



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 59/2018/SRCPIE/PRSS

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere relatore
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

**Nell'adunanza pubblica del 10 maggio 2018**

Visto l'art.100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

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

Vista la legge 23 dicembre 2005 n. 266 art. 1 comma 170;

Visto l'art. 1, commi 3 e 7 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la delibera n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni;

Vista la delibera n. 18/SEZAUT/2017/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che approva, le linee-guida e il relativo questionario per la redazione della relazione sul bilancio dell'esercizio 2016 da parte dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale;

Vista l'ordinanza n. 25/2018 con la quale il Presidente della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte ha deferito l'esame della pronuncia in argomento alla Sezione, convocata per l'adunanza odierna;



Considerato il contraddittorio svolto con l'Azienda Sanitaria locale Torino 4 (ASL TO4) e con la Regione prima dell'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Luigi GILI;

Uditi i rappresentanti della Regione Piemonte nella persona del dott. Valter Baratta e del dott. Claudio Bianco, nonché dell'Azienda Sanitaria nella persona del Direttore Generale Lorenzo Ardissona, del Direttore amministrativo dott.ssa Ada Chiadò, del responsabile economico finanziario rag. Maurilio Franchetto, del Presidente del collegio sindacale dott. Ettore Matinata;

### **PREMESSO**

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) all'art.1, comma 170, nell'estendere le disposizioni contenute nei commi 166 e 167 riguardanti gli Enti locali agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, ha prescritto che i Collegi sindacali di questi ultimi trasmettano alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio economico di previsione ed una relazione sul bilancio di esercizio in base ai criteri e alle linee guida definiti unitariamente dalla stessa Corte e deliberati annualmente dalla Sezione delle Autonomie.

Da ultimo, le previsioni contenute all'art. 1, commi 3, 4, 7 e 8, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, hanno lasciato immutate le precedenti disposizioni della finanziaria 2006 sopra richiamate, facendo peraltro espressamente rinvio a queste ultime ed attribuendo alle stesse maggiore incisività.

Va in particolare richiamato il citato comma 7, secondo cui l'accertamento, da parte delle Sezioni regionali della Corte di *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"* fa sorgere l'obbligo per le amministrazioni interessate *"di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento"*.

In caso di inottemperanza al suddetto obbligo o nell'ipotesi in cui la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.



In relazione al sistema dei controlli contemplato dal suddetto comma 7 in ordine ai bilanci preventivi e consuntivi, applicabile altresì agli Enti del servizio sanitario, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 39/2014, ha avuto modo di affermare che *"il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie"*.

In ordine poi ai provvedimenti necessari a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio ed in relazione alle conseguenze scaturenti dalla violazione del medesimo, i giudici costituzionali hanno rilevato che *"si tratta, dunque, di effetti chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"*; hanno inoltre precisato che *"siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia – come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.»"*.

Tanto premesso circa il quadro legislativo di riferimento, dalla relazione redatta dal collegio sindacale dell'ASL TO4, relativa al bilancio dell'esercizio 2016, sono emerse alcune criticità, formalmente segnalate all'Azienda e alla Regione, invitandoli a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti.

L'Azienda ha risposto con nota n. 12327 del 7 febbraio 2018 a firma del Direttore Generale e del Responsabile della struttura complessa Gestione economica finanziaria. La Regione non ha invece ritenuto di trasmettere, nei termini indicati, alcuna controdeduzione.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale e con nota di deferimento ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza.



Con successiva nota n. 38535 del 27 aprile 2018, a firma del Direttore Generale e del Responsabile della struttura complessa Gestione economica finanziaria, l'Azienda ha fatto pervenire le proprie deduzioni scritte.

In sede di adunanza pubblica i rappresentanti dell'Azienda hanno fornito talune puntualizzazioni circa i vari punti oggetto di deferimento.

In particolare, il Direttore Generale, dr. ARDISSONE, ha sottolineato la particolare attenzione applicata in sede di controlli di appropriatezza sulle SDO ed evidenziato il significativo miglioramento dei pagamenti.

A sua volta, il Direttore Amministrativo dr. CHIADO', in relazione alle problematiche connesse all'incremento del personale a tempo determinato, ha riferito che un ruolo significativo è stato rivestito dall'infruttuosità dei concorsi espletati e, di fatto, dall'inutilizzabilità delle graduatorie.

