degli ultimi reparti di degenza<sup>61</sup> dal P.O. di Cagliari verso quelli del P.O. di Monserrato.

## 6.1 Le dotazioni di personale dell’AOU di Cagliari

Nelle relazioni sulla gestione per gli esercizi 2016/2017 l’AOU di Cagliari espone che la dotazione di personale risulta deficitaria, in rapporto all’attività da svolgere e all’impegno orario assistenziale del personale docente universitario, il quale svolge un orario assistenziale ridotto dovendo assicurare anche l’attività di ricerca e di didattica.

L’AOU di Cagliari specifica che un’ulteriore criticità è determinata dall’elevata età media dei dipendenti e dalle numerose limitazioni all’idoneità della mansione specifica.

Inoltre l’AOU segnala che andrebbe superato il lavoro precario (personale interinale, contratti di lavoro libero-professionali e nei servizi esternalizzati).

**Tabella 2 – Personale dipendente SSR e Universitario AOU di Cagliari – Dotazione effettiva**

	2013	2014	2015	2016	2017	Incr./decr.% 2016/2015	Incr./decr.% 2017/2016
Personale SSR tempo indeterminato	1.354	1.416	1.341	1.290	1.320	-3,80	2,33
Personale SSR tempo determinato			85	37	13	-56,47	-64,6
Personale Università indeterminato	413	397	384	341	315	-11,20	-7,62
Personale Università determinato					1		
<b>TOTALE</b>	<b>1.767</b>	<b>1.813</b>	<b>1.810</b>	<b>1.668</b>	<b>1.648</b>	<b>-7,85</b>	<b>-1,14</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2013-2017

<sup>61</sup> Il trasferimento ha riguardato i reparti di Medicina d’urgenza, Cardiologia e UTIC, Rianimazione.

**Nell'esercizio 2015** il personale universitario è esclusivamente a tempo indeterminato e si ha un decremento di 13 unità rispetto all'esercizio 2014. Il personale a carico del SSN è composto da 1341 unità a tempo indeterminato e 85 unità a tempo determinato e rispetto all'esercizio 2014 si ha un incremento del personale a tempo determinato di 19 unità a fronte di un decremento di 9 unità a tempo indeterminato.

**Nell'esercizio 2016** il personale universitario è esclusivamente a tempo indeterminato, rispetto all'esercizio 2015 è diminuito di 43 unità (-11,20%).

Il personale a carico del SSR è composto da 1290 unità a tempo indeterminato e 37 unità a tempo determinato, rispetto all'esercizio 2015 si ha un decremento sia del personale a tempo indeterminato che determinato, con un'incidenza percentuale di -6,94%. Complessivamente nel 2016 il personale è diminuito di 142 unità (-7,85%).

Per quanto riguarda il personale in regime di somministrazione/lavoro interinale, dalla Relazione sulla gestione esercizio 2016 risulta composto da 35 unità suddivise in 33 nel ruolo sanitario e 2 nel ruolo amministrativo.

**Nell'esercizio 2017** il personale universitario è composto da 315 unità a tempo indeterminato e 1 unità a tempo determinato con una diminuzione rispetto all'esercizio 2016 di 25 unità.

Il personale a carico del SSN è composto da 1333 di cui 1320 unità a tempo indeterminato e 13 unità a tempo determinato con un aumento complessivo di 6 unità di personale.

Il **personale in regime di somministrazione/lavoro interinale** risulta composto da 39 unità suddivise in 36 nel ruolo sanitario e 3 nel ruolo amministrativo (V. Relazione sulla gestione esercizio 2017).

La Relazione sulla gestione 2017 pone in evidenza il decremento di tutto il personale (SSR e Universitario) di 19 unità (**incremento di 4 unità per contratti a tempo indeterminato e decremento di 23 unità a tempo determinato**) e dichiara che sono diminuiti anche i contratti a tempo determinato non ricoperti con nessuna tipologia di contratto.

L'Azienda ha evidenziato che il **personale in servizio del SSR** (dotazione organica effettiva) è in numero inferiore rispetto alla dotazione formalmente stabilita, secondo quanto risulta dalle tabelle che seguono.

A tale proposito nelle relazioni sulla gestione si puntualizza che il ricorso a personale a tempo determinato si è reso necessario nel corso degli esercizi per far fronte alle scoperture dovute a cessazioni dal servizio del personale a tempo indeterminato nei diversi ruoli, principalmente del SSR.

**Tabella 3 – Personale SSR e Universitario AOU Cagliari – Dotazione effettiva**

	2013	2014	2015	2016	2017	incr./decr.% 2016/2015	incr./decr.% 2017/2016
Personale SSR tempo indeterminato	1.354	1.416	1.341	1.290	1.320	-3,80	2,33
Personale SSR tempo determinato			85	37	13		
Personale Università indeterminato	413	397	384	341	315	-11,20	-7,62
Personale Università determinato					1		
<b>TOTALE</b>	<b>1.767</b>	<b>1.813</b>	<b>1.810</b>	<b>1.668</b>	<b>1.649</b>	<b>-7,85</b>	<b>-1,14</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2013-2017

**Tabella 4 – Personale dipendente SSR**

	Dotazione organica	Dotazione effettiva
2013	1544	1354
2014	1549	1416
2015	1577	1426
2016	1572	1327

Fonte: dati forniti dall'Azienda

**Tabella 5 – Personale dipendente universitario**

	Dotazione organica	Dotazione effettiva
2013	396	413
2014	379	397
2015	366	384
2016	345	341

Fonte: dati forniti dall'Azienda

Successivamente all'adozione dell'Atto aziendale (avvenuta nel corso del 2017), l'AOU di Cagliari ha assunto la **“Determinazione della dotazione organica definitiva dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Cagliari”** con cui si provvede a rideterminare la definitiva dotazione organica in coerenza con le indicazioni dettate dalla normativa e con i fabbisogni rilevati in ambito aziendale (deliberazione AOU n. 725 del 05/07/2018).

In tale occasione, tenuto conto delle situazioni di squilibrio numerico di vari profili professionali, l'AOU *“si impegna a perseguire l'effettiva attuazione e implementazione della nuova dotazione organica in ragione delle previste cessazioni per quiescenza, delle mobilità programmate verso le altre Aziende del SSR e di processi di riqualificazione, coerentemente con il Piano Triennale di Fabbisogno del Personale”*.

In allegato si portano le tabelle dei dipendenti per ruolo a tempo indeterminato.

**Tabella 6 -Dotazione organica del personale SSR**

	Dotazione organica	Dotazione effettiva
Dirigenza SSR	424	316
Comparto SSR	1236	1007

Fonte: allegati deliberazione AOU n. 725/2018

**Tabella 7-Dotazione organica del personale UNICA**

Personale Dirigenza Unica	152
Personale Comparto Unica	183

Fonte: allegati deliberazione AOU n. 725/2018

Per l'esercizio 2017 la dotazione organica definitiva è stata quindi rideterminata dalla citata deliberazione n. 725 del 05/07/2018, dalla quale risulta che per il SSR si ha una dotazione organica formale rideterminata di 1660 unità a fronte di una dotazione effettiva di 1323 unità (dati estrapolati dalla Relazione sulla gestione 2017).

Per il **personale universitario** a fronte di una dotazione organica di 335 unità di personale a tempo indeterminato si ha una dotazione effettiva di 316 unità.

A conclusione dell'attività istruttoria in sede di aggiornamenti finali, la AOU di Cagliari ha comunicato<sup>62</sup>, relativamente al 2018, la presenza di n. 2 dipendenti dell'Azienda in comando presso altre amministrazioni e di n. 4 dipendenti, appartenenti ad altre amministrazioni, in comando presso l'AOU. Tuttavia, residua l'opportunità che la AOU riferisca puntualmente in ordine al procedimento contabile riguardante le anticipazioni e/o i rimborsi del personale comandato nonché alle appostazioni contabili delle relative partite.

Non è stato fornito alcun chiarimento con riguardo alla presenza di personale universitario amministrativo, tecnico, e professionale che svolge attività di supporto alla didattica e alla ricerca (art. 10 punto 1 del Protocollo d'Intesa) né alle procedure amministrative di gestione/rilevazione/misurazione attinenti allo svolgimento del rapporto di servizio di tale categoria di personale universitario e a carico di quale Amministrazione è posto il trattamento retributivo accessorio.

<sup>62</sup> Vedi nota PG / 2019/4990 del 05/04/2019.

## 7 L'AOU DI SASSARI: NOTIZIE GENERALI

L'AOU di Sassari è stata istituita con Deliberazione della Giunta Regionale n. 17/2 del 27 aprile 2007 ai sensi dell'art. 1, comma 3, lettera b, e dell'art. 18 della Legge Regionale n. 10 del 28 luglio 2006 in esecuzione dell'allora vigente Protocollo di Intesa sottoscritto dalla Regione e dalle Università degli Studi di Cagliari e di Sassari in data 11 ottobre 2004.

L'AOU di Sassari è l'Azienda di riferimento per le attività assistenziali delle funzioni istituzionali di didattica e di ricerca della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Sassari.

In relazione a quanto previsto dall'art. 9, comma 1, lettera b della L.R. n. 23/2014 e dalla D.G.R. n. 67/20 del 29 dicembre 2015, **l'AOU di Sassari ha assorbito con decorrenza 1° gennaio 2016** – attraverso un processo di incorporazione per fusione – **il P.O. "SS. Annunziata"**, presidio ospedaliero della ex Azienda n. 1.

Nella relazione sulla gestione a corredo del bilancio di esercizio 2016 **l'AOU di Sassari richiama i problemi verificatisi in relazione all'incorporazione del Presidio ex ASL 1**, nonostante il Protocollo d'Intesa sottoscritto da entrambe le direzioni aziendali, che avrebbe dovuto definire l'attività di collaborazione tra i Servizi della ASL di Sassari e dell'AOU di Sassari.

