



DIRITTO SOCIETARIO

Le tipicità dell'attività di vigilanza e controllo del collegio sindacale negli enti del servizio sanitario nazionale

di Giuseppe Rodighiero

Master di specializzazione

Attività di vigilanza e controllo del Collegio sindacale degli Enti del SSN

Scopri di più

Il sistema di controllo sulle attività e sugli atti degli enti del Servizio sanitario nazionale (Ssn) ha come disposto normativo di riferimento il D.Lgs 502/1992, il quale opera una distinzione tra i controlli di tipo “esterno” (Corte dei Conti e Regione) e quelli “interni” che vedono il collegio sindacale in prima linea.

Anzitutto sono oggetto di controllo le aziende sanitarie locali, ovvero aziende dotate di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, le quali, quindi, sono tenute a soggiacere al principio di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, nonché l'osservanza del principio di buon andamento ed imparzialità, assicurando l'equilibrio costi-ricavi (cfr. [articolo 3, D.Lgs. 502/1992](#)).

Fanno parte del Sistema sanitario nazionale anche le aziende ospedaliere, con il ruolo di ospedali di riferimento in programmi integrati di assistenza su base regionale, e che devono avere almeno tre strutture di alta specialità organizzate in aree funzionali omogenee. Trattasi di aziende dotate di personalità giuridica pubblica ed autonomia imprenditoriale, con un sistema di contabilità economico patrimoniale e di una contabilità per centri di costo che deve garantire il bilancio in pareggio (cfr. [articolo 4, D.Lgs. 502/1992](#)).

Ma la disciplina del Collegio sindacale degli enti del Servizio sanitario nazionale è regolata anche da altre disposizioni normative oltre che dal D.Lgs. 502/1992. Infatti, le Aziende ospedaliero universitarie e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sono disciplinate anche, rispettivamente, dall'[articolo 4, comma 3, D.Lgs. 517/1999](#), e dall'[articolo 4, D.Lgs 288/2003](#).

Mentre le prime si occupano contemporaneamente di assistenza, ricerca e didattica, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico si occupano della cura di patologie di rilievo nazionale ad elevato impatto sociale e beneficiano di un finanziamento statale aggiuntivo per l'attività di ricerca.



Dal Collegio dei revisori al Collegio sindacale: composizione, durata e requisiti

A seguito del completamento nel 1999 del c.d. “*processo di aziendalizzazione*” delle Aziende sanitarie e delle aziende ospedaliere, le **aziende sanitarie locali sono state dotate di autonomia gestionale e amministrativa** similmente a quello che accade per le aziende pubbliche. Si è assistito, quindi, alla **separazione tra la pianificazione sanitaria regionale e la gestione diretta** delle strutture sanitarie.

Di questo cambiamento, anche l’Organo di controllo degli enti del Ssn (che da Collegio dei revisori viene ridenominato Collegio sindacale) ne è stato interessato, a seguito dell’introduzione al D.Lgs. 502/1992 dell’[**articolo 3-ter**](#) che, ad oggi, risulta la **norma principale alla quale fare riferimento**.

In particolare, tra le altre cose, il Legislatore era intervenuto apportando **alcune modifiche afferenti alla composizione del Collegio sindacale**, alla sua durata ed ai requisiti.

Il Collegio, infatti, risulta ora composto **da tre membri** (precedentemente alla Legge di Stabilità 2015 era di 5 membri): **uno designato dal Ministro dell’economia e delle finanze** (per assicurare ancor più il controllo ed il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica), **uno designato dal Ministro della salute** (che, come per l’altra componente che rappresenta lo Stato, assicura adeguata informazione alla Pubblica Amministrazione di riferimento sull’andamento della gestione dell’ente del Ssn) , e **l’altro componente designato dalla Regione** (in ragione dei loro compiti di programmazione, indirizzo, controllo e coordinamento dei predetti enti).

Oltre alla composizione dell’Organo di controllo, l’[**articolo 3-ter**](#) stabilisce la **durata triennale dell’incarico**, conteggiata dalla **data del provvedimento di nomina**, oppure dalla **data di insediamento del Collegio** se questo è espressamente previsto nel provvedimento di nomina.

Mentre **tra i requisiti per la nomina i componenti di designazione regionale e del Ministero della Salute** devono avere **l’iscrizione al Registro dei Revisori legali** (quindi, con successiva cancellazione o sospensione vi è decadenza dall’ufficio), **quelli di nomina del Mef**, se non iscritti possono essere, comunque, designati a componenti del Collegio sindacale in enti del Ssn **se scelti funzionari del Mef che abbiano esercitato per almeno 3 anni le funzioni di revisore dei conti o di componenti del Collegio sindacale**, iscritti in elenco istituito con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 20 febbraio 2012.