### **CONSIDERATO**

Alla luce della complessiva istruttoria svolta, sono emerse nei confronti dell'ASL TO4 irregolarità, suscettibili di specifica pronuncia, nonché disfunzioni del sistema e criticità gestionali, tali da rendere necessario ed opportuno relazionare alla Amministrazione regionale, al fine di stimolare l'adozione di misure correttive da parte tanto della stessa Regione quanto della Azienda in esame. Di seguito vengono analizzate le suddette irregolarità, precedute da una generale analisi economico patrimoniale della realtà aziendale.

#### **I. Analisi economico patrimoniale**

Il bilancio d'esercizio 2016 è stato adottato in data 26 maggio 2017, in lieve ritardo rispetto alle tempistiche previste dal d.lgs. 118/2011. Con nota 12327 del 07/02/2018, l'Azienda ha precisato di aver adottato il bilancio nei tempi e nei modi indicati dalla Regione.

L'esercizio 2016 chiude con un utile di 11 milioni di euro, in miglioramento rispetto al 2015 che chiudeva in perdita. Il miglioramento si riscontra anche nei confronti del bilancio di previsione 2016 che chiude con una perdita di 9,5 milioni di euro, in contrasto peraltro con il disposto della legge regionale 8/1995, art. 20, che richiede la sua redazione in pareggio. Al riguardo l'Azienda ha giustificato la previsione della perdita d'esercizio con la necessità di rappresentare in modo corretto e veritiero la situazione economica dell'azienda indicando tutti i costi reali e le risorse finanziarie provvisoriamente assegnate.

Nel 2016 si registra un netto miglioramento del saldo della gestione corrente (pari a 21 milioni di euro) sia rispetto al 2015 (pari a 6 milioni di euro) sia rispetto al



bilancio di previsione (pari a 3 milioni di euro). Si dà atto che detto miglioramento è determinato dal contenimento dei costi della produzione, pari nel 2016 a 901 milioni contro i 917 milioni del 2015 e i 910 milioni previsti. Si registra infatti una riduzione di gran parte delle voci di costo mentre aumentano i costi relativi alla spesa farmaceutica ospedaliera e alla distribuzione per conto, entrambi nella misura percentuale del 5% circa. Si rileva un'incidenza, in entrambi gli esercizi, di oltre il 24% del costo del personale, comprensivo di quello assunto con contratti atipici (consulenze, cococo e interinale), sul totale dei costi della produzione.

Analizzando lo stato patrimoniale riclassificato emerge quanto segue.

Le fonti di finanziamento a lungo termine (patrimonio netto e debiti a lungo termine), pari a circa 182 milioni di euro, riescono a finanziare gli investimenti di pari durata (immobilizzazioni e crediti esigibili oltre i 12 mesi), pari a 150 milioni di euro.

Merita rilevare la presenza nel patrimonio netto di contributi per ripiano perdite di importo superiore alla voce "perdite portate a nuovo" (vedi infra). La presenza di tali voci nel patrimonio, in parte già contabilizzate nel bilancio 2015, implica che la Regione non ha ancora erogato tali contributi. Con l'erogazione degli stessi infatti la voce perdite portate a nuovo risulterebbe azzerata.

Si invita la Regione ad erogare tali risorse in modo da azzerare le sopra citate voci del patrimonio netto e contestualmente ridurre i crediti verso Regione per versamento a patrimonio netto.

Anche l'attivo a breve termine (pari a 303 milioni di euro) permette di rimborsare i debiti della stessa durata (pari a circa 268 milioni).

L'Azienda, in ogni caso, ha fatto continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria evidenziando come non siano risolte le difficoltà finanziarie rilevate nei precedenti esercizi (vedi infra). Peraltro il 63% dei pagamenti delle fatture commerciali risultano effettuate oltre i termini previsti dal d.lgs. 231/2002, seppur si prende atto di un netto miglioramento del valore registrato dall'indicatore di tempestività dei pagamenti (13 giorni nel 2016).

L'equilibrio tra fonti ed impieghi, sia nel breve termine che nel lungo termine, infatti, è ottenuto considerando i crediti verso Regione come crediti di breve termine, essendo effettivamente contributi in conto esercizio per spesa corrente o contributi a copertura delle perdite pregresse che la Regione dovrebbe liquidare entro l'anno. Tuttavia, tenuto conto del ritardo con cui vengono erogati dalla Regione, dovrebbero essere considerati crediti a lungo termine, creando uno squilibrio tra fonti e impieghi tanto di breve che di lungo termine.