Nell'attuazione di quanto previsto nel suddetto protocollo si sono manifestate numerose criticità che hanno reso tale accorpamento molto più tortuoso e complesso di quanto fosse atteso. **Fra le principali criticità emerse sin dai primi mesi dell'anno si evidenziano:**

- carente comunicazione all'incorporante dei dettagli analitici dei costi e dei dati di attività relativi al P.O.;
- mancata trasmissione dei dettagli riferiti agli inventari dei beni patrimoniali;
- parziale, generica e spesso tardiva comunicazione all'incorporante delle forniture in essere e dei relativi fabbisogni di beni e servizi;
- inadeguate scorte di sicurezza di beni sanitari;
- mancato transito verso la AOU del necessario personale di supporto.

Tale stato di cose ha comportato gravi rischi al limite dell'interruzione di pubblico servizio con conseguenti ripercussioni sull'efficienza dell'intera struttura assistenziale, oltreché il

manifestarsi di un clima di confusione e incertezza che ha generato un forte rallentamento nell'entrata a regime anche dell'attività operativa/organizzativa.

Ad avviso dell'AOU in campo organizzativo appare urgente rivedere l'intero sistema sia in termini di organigramma che di logistica: la già richiamata integrazione del SS Annunziata ha comportato un certo grado di "confusione" in termini di strutture e di assegnazione di funzioni, fenomeno che comporta sacche di inefficienza, vuoti di responsabilità e duplicazione di attività. Oltre a questo, la dislocazione di uffici, magazzini e reparti appare spesso non coerente con un piano complessivo che permetta, con le risorse a disposizione, la massimizzazione dei servizi svolti, sia in termini qualitativi che quantitativi<sup>63</sup>.

L'AOU di Sassari presta la propria **offerta assistenziale presso due Presidi Ospedalieri in Sassari, Plesso Cliniche Universitarie e P.O. SS. Annunziata.**

La situazione dei posti letto nelle due strutture presenta le seguenti disponibilità totali.

**Tabella 8 - Posti letto dell'AOU di Sassari**

Presidi Ospedalieri	2015	2016	2017
Plesso Cliniche Universitarie	520	514	514
Plesso SS. Annunziata		350	352
Totale	520	864	866

Fonte: Relazioni/questionari del Collegio sindacale ai bilanci di esercizio 2015 e 2016

## 7.1 Le dotazioni di personale dell'AOU di Sassari

Per quanto riguarda la consistenza numerica delle dotazioni di personale dell'AOU di Sassari, si segnalano discordanze tra quanto dichiarato dal Direttore generale in sede istruttoria<sup>64</sup> e i dati già a disposizione della Sezione, riferiti in precedenti relazioni di controllo. Anche la relazione sulla gestione (anno 2016) espone dati differenti relativamente alle risorse di personale al 31/12/2016.

<sup>63</sup> V. relazione sulla gestione al bilancio 2016.

<sup>64</sup> Nota n. 4730 del 06/06/2017.

**Tabella 9 – personale dipendente dell’AOU di Sassari – Esercizio 2016**

T.I.	T.D.	COMANDI	UNISS	INTERINALE	ART. 15	TOT. PERSONALE
2124	304	6	140	32	1	2610

Fonte: relazione sulla gestione, esercizio 2016, pag. 6

**Tabella 10 - Personale dipendente SSR e Universitario dell’AOU di Sassari**

	2013	2014	2015	2016	2017	incr./decr.% 2016/2015	incr./decr.% 2017/2016
Personale SSR indeterminato	1.181	1.259	1.208	2.435	2.468	101,57	1,36
Personale SSR determinato							
Personale Università indeterminato	177	169	148	141	131	-4,73	-7,09
Personale Università determinato							
<b>TOTALE</b>	<b>1.358</b>	<b>1.428</b>	<b>1.356</b>	<b>2.576</b>	<b>2.599</b>	<b>89,97</b>	<b>0,89</b>

Fonte: dati forniti AOU Sassari (nota n. 47301/2017 e nota 2602/2018)

Nell’**esercizio 2015** il personale del SSR è composto da 1208 unità (l’Azienda non specifica se è presente anche personale a tempo determinato) con un decremento rispetto al 2014 di 51 unità; il personale universitario è composto da 148 unità con un decremento di 21 unità rispetto all’esercizio precedente.

Nell’**esercizio 2016** si nota un notevole incremento, rispetto all’esercizio 2015, del personale del SSR pari a 1227 unità in più (101,57%) e una diminuzione di 7 unità del personale universitario.

Tale incremento è dovuto al fatto che a partire dal 1° gennaio 2016, è avvenuto l’accorpamento all’interno dell’Azienda universitaria, del Presidio ospedaliero SS. Annunziata, già appartenente all’ASL n. 1 di Sassari<sup>65</sup>.

Nell’**esercizio 2017** si nota un lieve incremento del personale pari allo 0,89%, dovuto ad un incremento del personale del SSN del 1,36% a fronte di un decremento del personale universitario del 7,09%.

Dalle notizie istruttorie pervenute dall’AOU risulta che l’Azienda dispone di n. **12 unità di personale comandato da altre Aziende sanitarie** (9 unità di personale sanitario e 3 unità di personale amministrativo), mentre 11 unità di personale dell’AOU sono in comando presso altre amministrazioni (3 unità di personale sanitario e 8 unità di personale amministrativo).

In forza di tale situazione si riferisce una situazione debitoria pari ad € 465.627 e creditoria pari ad € 469.354.

<sup>65</sup> Detto accorpamento è stato approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 67/20 del 29/12/2015.

L'Azienda precisa, inoltre, che non risulta alcuna situazione debitoria/creditoria nei confronti dell'Università degli Studi di Sassari in quanto non è presente personale in comando in entrata e/o uscita.

A conclusione dell'attività istruttoria, in sede di aggiornamenti finali, la AOU di Sassari ha comunicato<sup>66</sup>, relativamente al 2018, la presenza in servizio di n. 2662 unità di cui 121 universitari, di n. 10 dipendenti dell'AOU in comando presso altre Aziende, di n. 8 dipendenti, appartenenti ad altre amministrazioni, in comando presso l'AOU e di n. 4 unità di personale in mobilità temporanea presso l'AOU di Sassari da enti di formazione RAS (ai sensi della L.R. n. 3/2008).

Tuttavia, residua l'opportunità che la AOU riferisca puntualmente in ordine al procedimento contabile riguardante le anticipazioni e/o i rimborsi del personale comandato nonché alle appostazioni contabili delle relative partite.

L'AOU di Sassari precisa che nell'anno 2018 non è stata interessata da altri processi di transito di personale.

In relazione alla previsione del Protocollo d'Intesa secondo cui "non rientrerà nella dotazione organica il personale universitario amministrativo, tecnico e professionale che svolge esclusivamente attività di supporto alla didattica e alla ricerca" (art. 10, punto 1), l'Azienda precisa che avrà cura di comunicare quante unità di personale universitario sono a tale titolo presenti in AOU, a seguito dell'esito del monitoraggio richiesto all'Università degli Studi di Sassari.

L'AOU specifica, inoltre, che non competono all'Azienda né le procedure amministrative di gestione/rilevazione/misurazione ecc. attinenti allo svolgimento del rapporto di servizio di tale categoria di personale universitario, che non svolge attività di supporto all'assistenza, né l'eventuale trattamento retributivo accessorio, che resterebbe comunque a carico dell'Università in virtù della dipendenza giuridica di cui trattasi.

---

<sup>66</sup> Vedi nota PG / 2019 del 03.04.2019



## 8 PROBLEMATICHE SULLA CONTINUITÀ DELLE PRESTAZIONI DI SERVIZIO NELLE AOU (TASSI DI ASSENZA)

Nel corso di precedenti controlli conclusi dalla Sezione<sup>67</sup> le Aziende sanitarie avevano segnalato l'incidenza negativa sulla qualità e continuità delle prestazioni di servizio sanitario per effetto dell'elevato indice di assenza a diverso titolo da parte del personale dipendente.

Tabella 11 - AOU Cagliari (L. 104/1992)

Anni	Personale complessivo	Numeri dipendenti L.104/92	Incidenza %
2013	1.767	170	9,6
2014	1.813	191	10,5
2015	1.810	188	10,4
2016	1.668	187	11,2
2017	1.649	201	12,2

Fonte: dati forniti dall'AOU Cagliari

Nel periodo 2013-2017 nell'AOU di Cagliari l'incidenza del personale che usufruisce dei permessi riconosciuti dalla legge 104/1992<sup>68</sup> si presenta in costante aumento.

Inoltre dai dati forniti dall'AOU di Cagliari elaborati da questo Ufficio, risulta che il **tasso di assenza<sup>69</sup> complessivo del personale** (che ricomprende ferie, assenze per malattie, aspettative a diverso titolo ecc.) è pari al 16,8% nell'esercizio 2013; al 17,4% nell'esercizio 2014; al 16,8% nell'esercizio 2015; e al 13,6% nell'esercizio 2016; al 18,5% nel 2017 e al 16,60% nei primi quattro mesi del 2018. Dall'analisi dei dati nell'esercizio 2017 e nei primi quattro mesi dell'esercizio 2018, si evidenzia un notevole aumento dei tassi di assenza a fronte di una diminuzione complessiva del personale.

E' stata anche rilevata l'incidenza del personale (SSR e Università) con **limitazioni personali definite dal medico competente**, che nel 2016 risulta pari al 48% per quanto attiene alla

<sup>67</sup> V. Del. 31/2017/SSR e 43/2017/SSR.