Altresì, **anche i Sindaci degli enti del Ssn devono assicurare l’esercizio delle funzioni** loro attribuite in modo indipendente *ex articolo 21, D.Lgs. 123/2011*, applicandosi quindi i **requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza ex articolo 2387, cod. civ.**

Come pure, sono da intendersi applicabili anche per gli **Organi di controllo** dei predetti enti le



fattispecie di incompatibilità espressamente previste dall'[articolo 2399, cod. civ.](#), preesistenti alla nomina o sopraggiunte durante il mandato. È importante segnalare che, in tema di incompatibilità, ad integrazione del dispositivo civilistico vi **sono talune disposizioni regionali**.

Dunque, al sopraggiungere di **specifiche cause di incompatibilità** (come ovviamente nei casi di decesso oppure alla scadenza dell'incarico) il **Sindaco cessa dalla carica**.

Ma la c.d. “**decadenza sanzionatoria**” ex [articoli 2404, comma 2](#), e [2405, comma 2, cod. civ.](#), non **trova applicazione nei confronti dei componenti del collegio sindacale degli enti del Ssn**, salvo diverse previsioni regionali, che potrebbe richiedere, al verificarsi di determinati comportamenti del sindaco (tipicamente l'assenza ingiustificata ai collegi), una delibera del direttore generale su richiesta motivata degli altri componenti.

Infine, oltre in occasione delle dimissioni (da formalizzare per iscritto indirizzandole al direttore generale ed al presidente del collegio ed efficaci dalla sostituzione del sindaco dimissionario), **l'Amministrazione** che ha effettuato la designazione, in presenza di particolari circostanze che rendono impossibile la prosecuzione dell'incarico, **può revocare** quest'ultimo. Chiaramente, la stessa Amministrazione dovrà contestualmente provvedere alla **sostituzione del sindaco revocato**.

Compiti

Sempre con l'entrata in vigore dell'[articolo 3-ter, D.Lgs. 502/1992](#), si è sancito il passaggio da una gestione amministrativa che operava secondo le sole regole del diritto amministrativo, ad una **gestione amministrativa che opera con una logica aziendaleistica**; quindi, tipicamente **economica, finanziaria e gestionale**. Al collegio, infatti, oltre alle **tipiche funzioni di vigila** sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti e sulla regolarità amministrativo-contabile degli “atti” pubblici all’Organo di controllo degli enti del Ssn, è **stato attribuito il compito di verificare l'amministrazione dell'Azienda** sanitaria sotto il profilo economico. Ciò è da intendersi, quindi, nel senso che il Collegio in questione non ha soltanto un ruolo di verifica di legittimità degli atti, bensì ha anche la **funzione di valutazione dell'efficienza e dell'economicità della gestione**. Tutto ciò, peraltro, ha indotto il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato a predisporre, d'intesa con il Ministero della salute, apposita [circolare vademecum n. 35/2018](#), per definire, in via generale, **l'ambito di operatività del Collegio sindacale**.

Dunque, il sindaco ha il compito di **valutare la complessiva efficienza ed economicità** dell'andamento della gestione, che si esplica nei seguenti ambiti, elencati senza pretesa alcuna di esaustività (cfr. [circolare vademecum n. 35/2018](#), § 4.2.7):

- riscontro della **correlazione tra i fattori di produzione impiegati ed i servizi prodotti**, tra gli obiettivi programmati quelli raggiunti, tra i livelli di spesa previsti e quelli



sostenuti;

- esame, nel corso dell'esercizio, dei **risultati di gestione rispetto ai dati del bilancio preventivo** economico;
- **valutazione degli scostamenti**, in caso di loro significatività, tra gli obiettivi programmati e gli obiettivi raggiunti e tra i livelli di spesa previsti e i livelli di spesa sostenuti;
- **accertamento del corretto utilizzo dei beni strumentali**, delle attrezzature mediche e dei farmaci;
- evidenziazione di **eventuali squilibri patrimoniali, economici e finanziari**.

Tra i compiti del Collegio sindacale è da aggiungersi quello di **vigilanza sulla regolarità amministrativo-contabile** che vede l'Organo in commento, a cadenza infrannuale, verificare la **regolare tenuta ed il tempestivo aggiornamento dei libri contabili** e degli altri registri (il modo in cui sono tenuti in ordine, aggiornati e opportunamente vidimati), accettare la **regolare tenuta della contabilità** e l'idoneità della stessa a rappresentare in maniera veritiera e **corretta la gestione**, accettare la corretta liquidazione delle retribuzioni al personale ed il regolare **versamento dei contributi previdenziali**, assistenziali ed erariali, verificare le giacenze di magazzino poste a confronto con la contabilità che ne rileva i movimenti, verificare la cassa economale, la cassa *ticket*, esaminare le reversali ed i mandati (sia sotto l'aspetto formale che dei documenti giustificativi), esaminare e **valutare il bilancio preventivo e consuntivo**.

Maggiori approfondimenti sulla composizione, sul funzionamento, sui compiti del Collegio sindacale, nonché sulle peculiari modalità di verbalizzazione e trasmissione delle risultanze delle attività del collegio e sulle tematiche della responsabilità e del bilancio, verranno trattati in occasione del *Master “Attività di vigilanza e controllo del collegio sindacale degli enti del servizio sanitario nazionale”*.