Si rileva al riguardo che i crediti per spesa corrente presenti nel bilancio 2015 sono stati erogati dalla Regione per circa il 9%, con una riduzione degli stessi di 20



milioni di euro. I crediti per versamenti a patrimonio netto, che include quelli per ripiano perdite, invece si sono ridotti di 7 milioni di euro, confermando il mancato azzeramento delle perdite pregresse.

\*\*\*\*\*

## **II. Irregolarità specifiche o disfunzioni gestionali**

1. Si sono rilevate incongruenze tra le assegnazioni e le erogazioni dichiarate dalla Regione in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto 2016 e quelle inserite nel questionario, come dettagliate in tabella.

dati forniti dalla Regione	assegnazioni al lordo delle compensazioni (FSR indistinto, FSR vincolato e FSR extra fondo)	824.289.434,85
	di cui pagati	653.218.652,96
	assegnazioni (FSR indistinto, FSR vincolato e extra fondo) al netto delle compensazioni	674.415.445,84
	di cui pagati (al netto dei contributi per il 118)	653.218.652,96
questionario	assegnazioni dichiarate nel questionario	822.513.256,00
	trasferite per cassa	801.766.297,00

Pari richiesta è stata effettuata alla Regione, con nota istruttoria del 6 dicembre 2017.

Si è chiesto, in ogni caso, all'Azienda di precisare le assegnazioni del FSR indistinto, del FSR vincolato e le risorse extra fondo sanitario (escludendo il payback) attribuite con delibera regionale, di competenza dell'esercizio 2016, al lordo e al netto delle poste in compensazione e i trasferimenti di cassa ricevuti a fronte di tali assegnazioni nonché quelli ricevuti a chiusura di crediti pregressi.

Nella nota di risposta all'istruttoria, l'Azienda ha dettagliato le assegnazioni di competenza:

Tipologia di finanziamento	Anno 2016
Quota FSR indistinto comprensivo del finanziamento dell'emergenza 118	802.055.665
Quota FSR finalizzata	372.953
STP (importo da detrarre)	(289.368)
Quota FSN vincolata	9.268.577
Contributo legge 210/92	1.782.441
Contributo a copertura disavanzi sanitari	1.995.012
Risorse extra FSR socio sanitarie	7.327.976
<b>Totale finanziamento anno 2016</b>	<b>822.513.256</b>
Ulteriori assegnazioni 2016 per spese esercizi pregressi (superamento OPG)	944.100
Ulteriori assegnazioni 2016 spese FSR vincolato	661.876
Totale ulteriori assegnazioni	<b>1.605.976</b>

Di queste assegnazioni l'Azienda dichiara di aver ricevuto erogazioni per: -644.373.762 euro come quota del FSR indistinto



-397.241 come quota extra FSR socio sanitario

-19.722.213 a chiusura di crediti pregressi.

La Regione, con nota 1569 del 19/01/2018, ha spiegato la differenza rilevata con la diversa interpretazione delle tipologie di finanziamento considerate dalle singole aziende sanitarie.

Qualche azienda infatti ha indicato il finanziamento al netto delle poste in compensazione al fine da renderlo comparabile con il trasferimento di cassa; altre aziende sanitarie hanno considerato solo il finanziamento da riparto del fondo sanitario regionale, quota corrente indistinta e non i finanziamenti vincolati, quali ad esempio, i contributi per indennizzi L.210/1992 e smi. La Regione ha infine dichiarato che è in corso un approfondimento con le Aziende sanitarie al fine di chiarire le eventuali differenze.

Con successivo inoltro la Regione ha dettagliato gli importi comunicati in sede di parifica. Dal dettaglio emergono congruenze dei dati relativi al FSR indistinto con STP, alla quota del FSR finalizzata, alla quota del FSR vincolato, al contributo a copertura disavanzi sanitari, al contributo ex legge 210/92 e alle risorse extra FSR socio sanitario.

Non risultano invece congruenti, con l'importo indicato dalla Regione, le ulteriori assegnazioni, pari complessivamente a 1.605.976. La Regione infatti ha indicato ulteriori assegnazioni per 1.486.811, dettagliate nella tabella successiva.