<sup>68</sup> La L. 104/1992 reca la Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

<sup>69</sup> Nota n. 4691/2017 e 2264/2018. L'Azienda ha chiarito che i tassi di assenza si riferiscono a tutte le forme di assenza del personale comprensive quindi di ferie, L. 104/92, aspettative ecc.

qualifica di collaboratore professionale sanitario e al 32% per quanto attiene al personale complessivamente considerato.

Tra il personale del SSR a tempo indeterminato al 31/12/2017 sono presenti:

- a) n. **18 unità** di dirigenti per i quali sussiste un giudizio di idoneità condizionata alla mansione ex articolo 41, comma 6 lettera B del decreto legislativo 81/2008;
- b) n. **37 unità** di dirigenti per i quali il giudizio di idoneità condizionata ha determinato l'esclusione dalla turnazione sulle 24 ore e/o dalla pronta disponibilità;
- c) n. **160 unità** di personale non dirigente per le quali sussiste un giudizio di idoneità condizionata alla mansione ex articolo 41, comma 6, lettera B del decreto legislativo 81/2008;
- d) n. **138 unità** di personale non dirigente per le quali il giudizio di idoneità condizionata ha determinato l'esclusione dalla turnazione sulle 24 ore e/o dalla pronta disponibilità.

**Tabella 12 - AOU Sassari (L. 104/1992)**

Anni	Personale complessivo	Numeri dipendenti L. 104/92	Incidenza %
2013	1.358	166	12,2
2014	1.428	173	12,1
2015	1.356	183	13,5
2016	2.576	376	14,6

Fonte: dati forniti dall'AOU Sassari con nota n. 4739/2017 e n. 6534/2017

La tabella n. 11 espone il numero di dipendenti che usufruisce dei permessi relativi alla L. 104/92 nel quadriennio 2013/2016. Nell'esercizio 2016 il numero dei dipendenti che usufruisce della L. 104/92 è notevolmente aumentato, ciò anche in conseguenza dell'aumento complessivo del personale dell'Azienda (che è stato pari a n. 1220 unità) a seguito dell'accorpamento del Presidio del Santissima Annunziata all'interno dell'Azienda universitaria. L'incidenza percentuale di tali assenze si presenta in costante aumento.

Risulta che il complessivo tasso d'assenza<sup>70</sup>, relativo a tutto il personale è pari al 19,5% nell'esercizio 2013; al 19,1% nell'esercizio 2014; al 19,4% nell'esercizio 2015; e al 20,3% nell'esercizio 2016.

<sup>70</sup> I tassi di assenza si riferiscono a tutte le forme di assenza del personale comprensive quindi di ferie, L. 104, aspettative ecc. (dati forniti dall'AOU di Sassari, allegato nota n. 4730/2017 e nota PG/2018/16369 del 09/08/2018).

L'AOU di Sassari dichiara, inoltre, quanto segue:

- a) il personale con **limitazioni definite/accertate dal medico competente** al 31/12/2016, è pari a n. **262 unità** nel Comparto e n. **46 unità** nella Dirigenza;
- b) al 31/12/2017 relativamente a **288 unità** del Comparto sussiste idoneità condizionata alla mansione;
- c) per **28 unità** del Comparto il giudizio di idoneità ha determinato l'esclusione dalla turnazione notturna;
- d) per **24 unità** della dirigenza sussiste idoneità condizionata alla mansione e per **13 unità** il giudizio di idoneità ha determinato l'esclusione dalla turnazione notturna.

## 9 IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE UNIVERSITARIO: PROCEDIMENTO DI DETERMINAZIONE E ATTRIBUZIONE

Il presente controllo ha preso avvio in ragione della compresenza in servizio presso le AOU di personale rispettivamente dipendente dall'Università e dal SSR e della opportunità di analizzare le procedure amministrativo-contabili che presiedono alla gestione dei due Comparti di dipendenti, caratterizzata da differenze sia di inquadramento formale (nomenclatura contrattuale dei diversi livelli/profilo funzionali) sia di trattamenti stipendiali. A tale riguardo il Protocollo d'Intesa pone a carico del bilancio delle AOU le numerose voci di trattamento economico aggiuntivo in favore del personale universitario (professori, ricercatori e personale tecnico-professionale-amministrativo), mentre il trattamento economico fondamentale e l'indennità d'ateneo restano a carico dell'Università secondo gli importi relativi alle categorie come contemplate dal CCNQ di comparto<sup>71</sup>.

Tali particolari condizioni richiedono, in conseguenza, da un lato apposite procedure contabili di anticipi, restituzioni o compensazioni da parte degli uffici preposti, presso l'Università e presso l'Azienda, dall'altro la predisposizione di apposite procedure di controllo/verifica del perseguimento degli obiettivi come contemplati dal Protocollo d'Intesa.

L'AOU di Cagliari ha riportato esemplificativamente alcune tabelle riepilogative del trattamento economico corrisposto al personale universitario che svolge attività assistenziale, tenendo conto di tutti gli emolumenti facenti capo al trattamento fondamentale dei due contratti di lavoro.

A tal fine l'AOU ha precisato che:

- al personale della dirigenza e del comparto Universitario, da equipararsi economicamente al personale e alla dirigenza del comparto del Servizio Sanitario Aziendale, è corrisposto un **trattamento economico cosiddetto "equiparativo"** determinato quale differenza tra il trattamento economico in atto goduto in base all'inquadramento universitario e quanto

---

<sup>71</sup> V. Protocollo d'intesa, art. 11 e 12.

previsto e spettante in base all'inquadramento giuridico ed economico nel CCNL del comparto Sanità<sup>72</sup>;

- ai Professori e ai Ricercatori universitari che svolgono attività assistenziale spetta un **trattamento aggiuntivo** graduato in relazione alle responsabilità connesse ai diversi tipi di incarico ed ai risultati ottenuti nell'attività assistenziale e gestionale<sup>73</sup>.

Le somme necessarie per la corresponsione delle indennità sostitutive e aggiuntive sono poste dalla vigente normativa a carico della Regione, la quale le trasferisce all'AOU con le modalità previste dalle convenzioni e intese (art 51 L. n. 833/78; art. 9 comma 3 del Protocollo d'Intesa tra RAS e Università). Dette risorse sono "indistinte" ovvero onnicomprensive e non espongono in maniera analitica, tra le diverse componenti, le indennità equiparative corrisposte al personale universitario che svolge attività assistenziale<sup>74</sup>, in quanto sono ricomprese sul finanziamento indistinto di parte corrente per ciascun esercizio.

Di seguito si riproducono gli esempi dimostrativi per i diversi profili contrattuali riportati nella Relazione illustrativa del Servizio Amministrazione del Personale, trasmessa dall'AOU di Cagliari, circa l'equiparazione del personale universitario a quello delle aziende sanitarie

---

<sup>72</sup> V. art. 31 del D.P.R. 761/79 che stabilisce: "Al personale universitario che presta servizio presso i policlinici, le cliniche e gli istituti universitari di ricovero e cura convenzionati con le regioni e con le unità sanitarie locali, anche se gestiti direttamente dalle università, è corrisposta una indennità, non utile ai fini previdenziali e assistenziali, nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale delle unità sanitarie locali di pari funzioni, mansioni e anzianità; analoga integrazione è corrisposta sui compensi per lavoro straordinario e per le altre indennità previste dall'accordo nazionale unico, escluse le quote di aggiunta di famiglia.

Le somme necessarie per la corresponsione dell'indennità di cui al presente articolo sono a carico dei fondi assegnati alle regioni ai sensi dell'art. 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e sono versate, con le modalità previste dalle convenzioni, dalle regioni alle università, su documentata richiesta, per la corresponsione agli aventi diritto.

Al personale universitario si applicano, per la parte compatibile, gli istituti normativi di carattere economico disciplinati dal richiamato accordo nazionale unico.

Per la parte assistenziale, il personale universitario di cui ai precedenti commi assume i diritti e i doveri previsti per il personale di pari o corrispondente qualifica del ruolo regionale, secondo modalità stabilite negli schemi tipo di convenzione di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e tenuto conto degli obblighi derivanti dal suo particolare stato giuridico. Nei predetti schemi sarà stabilita in apposite tabelle l'equiparazione del personale universitario a quello delle unità sanitarie locali ai fini della corresponsione dell'indennità di cui al primo comma"

<sup>73</sup> Art 6 del D.lgs n. 517/99

<sup>74</sup> In tali termini v. nota dell'AOU di Cagliari in data 11/07/1018, PG/2018/9406.

**Esempio n. 1** (fonte: dati dell'AOU di Cagliari).

Infermiera professionale Cat. Giuridica C3 (categoria universitaria) equiparata economicamente ai fini dell'attività assistenziale alla Cat. D iniziale (categoria del SSN).

**Tabella 13 Esempio applicazione indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79 personale sanitario non medico**

Categoria Ospedaliera D iniziale- Infermiera professionale (Importo Annuale)		Categoria Universitaria C fascia economica 3 - infermiera professionale (Importo Annuale)		Art. 31 D.P.R. 761/79 ( Importo Annuale)
Stipendio	22.093,88	Stipendio	19.788,27	
Ind. Prof. Specifica	433,82	Ind. Di Ateneo	754,03	
Vacanza Contrattuale	165,72	Vacanza Contrattuale	148,44	
<b>Totale</b>	<b>22.693,42</b>	<b>Totale</b>	<b>20.690,74</b>	

L'importo che viene corrisposto dall'AOU di Cagliari è l'indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79 cioè la differenza tra la retribuzione ospedaliera e la retribuzione universitaria ed è pari a € 2.002,68 (€ 22.693,42-€ 20.690,74).

Inoltre, l'Azienda Ospedaliera liquida tutte le competenze accessorie collegate alla presenza (straordinario, pronta disponibilità, indennità di turno ecc.) e l'indennità di produttività.

Le voci stipendiali che vengono corrisposte dall'Università sono lo stipendio, l'indennità d'ateneo e la vacanza contrattuale.

**Esempio n. 2**

Collaboratore Tecnico Cat. D fascia economica 1 (categoria universitaria) equiparato alla dirigenza sanitaria non medica ai fini dell'attività assistenziale

**Tabella 14 Esempio applicazione indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79 dirigente sanitario non medico**

Dirigente sanitario non Medico ( Importo Annuale)		Categoria Universitaria D fascia economica 1 - Collaboratore Tecnico ( Importo Annuale)		Art. 31 D.P.R. 761/79 ( Importo Annuale)
Stipendio	39.979,29	Stipendio	21.779,88	
Retr. Posizione Min. Unificata	279,67	Ind. Di Ateneo	1.252,60	
Vacanza Contrattuale	290,52	Vacanza Contrattuale	163,32	
<b>Totale</b>	<b>40.549,48</b>	<b>Totale</b>	<b>23.195,80</b>	

L'importo che viene corrisposto dall'AOU di Cagliari è l'indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79, cioè la differenza tra la retribuzione ospedaliera e la retribuzione universitaria, ed è pari a € 17.353,68 (€40.549,48-€ 23.195,80).

Inoltre, l'Azienda Ospedaliera liquida tutte le competenze accessorie collegate alla presenza (straordinario, pronta disponibilità, festivo ecc.) l'indennità di risultato e l'indennità di esclusività del rapporto (nel caso di opzione per il rapporto esclusivo).

Le voci stipendiali che vengono corrisposte dall'Università sono lo stipendio, l'indennità d'ateneo e la vacanza contrattuale.

Inoltre, l'Azienda Ospedaliera liquida tutte le competenze accessorie collegate alla presenza (straordinario, pronta disponibilità, festivo ecc.) l'indennità di risultato e l'indennità di esclusività del rapporto (nel caso di opzione per il rapporto esclusivo).

Le voci stipendiali che vengono corrisposte dall'Università sono lo stipendio, l'indennità d'ateneo e la vacanza contrattuale.

---

### Esempio n. 3

Ai Professori e ai Ricercatori, equiparati economicamente alla Dirigenza Medica e non Medica, l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Cagliari, dalla data di costituzione dell'Azienda e sino al 31/12/2010, ha corrisposto l'indennità ex art. 31 del D.P.R. 761/79 mentre a decorrere dal 1/01/2011 l'Azienda ha dato applicazione all'art. 6 del D.Lgs. 517/99<sup>75</sup>.

**Tabella 15 - Esempio applicazione indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79 ai professori e ai ricercatori**

Dirigente Medico con incarico di struttura semplice		Prof. Associato		Art. 31 D.P.R. 761/79 (Importo Annuale)
Stipendio	39.979,29	Stipendio	50.661,06	
Retr. Posizione Min. Unificata	9.110,30	Assegno Aggiuntivo	9.210,05	
Ind. Di Specificità Medica	7.746,85	Ind. Integrativa Speciale	10.426,12	
Vacanza Contrattuale	290,52			
<b>Totale</b>	<b>57.126,96</b>	<b>Totale</b>	<b>70.297,23</b>	

Da questo esempio si evince che al Prof. Associato, applicando il trattamento equiparativo, non compete nessuna indennità in quanto la retribuzione universitaria risulta essere superiore rispetto alla retribuzione ospedaliera.

---

<sup>75</sup> Il cit. art. 6 che recita "Fermo restando l'obbligo di soddisfare l'impegno orario minimo di presenza nelle strutture aziendali per le relative attività istituzionali, al personale di cui al comma 1 dell'articolo 5 si riconosce, oltre ai compensi legati alle particolari condizioni di lavoro, ove spettanti, oltre al trattamento economico erogato dall'Università":

- 1) un trattamento aggiuntivo graduato in relazione alle responsabilità connesse ai diversi tipi di incarico;
- 2) un trattamento aggiuntivo graduato in relazione ai risultati ottenuti nell'attività assistenziale e gestionale, valutati secondo parametri di efficacia, appropriatezza ed efficienza, nonché all'efficacia nella realizzazione della integrazione tra attività assistenziale, didattica e di ricerca".

L'Azienda Ospedaliera liquida tutte le competenze accessorie collegate alla presenza (straordinario, pronta disponibilità, festivo ecc.) l'indennità di risultato e l'indennità di esclusività del rapporto (nel caso di opzione per il rapporto esclusivo).

Le voci stipendiali che vengono erogate dall'Università sono lo stipendio e le classi stipendiali, l'assegno aggiuntivo (se il professore o ricercatore ha optato per il tempo pieno) e l'indennità integrativa speciale.

---

L'AOU corrisponde ai Professori e ai Ricercatori universitari una **indennità aggiuntiva** (art. 6 D.Lgs. 517/99) composta dalle seguenti voci stipendiali:

### 1) **Indennità di posizione**

- a) Indennità di posizione di incarico di struttura complessa;
- b) indennità di posizione minima garantita;
- c) indennità di posizione minima unificata
- d) indennità di posizione variabile aziendale.

Le indennità di cui al punto a), b), c) sono definite dal CCNL della Dirigenza Medica e non Medica, mentre l'indennità di cui al punto d) viene determinata da ciascuna Azienda in base alla disponibilità del fondo contrattuale che la finanzia.

### 2) **Indennità di esclusività del rapporto**

Anche questa indennità viene definita dal CCNL della Dirigenza Medica e non Medica e viene attribuita ai dirigenti medici e non medici che hanno optato per il rapporto esclusivo.

Tale indennità viene attribuita in base all'incarico e in base all'anzianità professionale.

### 3) **Indennità di risultato**

L'indennità di risultato viene corrisposta al termine delle procedure di valutazione e di valorizzazione previste dal regolamento sul Sistema Premiante Aziendale.

All'indennità aggiuntiva si sommano le **indennità accessorie** collegate alla presenza in servizio.

All'Università compete il pagamento ai Professori e ai Ricercatori universitari delle voci stipendiali che rimangono invariate (fisse).



## 9.1 Il procedimento di determinazione e attuazione delle competenze accessorie

Quanto agli **uffici preposti alla procedura amministrativa**, l'AOU di Cagliari precisa che le competenze spettanti al personale universitario che presta attività assistenziale presso l'AOU di Cagliari vengono quantificate mensilmente dal Settore Economico, operante presso il Servizio Amministrazione del Personale.

La quantificazione delle competenze viene trasmessa al CED Aziendale affinché provveda alla creazione di un flusso codificato da inviarsi (dopo ulteriore controllo da parte del Settore Economico) al competente CED dell'Università. A chiusura delle attività amministrative di ricognizione stipendiale, il Settore Economico-Servizio del personale trasmette il totale dei costi mensili del personale Universitario al Servizio Bilancio Aziendale che deve provvedere al *rimborso* delle competenze all'Università (sembrerebbe prima del pagamento) mentre il **CED dell'Università** dà corso all'inserimento di tali competenze accessorie nella busta paga del singolo dipendente.

Si ribadisce in tal modo che tutte le competenze accessorie collegate alla presenza (straordinario, pronta disponibilità, indennità di turno e festivo ecc.) e l'indennità di produttività sono a carico dell'AOU.

L'AOU di Cagliari precisa che, inoltre, il Settore Economico-Servizio del personale dell'AOU provvede anche alla quantificazione delle competenze spettanti al **personale universitario "convenzionato"** con l'ex ASL 8 (ora ATS) e al personale "convenzionato" con l'Azienda Ospedaliera Brotzu, secondo la procedura sopradescritta, procedendo quindi all'invio dei dati utili all'Università.

In tal caso il pagamento di dette competenze accessorie (che spetterebbero alle Aziende esterne) viene anticipato dall'AOU che provvede mensilmente ad inoltrare le conseguenti richieste di rimborso all'Asl 8 e all'Azienda Brotzu.

Alle richieste istruttorie di puntuale descrizione delle modalità di rilevazione nelle scritture contabili delle operazioni in argomento, l'AOU di Cagliari ha riferito quanto segue<sup>76</sup>:

---

<sup>76</sup> In tali termini v. nota d'integrazione istruttoria dell'AOU di Cagliari a firma del Responsabile del Servizio Bilancio.

- a) il compenso per il personale universitario che opera presso strutture dell'AOU di Cagliari **genera un costo**; tali costi sono esposti nelle voci CE-BA 1420 (indennità a personale universitario - area sanitaria) e BA 1810 (indennità a personale universitario - area non sanitaria);
- b) il compenso per il personale universitario che presta la propria attività in strutture di altre Aziende (ex ASL 8 e AO Brotzu) **genera un credito**;
- c) l'AOU rileva **il debito complessivo** e predispone apposito ordinativo di pagamento per il trasferimento all'Università delle somme dovute.

Riassumendo, salve le eventuali ulteriori precisazioni delle Aziende e in particolare dell'AOU di Sassari, la sequenza procedimentale seguita dalle Aziende Universitarie per il pagamento delle varie componenti del trattamento retributivo, appare la seguente:

- a) il Settore economico/Servizio del personale (dell'AOU di Cagliari) quantifica mensilmente le competenze spettanti al personale universitario che presta attività assistenziale presso l'AOU e trasmette i dati al CED Aziendale che provvede alla creazione di un flusso codificato da inviarsi al CED dell'Università per l'inserimento nelle rispettive buste paga dei propri dipendenti.

Quindi il Settore economico/Servizio del personale trasmette al Servizio bilancio aziendale il totale dei costi mensili del personale universitario in modo tale da garantire il *rimborso* all'Università prima del pagamento.