Anno impegno	Importo	Descrizione
2014	220,00	programma regionale: contributo per l'acquisto di parrucche a favore di bambine, adolescenti e donne, residenti in piemonte, affette da alopecia a seguito di chemioterapia. dgr 51-7642 del 21/05/2014.
2015	6.119,57	interventi di cooperazione sanitaria - invio di personale sanitario dipendente delle strutture sanitarie pubbliche del piemonte per attivita' di volontariato all'estero
2014	14.000,00	finanziamento dei progetti di farmacovigilanza
2014	271.400,00	programma regionale di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (opg),
2014	47.450,00	finanziamento progetti superamento opg
2014	47.450,00	finanziamento progetti superamento opg
2013	378.000,00	finanziamento superamento opg: pagamento rette anno 2015 pazienti ospiti della struttura " sistema polimodulare rems di castiglione delle stiviere"
2016	10.000,00	trasferimento alle a.s.r. di fondi per l'attuazione del programma di educazione continua in medicina in attuazione dell'art. 23 della l.r. 18/2012
2016	154.449,07	trasferimenti alle asr per la gestione della rete dei servizi trasfusionali. legge 219/2004, d.lgs 207/2007 e d.lgs 208/2007
2016	205.515,00	trasferimenti alle asl per gli accertamenti medico legali sul personale scolastico ed educativo assente dal servizio per malattia - legge 135/2012, art. 14, comma 27-5bis
2016	196.768,91	trasferimenti alle asl per gli accertamenti medico legali sul personale scolastico ed educativo assente dal servizio per malattia - legge 135/2012, art. 14, comma 27-5bis
2016	153.066,17	trasferimenti alle aziende sanitarie locali per gli accertamenti medico legali sui dipendenti delle amministrazioni diverse



		da quelle statali assenti per malattia art. 17, comma 5, d.l 98/2011)
2016	2.372,59	trasferimenti di fondi alle asl per la prevenzione e assistenza in materia di mutilazioni genitali femminili (legge 7/2006)

Piccole differenze si riscontrano anche nelle erogazioni, come di seguito dettagliate.

	ASL	Regione
Quota FSR indistinta ricevuta/erogata	644.373.762	644.387.105
Trasferimenti a chiusura di crediti pregressi	19.722.213	19.717.609

Nella relazione di deferimento si era rilevato come il ritardo nella comunicazione degli atti di impegno da parte della Regione alla ASL crei un disallineamento nei documenti contabili dei due Enti. Impegni sul bilancio regionale non trovano corrispondenza, nello stesso esercizio, nei relativi ricavi e crediti del bilancio dell'ASL. Peraltro si rilevano impegni regionali di due, tre anni precedenti a quello oggetto di analisi, che tuttavia sono stati considerati dalla Regione di competenza del 2016.

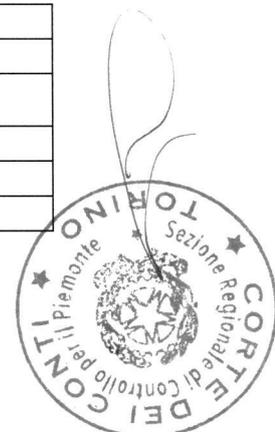
L'Azienda con nota del 27 aprile 2018 ha giustificato le differenze negli importi sopra riportati relativi alle ulteriori assegnazioni.

In particolare alcuni contributi indicati dalla Regione non sono stati iscritti né nel bilancio 2016, né nel bilancio 2017, altri contributi sono stati contabilizzati nel bilancio dell'esercizio successivo. Si riportano in dettaglio gli importi incongruenti.

Importo Indicato dalla Regione	Descrizione	
220,00	programma regionale: contributo per l'acquisto di parrucche	Nessuna iscrizione
6.119,57	interventi di cooperazione sanitaria	Nessuna iscrizione
10.000,00	trasferimento alle a.s.r. di fondi per l'attuazione del programma di educazione continua in medicina in attuazione dell'art. 23 della l.r. 18/2012	Nessuna iscrizione
154.449,07	trasferimenti alle asr per la gestione della rete dei servizi trasfusionali. legge 219/2004, d.lgs 207/2007 e d.lgs 208/2007	Iscritto bilancio 2017
2.372,59	prevenzione e assistenza in materia di mutilazioni genitali femminili	Iscritto bilancio 2017

Inoltre l'Azienda ha considerato ulteriori assegnazioni, contabilizzate nel bilancio 2016, ma che non sono state indicate dalla Regione in sede di parifica.