Inoltre, il Settore economico/Servizio del personale (dell'AOU di Cagliari) provvede anche alla quantificazione delle competenze spettanti al personale universitario "convenzionato" con l'ASL 8 (ora ATS) e con l'Azienda Ospedaliera Brotzu, ovvero che opera presso altre realtà aziendali esterne, procedendo alle successive comunicazioni di tali spettanze all'Università.

In tal caso non è chiaro come avvenga la procedura di rilevazione/quantificazione delle fasi di svolgimento del rapporto di servizio (in riferimento ai diversi istituti contrattuali) del personale *distaccato* e a quale Azienda competa (se alla Azienda esterna o alla AOU). Il pagamento delle competenze riguardanti il personale Universitario che presta attività presso l'ex ASL n. 8 e presso l'Azienda Brotzu parrebbe così *anticipato* dall'AOU, la quale provvede mensilmente a inoltrare alle Aziende esterne richiesta di *rimborso*.

Conclusivamente l'Università provvede a liquidare tali somme aggiuntive e accessorie contestualmente al trattamento economico fondamentale al personale universitario.

- b) L'AOU di Sassari in linea di massima ha riferito la medesima procedura, dichiarando che all'atto della comunicazione delle somme da liquidare predispone un apposito ordinativo di pagamento con il quale trasferisce mensilmente all'Università le somme dovute comprensive di oneri, contributi e IRAP;
- c) Le AOU specificano che i **trasferimenti/assegnazioni regionali in proprio favore** sono onnicomprensivi e non contemplano una voce specifica riferibile alle indennità di carattere equiparativo da corrispondersi al personale universitario che svolge attività assistenziale.

Considerata la complessità delle procedure in esame, si rende necessario chiarire con quali cadenze vengano mediamente definite le partite contabili tra le Aziende interessate e con l'Università, a quanto ammontino al 31/12/2018 le eventuali partite in sospeso, ovvero quale margine di provvisorietà si determini nelle scritture relativamente ad acconti, anticipi, rimborsi, a titolo di crediti/ debiti, e quali cadenze vengano mediamente definite.

A tal proposito, infatti, l'AOU di Cagliari ha riferito di aver anticipato durante l'anno 2015 le competenze stipendiali pari a circa € 4.900.000, riferite al personale *transitato* alla ex ASL 8 di Cagliari e all'A.O. Brotzu, e di averle riscosse nel corso dell'anno 2017.

Inoltre, occorre chiarire l'allineamento delle assegnazioni finanziarie regionali alle procedure in esame, ovvero se i trasferimenti avvengano a regime entro i termini necessari a consentire alle AOU di disporre tempestivamente delle risorse da corrispondere alle Università prima dei pagamenti mensili al personale.

## 9.2 Il costo del personale nell'AOU di Cagliari

L'Azienda universitaria di Cagliari nelle Relazioni sulla gestione per gli esercizi 2016/2017, a corredo dei bilanci, dichiara di aver posto in essere tutte le azioni necessarie al contenimento della spesa del personale, avendo conseguentemente ottenuto nel 2017 decremento del costo.

**Tabella 16 - Costo del personale nella AOU di Cagliari**

	Personale SSR	Personale Universitario area sanitaria Mod CE -BA1420	Personale Universitario area non sanitaria Mod.CE BA 1810	Totale
2013	68.850.838	9.179.497	905.955	78.936.290
2014	70.749.692	9.235.594	894.740	80.880.026
2015	68.284.437	8.828.680	886.865	77.999.982
2016	67.605.881	8.499.006	862.117	76.967.004
2017	67.706.398	8.273.760	818.154	76.798.312
2018	69.034.000	8.077.000	821.000	77.932.000

Elaborazione: Corte dei conti- Sezione Controllo Sardegna su dati di bilancio, CE 2013/2018 e dettaglio dei conti

I costi della tabella sono al lordo degli oneri sociali e al netto dell'IRAP

Per i dati relativi agli esercizi 2013/2014 riguardanti il costo del personale dell'AOU di Cagliari si rinvia a quanto già commentato nelle precedenti relazioni inerenti il controllo sul bilancio.

Per quanto riguarda l'esercizio 2016 il costo totale del personale ha subito un decremento rispetto all'esercizio 2015 pari a €. -1.032.978 (-1,32%).

In particolare, il costo del personale dipendente del SSR si è ridotto di € 678.555. Il costo del personale universitario si è ridotto di € 354.422, di cui € 329.674 riguardano i costi dell'area sanitaria.

In sede istruttoria si è chiarito che i bilanci degli esercizi 2013/2014 riportano come valore del personale il costo totale complessivo del personale del SSR e universitario (rispettivamente di €. 78.936.290 e di €. 80.880.026), mentre il conto economico CE dell'Azienda<sup>77</sup> riporta, come costo del personale, il solo personale alle dipendenze del SSR e inserisce il costo del personale universitario alla voce "servizi".

I bilanci 2015/2017, invece, riportano come valore del personale soltanto il costo del personale del SSR, mentre il costo del personale universitario è inserito alla voce "servizi".

Il CE aziendale esercizio 2017 riporta, così come negli anni precedenti, alla voce di costo BA 1420 l'indennità personale universitario area sanitaria e alla voce di costo BA 1810 l'indennità a personale universitario area non sanitaria.

L'indennità del personale universitario è comprensiva dell'indennità ex art. 31 D.P.R. n. 761/79 "De Maria" e dell'indennità aggiuntiva ex art. 6 del D.Lgs. n. 517/99. Si deve precisare che l'indennità "De Maria" è corrisposta nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale del SSR di pari funzioni,

<sup>77</sup> Modello ministeriale di rilevazione del conto economico per anno/esercizio.

mansioni e anzianità. Mentre per indennità aggiuntiva si intende il trattamento aggiuntivo graduato in relazione alle responsabilità connesse ai diversi tipi di incarico e ai risultati ottenuti nell'attività assistenziale e gestionale, oltre ai compensi legati alle particolari condizioni di lavoro, ove spettanti.

Va osservato che **la quota di spesa imputabile al personale universitario si attesta, mediamente, all'11% nel periodo 2016-2018.**

### 9.3 Il costo del personale nell'AOU di Sassari

Tabella 17 - Costo del personale nella AOU di Sassari

	Personale SSR	Personale Universitario area sanitaria Mod CE -BA1420	Personale Universitario area non sanitaria Mod.CE BA 1810	Totale
2013	59.283.152	5.631.854	303.736	65.218.742
2014	62.676.269	6.198.730	293.441	69.168.440
2015	129.493.000	5.855.133	289.152	135.637.285
2016*	127.444.086	5.474.747	260.884	133.179.717
2017	127.042.000	4.791.000	449.000	132.282.000
2018	132.791.000	4.925.000	261.000	137.977.000

Fonte: dati di bilancio e CE 2013/2018. Relazione sulla gestione esercizio 2016 per il 2015/2016

I costi della tabella sono al lordo degli oneri sociali e al netto dell'IRAP

\*Deliberazione AOU Sassari n. 975 del 14/12/2018

Per i dati relativi agli esercizi 2013/2014 riguardanti il costo del personale dell'AOU di Sassari si rinvia a quanto già commentato nelle precedenti relazioni inerenti il controllo sul bilancio.

Per l'esercizio 2015 il costo del personale del SSN è di € 129.493.000<sup>78</sup>: tale importo rappresenta la risultanza del nuovo CE consolidato, comprensivo dei costi del personale del Plesso del SS Annunziata a seguito dell'accorpamento al Plesso aziendale. L'importo è così composto: € 66.626.000 proveniente dal SS. Annunziata ed € 62.867.000 dall'AOU di Sassari. Tale rappresentazione contabile sembrerebbe aver mero valore indicativo, l'accorpamento essendo avvenuto dal 01/01/2016.

In ordine ai documenti a corredo del bilancio d'esercizio 2016 si deve osservare che la Relazione sulla gestione del Direttore generale integra i dati dei bilanci di cui sopra, ricomprendendo le grandezze economiche ascrivibili al Presidio. La nota integrativa è stata redatta ponendo a confronto le grandezze originariamente presenti nei documenti ufficiali del bilancio consuntivo 2015 e preventivo 2016. Sul punto la Relazione del Collegio Sindacale al

<sup>78</sup> V. Deliberazione AOU di Sassari n. 975 del 14/12/2018 "Adozione del bilancio di esercizio 2016".

bilancio chiuso al 31/12/2016 pone in evidenza che tale situazione ha reso incomparabili i dati desumibili dal bilancio consuntivo 2015 e dal bilancio di previsione 2016, in quanto riferiti a grandezze disomogenee.

I dati della suindicata tabella, estrapolati dal CE aziendale consuntivo 2016/2015 evidenziano uno scostamento in diminuzione del costo del personale SSR dell'1,6% circa, pari a € 2.048.914. La relazione sulla gestione 2016 indica che detto scostamento nel bilancio consuntivo anni 2016/2015 è attribuibile prevalentemente sia al mancato transito del personale amministrativo, così come da atto di accorpamento in AOU del SS Annunziata, sia alla mancata valorizzazione tra il costo del personale dei Fondi Contrattuali<sup>79</sup>. Va osservato che la **quota imputabile al personale universitario si attesta, mediamente, al 4% nel periodo 2016-2018.**

La problematica merita adeguato approfondimento da parte della Sezione in sede di disamina analitica dei bilanci di esercizio.

In riferimento alla Tabella n. 17, nell'esercizio 2016 i costi sia del personale SSR che quelli del personale Universitario, sanitario e non sanitario, sono aggiornati al CE aziendale nonché al bilancio approvato con Deliberazione del Direttore generale n. 975 del 14/12/2018. Pertanto, questo dato risulta differente da quello indicato nella Tabella n. 18 indicante i dati del CE regionale.

Per quanto riguarda l'esercizio 2017 l'Azienda, allo stato degli atti, non ha fornito alcun dato. I dati contabili relativi al 2017 e 2018 (questi ultimi di natura provvisoria) sono estrapolati dai modelli CE regionali.

## **9.4 I costi del personale delle AOU nella spesa regionale per la sanità**

Le descrizioni analitiche dei costi contenute nel CE<sup>80</sup> della Regione per gli esercizi interessati evidenziano il costo totale sostenuto dal bilancio regionale (personale del SSR sanità e personale universitario da ciascuna Azienda del SSR).

---

<sup>79</sup> Questa posta è stata rappresentata nelle quote di accantonamento ai Fondi rischi e fondi spese nelle more della certificazione degli stessi da parte del Collegio sindacale.

<sup>80</sup> Modello ministeriale di rilevazione del Conto economico per anno/esercizio.

Per il triennio 2016/2018 l'andamento generale della spesa regionale complessiva (personale del SSR e Universitario) appare in aumento passando da € 1.183.115.000 per il 2016, a € 1.185.967.000 per il 2017 e a € 1.202.347.000 per il 2018<sup>81</sup> (CE della Regione).

Va rilevato che il modello CE relativo al 2016 espone i costi per ciascuna Azienda secondo l'assetto organizzativo precedente alla riforma del sistema sanitario, ovvero prima dell'istituzione dell'ATS.

Di seguito si riporta la tabella delle dotazioni di personale complessive del SSR esposte per ciascuna Azienda.

**Tabella 18 - Totale unità di personale del SSR**

	2015	2016
ASL n. 1 Sassari	3.843	2.610
ASL n. 2 Olbia	1.631	1.634
ASL n. 3 Nuoro	2.282	2.666
ASL n. 4 Lanusei	658	693
ASL n. 5 Oristano	1.796	1.768
ASL n.6 Sanluri	768	740
ASL n. 7 Carbonia	1.808	1.757
ASL n. 8 Cagliari	4.104	4.021
AO Brotzu	2.850	2.907
AOU Cagliari	1.810	1.668
AOU Sassari	1.356	2.576
<b>TOTALE</b>	<b>22.906</b>	<b>23.040</b>
	2016	2017
ATS Sardegna	15.738	15.577
AO Brotzu	3.017	3.118
AOU Cagliari	1.668	1.649
AOU Sassari	2.576	2.599
<b>TOTALE</b>	<b>22.999</b>	<b>22.943</b>

Fonte: Note Integrative 2016-2017 in allegato ai bilanci delle Aziende

\*Si fa osservare la discordanza delle unità dell'AO Brotzu, tra i dati della Nota Integrativa 2016 e quelli relativi alla Nota Integrativa 2017

<sup>81</sup> I dati relativi al 2018 si riferiscono al modello CE IV trimestre ancora provvisorio alla data dell'istruttoria.



**Tabella 19 - CE Regione Sardegna Esercizio 2016 - costo complessivo del personale SSR**

AZIENDA PER LA TUTELA DELLA SALUTE	BA2080	Totale Costo del personale	136.982.000
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI OLBIA	BA2080	Totale Costo del personale	90.767.000
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI NUORO	BA2080	Totale Costo del personale	123.861.000
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI LANUSEI	BA2080	Totale Costo del personale	35.368.000
ASL DI ORISTANO	BA2080	Totale Costo del personale	92.798.000
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI SANLURI	BA2080	Totale Costo del personale	43.759.000
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI CARBONIA	BA2080	Totale Costo del personale	87.117.000
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI CAGLIARI	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	428.000
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI CAGLIARI	BA2080	Totale Costo del personale	215.097.000
AZIENDA OSPEDALIERA G. BROTTU	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	509.000
AZIENDA OSPEDALIERA G. BROTTU	BA2080	Totale Costo del personale	155.010.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	5.424.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	261.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	<b>BA2080</b>	<b>Totale Costo del personale</b>	<b>118.765.000</b>
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	8.499.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	863.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	<b>BA2080</b>	<b>Totale Costo del personale</b>	<b>67.607.000</b>
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	14.860.000
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	1.124.000
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA2080	Totale Costo del personale	1.167.131.000

Fonte: dati tratti dai mod. CE della RAS della sanità contenuti in BDAP

N.B. Il totale del costo del personale è costituito dalla somma delle voci BA1420, BA1810, BA 2080 (€ 1.183.115.000)

**Tabella 20 - CE Regione Sardegna Esercizio 2017 - costo complessivo del personale SSR**

AZIENDA PER LA TUTELA DELLA SALUTE	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	667.000
AZIENDA PER LA TUTELA DELLA SALUTE	BA2080	Totale Costo del personale	818.741.000
AZIENDA OSPEDALIERA G. BROTTU	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	433.000
AZIENDA OSPEDALIERA G. BROTTU	BA2080	Totale Costo del personale	157.044.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	4.791.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	449.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	BA2080	Totale Costo del personale	127.042.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	8.274.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	819.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	BA2080	Totale Costo del personale	67.707.000
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	14.165.000
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	1.268.000
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA2080	Totale Costo del personale	1.170.534.000

Fonte: Dati CE consuntivo 2017 forniti da RAS

N.B. Il totale del costo del personale è costituito dalla somma delle voci BA1420, BA1810, BA 2080 (€ 1.185.967.000)

**Tabella 21 - CE Regione Sardegna Esercizio 2018 - costo complessivo del personale SSR**

AZIENDA PER LA TUTELA DELLA SALUTE	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	667.000
AZIENDA PER LA TUTELA DELLA SALUTE	BA2080	Totale Costo del personale	820.016.000
AZIENDA OSPEDALIERA G. BROTTU	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	596.000
AZIENDA OSPEDALIERA G. BROTTU	BA2080	Totale Costo del personale	165.159.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	4.925.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	261.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI SASSARI	<b>BA2080</b>	<b>Totale Costo del personale</b>	<b>132.791.000</b>
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	8.077.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	821.000
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA DI CAGLIARI	<b>BA2080</b>	<b>Totale Costo del personale</b>	<b>69.034.000</b>
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennita' a personale universitario - area sanitaria	14.265.000
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennita' a personale universitario - area non sanitaria	1.082.000
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	BA2080	Totale Costo del personale	1.187.000.000

Fonte: Dati provvisori CE IV trimestre forniti da RAS

N.B. Il totale del costo del personale è costituito dalla somma delle voci BA1420, BA1810, BA 2080 (€ 1.202.347.000)



A dimostrazione della presenza in ciascuna Azienda di personale universitario (presente non solo nelle AOU), si fa osservare che le tabelle espongono anche il dettaglio delle indennità aggiuntive per il personale universitario a carico del bilancio di ciascuna Azienda. Con riguardo alla analitica disamina del regime dei costi (per il personale universitario) rispettivamente a carico del bilancio della ATS Sardegna e della AO Brotzu, la Sezione si riserva ogni approfondimento in sede di verifica dei relativi bilanci di esercizio.

La spesa dell'AOU di Cagliari passa da € 76.967.004 nel 2016, a € 76.798.312 nel 2017, a € 77.932.000 nel 2018, incidendo mediamente del 6,5% circa sul totale della spesa regionale.

La spesa complessiva del personale dell'AOU di Sassari passa da € 133.179.717 del 2016 a € 132.282.000 del 2017 a € 137.977.000 del 2018, incidendo mediamente dell'11,5% circa sul totale della spesa regionale

E' stata rilevata, inoltre, l'incidenza dei costi del personale delle Aziende sui costi di produzione del SSR.

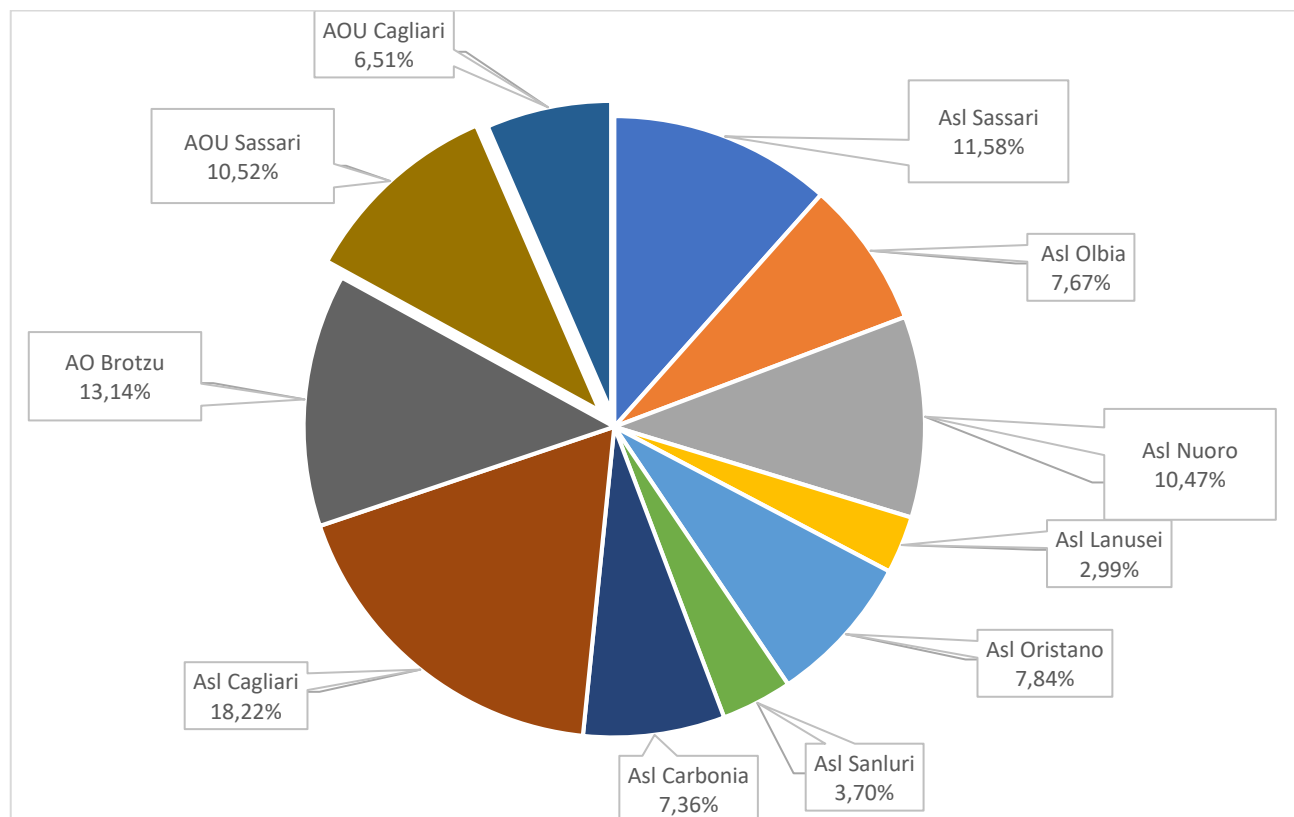
Le tabelle seguenti mostrano l'incidenza dei costi totali del personale sanitario (SSR e Universitario) sui costi totali di produzione delle Aziende pari al 29,21% nel 2016, al 31,22% nel 2017 e al 30,59% nel 2018.