Descrizione	euro
Strumenti tecn avanz	7.450
Strumenti guida	15.381,57
Corsi auditor	23.000
Tirocinanti MMG	5.245,40
Lotta AIDS	6.949



ipovisione	11.000
Corsi auditor	23.500

Infine l'Azienda ha precisato che l'importo del FSR indistinto erogato comunicato dalla Regione comprende € 13.343 relativa alla quota ARAN che è compensata direttamente sui crediti verso regione; mentre i trasferimenti a copertura di crediti pregressi comprendono € 4.604 relativi alla riduzione di un credito verso Regione per pignoramento Sanitex pagato dalla stessa Regione.

Da quanto comunicato dall'Azienda sembrerebbero confermati i disallineamenti rilevati. Alcuni impegni regionali sembrerebbero non trovare iscrizione in nessun bilancio. Si auspica che, almeno quelli relativi ad impegni di anni precedenti (2014 e 2015) siano stati iscritti nei precedenti bilanci. Desto perplessità inoltre la presenza di un impegno sul bilancio regionale 2016 che non ha trovato iscrizione né nel bilancio d'esercizio 2016, né in quello 2017, secondo quanto comunicato dall'Azienda.

Inoltre sono stati contabilizzati nel bilancio d'esercizio 2016 dell'Azienda ulteriori 92.526,41 euro che rappresentano un credito verso la Regione. La Regione deve controllare la presenza di tali importi nei residui passivi per evitare che l'Azienda esponga nel proprio bilancio poste inesigibili.

Si invita infine la Regione a comunicare tempestivamente alle Aziende le assegnazioni a loro destinate, in modo da permettere a queste ultime l'iscrizione delle risorse nel bilancio di competenza ed evitare disallineamenti con il bilancio regionale.

**2.** Anche i contratti che definiscono i budget per l'anno 2016 di alcune strutture accreditate sono stati sottoscritti in corso d'anno o addirittura nel 2017. Tale aspetto era già stato segnalato nella delibera 130/2017 sul bilancio 2015.

In sede istruttoria si è inoltre chiesto di indicare, per ciascuna delle strutture accreditate operanti nel territorio, il numero delle prestazioni complessivamente erogate, indicando quante ne sono state controllate ai sensi della l. n. 388/2000 e il numero delle prestazioni ad alto rischio di inappropriately complessivamente erogate, indicando quante ne sono state controllate, ai sensi del DM 10/12/2009.

L'Azienda ha precisato che i budget sono stati definiti in seguito a quanto statuito dagli atti regionali, anche con riferimento alle tempistiche da rispettare.

Ha inoltre precisato che nell'anno 2016, sono state eseguite le verifiche di appropriatezza dei ricoveri relative all'ultimo quadrimestre dell'anno 2015 ed ai primi 2 quadrimestri dell'anno 2016. Viene precisato, a conclusione di tali verifiche, che "nel senso della valutazione critica complessiva e dell'appropriatezza del setting assistenziale delle prestazioni rese per quanto riguarda i periodi esaminati della competenza anno 2016 non sono state trovate irregolarità avendo le strutture



rispettato il giusto setting assistenziale in relazione alle caratteristiche cliniche dei pazienti in carico.”

Inoltre viene prodotta la seguente tabella.

	produzione residenti	I quadr	II quadr	totale	n. SDO Inappr
<b>SAAPA S.P.A.</b>	<b>786</b>	<b>506</b>	<b>238</b>	<b>744</b>	<b>0</b>
<b>VILLA GRAZIA SRL</b>	634	44	44	88	0
<b>POLICLINICO DI MONZA SPA Totale</b>	<b>1757</b>	<b>72</b>	<b>70</b>	<b>142</b>	<b>0</b>
<b>SANTA CROCE SRL Totale</b>	<b>296</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>66</b>	<b>0</b>
<b>BEATA VERGINE CONSOLATA Totale</b>	<b>761</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>84</b>	<b>0</b>
<b>Totale</b>	<b>4234</b>	<b>701</b>	<b>423</b>	<b>1124</b>	<b>0</b>

Nella relazione di deferimento si evidenziava quanto segue.