**Tabella 22 - Esercizio 2016 - Costi del personale aziende sanitarie**

	VOCE CE	ASL SASSARI	ASL OLBIA	ASL NUORO	ASL LANUSEI	ASL ORISTANO	ASL SANLURI	ASL CARBONIA	ASL CAGLIARI	AO BROTZU	AOU SASSARI	AOU CAGLIARI	TOTALE AZIENDE	RAS CONSOLIDATO
BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennità a personale universitario - area sanitaria								428	509	5.424	8.499	14.860	14.860
BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennità a personale universitario - area non sanitaria										261	863	1.124	1.124
<b>Totale indennità a personale Universitario</b>									<b>428</b>	<b>509</b>	<b>5.685</b>	<b>9.362</b>	<b>15.984</b>	<b>15.984</b>
Incidenza indennità su totale costo del personale dell'Azienda		<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,33%</b>	<b>4,57%</b>	<b>12,16%</b>	<b>1,35%</b>	<b>1,35%</b>
<u>BA2080</u>	Totale Costo del personale	136.982	90.767	123.861	35.368	92.798	43.759	87.117	215.097	155.010	118.765	67.607	1.167.131	1.167.131
<b>Totale complessivo costi del personale</b>		<b>136.982</b>	<b>90.767</b>	<b>123.861</b>	<b>35.368</b>	<b>92.798</b>	<b>43.759</b>	<b>87.117</b>	<b>215.525</b>	<b>155.519</b>	<b>124.450</b>	<b>76.969</b>	<b>1.183.115</b>	<b>1.183.115</b>
Incidenza costi personale di ciascuna Azienda su totale costi del personale delle Aziende		<b>11,58%</b>	<b>7,67%</b>	<b>10,47%</b>	<b>2,99%</b>	<b>7,84%</b>	<b>3,70%</b>	<b>7,36%</b>	<b>18,22%</b>	<b>13,14%</b>	<b>10,52%</b>	<b>6,51%</b>	<b>100,00%</b>	
BZ9999	Totale costi della produzione (B)	643.072	286.347	367.340	131.224	324.651	192.125	274.597	1.039.548	325.058	306.310	160.455	4.050.727	3.403.463
Incidenza costi personale di ciascuna Azienda su totale costi della produzione delle Aziende		21,30%	2,24%	3,06%	0,87%	2,29%	1,08%	2,15%	5,32%	47,84%	40,63%	47,97%	29,21%	34,76%

Fonte: Elaborazione dati CE consuntivo 2016 forniti da RAS

**Grafico 2 - Costi del personale - Incidenza per Azienda - Esercizio 2016**

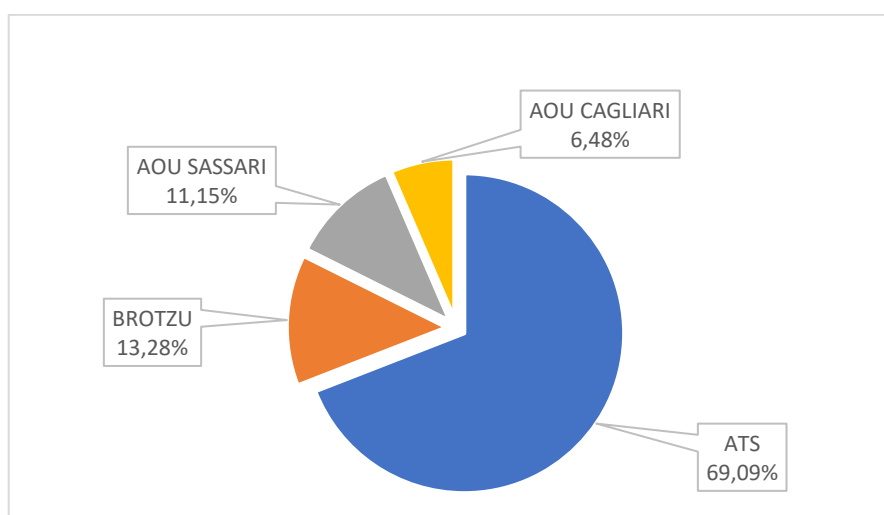


**Tabella 23 – Costi del personale Aziende sanitarie - Esercizio 2017**

	VOCE CE	ATS	BROTZU	AOU SASSARI	AOU CAGLIARI	TOTALE AZIENDE	RAS CONSOLIDATO
BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennità a personale universitario - area sanitaria	667	433	4.791	8.274	14.165	14.165
BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennità a personale universitario - area non sanitaria	0	0	449	819	1.268	1.268
Totale indennità a personale Universitario		667	433	5.240	9.093	15.433	15.433
Incidenza indennità su totale costo del personale dell'Azienda		0,08%	0,27%	3,96%	11,84%	1,30%	1,28
<u>BA2080</u>	Totale Costo del personale	818.741	157.044	127.042	67.707	1.170.534	1.170.534
Totale complessivo costi del personale		<b>819.408</b>	<b>157.477</b>	<b>132.282</b>	<b>76.800</b>	<b>1.185.967</b>	<b>1.201.400</b>
Incidenza costi personale di ciascuna Azienda su totale costi del personale delle Aziende		69,09%	13,28%	11,15%	6,48%	100,00%	
BZ9999	Totale costi della produzione (B)	3.019.888	331.863	286.759	160.078	3.798.588	3.337.695
Incidenza costi personale di ciascuna Azienda su totale costi della produzione delle Aziende		27,13%	47,45%	46,13%	47,98%	31,22%	

Fonte: Elaborazione dati CE consuntivo 2017 forniti da RAS

**Grafico 3 – Costi del personale – Incidenza per Azienda - Esercizio 2017**

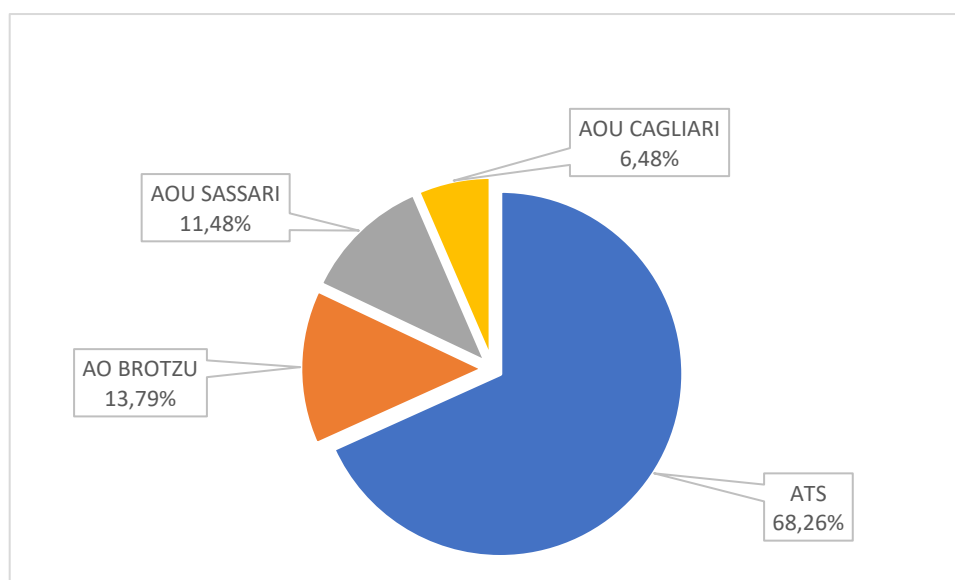


**Tabella 24 - Costi del personale Aziende sanitarie - Esercizio 2018**

	VOCE CE	ATS	AO BROTZU	AOU SASSARI	AOU CAGLIARI	AREUS	TOTALE AZIENDE	RAS CONSOLIDATO
BA1420	B.2.A.15.3.D) Indennità a personale universitario - area sanitaria	667	596	4.925	8.077	0	14.265	14.265
BA1810	B.2.B.2.3.C) Indennità a personale universitario - area non sanitaria	0	0	261	821	0	1.082	1.082
<b>Totale indennità a personale Universitario</b>		<b>667</b>	<b>596</b>	<b>5.186</b>	<b>8.898</b>	<b>0</b>	<b>15.347</b>	<b>15.347</b>
<b>Incidenza indennità su totale costo del personale dell'Azienda</b>		<b>0,08%</b>	<b>0,36%</b>	<b>3,76%</b>	<b>11,42%</b>		<b>1,28%</b>	
<u>BA2080</u>	Totale Costo del personale	820.016	165.159	132.791	69.034	0	1.187.000	1.187.000
<b>Totale complessivo costi del personale</b>		<b>820.683</b>	<b>165.755</b>	<b>137.977</b>	<b>77.932</b>	<b>0</b>	<b>1.202.347</b>	<b>1.202.347</b>
<b>Incidenza costi personale di ciascuna Azienda su totale costi del personale delle Aziende</b>		<b>68,26%</b>	<b>13,79%</b>	<b>11,48%</b>	<b>6,48%</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	
BZ9999	Totale costi della produzione (B)	3.042.171	350.407	300.165	162.639	74.845	3.930.227	3.398.036
<b>Incidenza costi personale di ciascuna Azienda su totale costi della produzione delle Aziende</b>		<b>26,98%</b>	<b>47,30%</b>	<b>45,97%</b>	<b>47,92%</b>	<b>0,00%</b>	<b>30,59%</b>	

Fonte: Elaborazione dati CE IV trimestre 2018 forniti da RAS

**Grafico 4 - Costi del personale - Incidenza per Azienda - Esercizio 2018**



## 10 LA COSTITUZIONE DEI FONDI PER IL TRATTAMENTO INTEGRATIVO

Con riguardo agli esercizi 2015, 2016 e 2017, l'AOU di Cagliari ha trasmesso le deliberazioni del Direttore generale<sup>82</sup>, corredate da prospetti e relazioni tecniche, nelle quali si dà atto dell'applicazione della normativa statale di contenimento introdotta a decorrere dall'01/01/2017 dal D.Lgs. 75/2017 (art. 33 comma 2)<sup>83</sup>, secondo cui "...a decorrere dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche dirigenziale...non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016". I fondi istituiti dall'AOU di Cagliari interessano sia il personale del SSR sia il personale del comparto Universitario<sup>84</sup>.

Le delibere di costituzione dei fondi sono state trasmesse al Collegio sindacale per le verifiche di competenza.

Nelle relazioni/questionari<sup>85</sup> per gli esercizi 2015 e 2016 (il questionario 2017 non è ancora pervenuto all'esame della Sezione), il **Collegio sindacale dell'AOU di Cagliari** ha dichiarato<sup>86</sup> che la determinazione delle risorse dei fondi destinati al finanziamento della contrattazione integrativa rispetta gli indirizzi di coordinamento regionale e i limiti fissati dal CCNL di riferimento.

Nel questionario si riferisce che gli oneri relativi alla contrattazione integrativa sono iscritti a bilancio per complessivi € 20.921.579 nel 2015 e € 3.211.635 nel 2016.

Il Collegio ha dichiarato di aver verificato per entrambi gli esercizi la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio, nonché la corretta costituzione dei fondi secondo quanto previsto, nei limiti di cui al comma 2bis del D.L. 78/2010<sup>87</sup>, atteso che la

---

<sup>82</sup> Sono state trasmesse le deliberazioni del D.G. n. 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 del 31 gennaio 2018 per il 2017; n. 215, 218, 220, 222 del 15 marzo 2017 per il 2016; n. 284, 285, 286, 342 del maggio 2016 per il 2015.

<sup>83</sup> L'art. 23 comma 2 del D.Lgs. 75/2017 ha abrogato l'art. 1 comma 236 della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) che aveva disposto il limite al trattamento accessorio del personale al 1° gennaio 2016, ancorandolo al corrispondente importo determinato per il 2015, salva la riduzione proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

<sup>84</sup> I fondi sono 8: 1) personale dirigente medico SSR; 2) dirigente medico SPTA-SSR; 3) personale comparto SSR; 4) personale equiparato alla dirigenza medica unica; 5) personale docente equiparato alla dirigenza SPTA; 6) personale comparato Unica equiparato alla dirigenza; 7) personale EP equiparato alla dirigenza sanitaria non medica; 8) personale comparto Unica.

<sup>85</sup> V. questionari 2015 e 2016 Parte seconda, punti n. 12 e seguenti, redatto dal Collegio sindacale dell'AOU di Cagliari.

<sup>86</sup> I controlli in materia di contrattazione integrativa sono effettuati dal Collegio sindacale ai sensi dell'art. 40bis del D.Lgs. 165/2001.

<sup>87</sup> L'art. 9 comma 2bis del D.L. 78/2010 prescrive che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 2015 le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo.

disciplina statale di contenimento è stata accolta in Regione Sardegna a mezzo dell'art. 29 comma 13 della L.R. 5/2015<sup>88</sup>.

Sul punto la Sezione si riserva un compiuto esame in sede di verifica dei questionari.

La Sezione aveva già rilevato criticità con riguardo all'andamento e alla quantificazione dei costi della contrattazione integrativa nella **AOU di Sassari**<sup>89</sup>, relativamente agli esercizi 2013-2015.

Nel corso del 2016, in sede di nomina del Direttore generale dell'AOU di Sassari da parte della Giunta regionale viene posto a carico di quest'ultimo l'obiettivo di *“predisporre entro il 15/11/2016 una relazione tecnica sulle criticità rilevate in merito alla mancata certificazione dei fondi contrattuali, e di consegnare al Collegio sindacale tutti i documenti necessari alla certificazione entro il 15/12/2016”*.

In seguito al verbale n. 3 del 10/02/2017 con cui il Collegio sindacale dell'AOU di Sassari ha dichiarato l'impossibilità di certificare i fondi contrattuali per numerose criticità, la Giunta Regionale ha deliberato apposite linee di indirizzo per la determinazione dei fondi contrattuali e per la verifica dei limiti di spesa per il personale<sup>90</sup>.

In sede di approvazione dei bilanci 2015 e 2016 dell'AOU di Sassari, intervenuta con D.G.R. n. 64/20 del 28/12/2018, la Regione ha preso atto delle rettifiche apportate ai bilanci in dipendenza della errata quantificazione dei fondi contrattuali, il cui importo aveva influenzato *“significativamente la rappresentazione del valore dei debiti verso il personale dipendente”*. Le indicazioni operative regionali accolte dall'AOU di Sassari, hanno consentito nel 2017 di pervenire alla rideterminazione dei fondi contrattuali mai certificati a far data dalla costituzione dell'Azienda (dal 2007 al 2015). Sul punto la Sezione si riserva un compiuto esame in sede di verifica dei questionari 2015, 2016 e 2017. I questionari relativi al 2015 e 2016 pervenuti alla Sezione il 15 febbraio 2019, non risultano compilati<sup>91</sup> alla voce 12.1.1 - oneri relativi alla contrattazione iscritti a bilancio.

---

<sup>88</sup> Legge finanziaria 2015, art. 29 Disposizioni in materia di sanità pubblica.

<sup>89</sup> V. Deliberazione 37/2017/SSR, Sezione controllo Sardegna.

<sup>90</sup> In tali termini D.G.R. 35/23 del 18/07/2017.

<sup>91</sup> A tal proposito il Collegio osserva (nel questionario 2016): “i fondi attualmente certificati.....”

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Posti letto dell'AOU di Cagliari.....	35
Tabella 2 - Personale dipendente SSR e Universitario AOU di Cagliari - Dotazione effettiva.....	35
Tabella 3 - Personale SSR e Universitario AOU Cagliari - Dotazione effettiva.....	37
Tabella 4 - Personale dipendente SSR .....	37
Tabella 5 - Personale dipendente universitario .....	37
Tabella 6 -Dotazione organica del personale SSR .....	38
Tabella 7-Dotazione organica del personale UNICA .....	38
Tabella 8 - Posti letto dell'AOU di Sassari.....	40
Tabella 9 - personale dipendente dell'AOU di Sassari - Esercizio 2016 .....	41
Tabella 10 - Personale dipendente SSR e Universitario dell'AOU di Sassari .....	41
Tabella 11 - AOU Cagliari (L. 104/1992) .....	43
Tabella 12 - AOU Sassari (L. 104/1992) .....	44
Tabella 13 Esempio applicazione indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79 personale sanitario non medico .....	48
Tabella 14 Esempio applicazione indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79 dirigente sanitario non medico .....	48
Tabella 15 - Esempio applicazione indennità ex art. 31 D.P.R. 761/79 ai professori e ai ricercatori .....	49
Tabella 16 - Costo del personale nella AOU di Cagliari.....	54
Tabella 17 - Costo del personale nella AOU di Sassari .....	55
Tabella 18 - Totale unità di personale del SSR.....	57
Tabella 19 - CE Regione Sardegna Esercizio 2016 -costo complessivo del personale SSR.....	58
Tabella 20 - CE Regione Sardegna Esercizio 2017 - costo complessivo del personale SSR.....	58
Tabella 21 - CE Regione Sardegna Esercizio 2018 - costo complessivo del personale SSR .....	58
Tabella 22 - Esercizio 2016 - Costi del personale aziende sanitarie .....	60
Tabella 23 - Costi del personale Aziende sanitarie - Esercizio 2017 .....	62
Tabella 24 - Costi del personale Aziende sanitarie - Esercizio 2018.....	63



## INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Confronto assegnazione CIPE vs Fondo sanitario regionale .....	21
Grafico 2 - Costi del personale - Incidenza per Azienda - Esercizio 2016.....	61
Grafico 3 - Costi del personale - Incidenza per Azienda - Esercizio 2017.....	62
Grafico 4 - Costi del personale - Incidenza per Azienda - Esercizio 2018.....	63

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