Come già segnalato nella delibera 130/2017, l'accreditamento, che si configura, giuridicamente, come atto di concessione di servizio pubblico, trovando specifica fonte normativa nella legge e non più, come nel sistema previgente al d.lgs. 502/92, nelle convenzioni, è requisito necessario perché la struttura possa operare per conto del SSN, sulla base di contratti o accordi che specifichino i volumi di prestazioni da erogare e i controlli di qualità e appropriatezza sui servizi resi. L'erogazione di servizi sanitari da parte degli operatori privati accreditati deve essere dunque preceduta dalla stipula di contratti che determinano il budget e i volumi massimi di prestazioni erogabili da ciascun centro di cura accreditato. Nel caso di specie si osserva come la sottoscrizione di tali contratti sia avvenuta tardivamente (a fine dell'anno successivo a quello di riferimento). Il ritardo nella sottoscrizione dei contratti con i quali vengono definite le prestazioni erogabili, espone l'Azienda al rischio di una sovrapproduzione che non può essere riconosciuta alla struttura erogante e a conseguenti ritardi nel pagamento delle fatture.

In merito al controllo sulle prestazioni erogate dalle singole strutture accreditate, nel già menzionato atto di deferimento, si rilevava che per il Policlinico di Monza non sono state controllate un numero di SDO pari ad almeno il 10% della produzione erogata a favore dell'ASL.

A tale riguardo, per quanto riguarda il Policlinico di Monza (Casa di Cura Eporediese) l'Azienda ha precisato che le visite ispettive effettuate nel 2016 per la verifica dell'appropriatezza clinica e del setting organizzativo hanno riguardato altri 68 ricoveri di competenza 2015 a scavalco con il 2016 e non rientranti nella produzione 2016 della Casa di Cura Eporediese.

Ciò premesso, ad avviso della Sezione, sulla base delle risultanze in atti, non smentite nell'odierna adunanza, per il policlinico di Monza non è risultato controllato un campione congruo alle disposizioni di legge: ciò in quanto gli ulteriori 68 ricoveri controllati hanno riguardato la produzione 2015 e non quella 2016, come specificato



dall'Azienda stessa, impregiudicata la possibilità di tener conto del momento oggettivo delle dimissioni piuttosto che di quello del ricovero.

Al riguardo la L. 388/2000 all' art. 88 precisa che *"le regioni assicurano, per ciascun soggetto erogatore, **un controllo analitico annuo** di almeno il 10 per cento delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione"*.

**3.** Anche sul 2016 si rileva il mancato rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9 co del d.l 78/2010, già segnalato nella sopra citata delibera 130/2017. Il costo del personale con contratto a tempo determinato, COCOCO, formazione e lavoro e altri rapporti formativi è superiore di oltre il 50% di quello sostenuto nel 2009.

L'Azienda ha evidenziato di aver ricevuto dalla Regione Piemonte, sin dal 2010, indicazioni in ordine al contenimento dei costi per prestazioni di lavoro (dipendente e non). La Regione stessa ha individuato il tetto annuo da rispettare, riferito sia al personale dipendente che al restante personale (co.co.co., sumai, ecc.). L'Asl T04 ha ampiamente rispettato il tetto complessivamente assegnato dalla Regione Piemonte pari ad euro 240.624.000; l'importo consuntivato è stato pari ad euro 235.690.793.

L'Azienda ha evidenziato, con la nota del 27 aprile 2018, le difficoltà ad assumere personale dipendente, data la dislocazione dei Presidi, costringendo l'Azienda a ricorrere ad altri strumenti per garantire la continuità dei servizi.

Preso atto di quanto precisato dall'Azienda, si rileva in ogni caso il mancato rispetto delle disposizioni di legge in materia (art. 9, co. 28 d.l. 78/2010), come già segnalato nella delibera 130/2017 sul bilancio 2015.

L'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 infatti pone in capo alle amministrazioni dello Stato limiti al costo del personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che non può superare, a decorrere dal 2011, il 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Stessi limiti sono posti alla spesa per il personale assunto con contratti di formazione-lavoro, con altri rapporti formativi, con contratti di somministrazione di lavoro, e di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e s.m.i.

Tali disposizioni, in base a quanto precisato dallo stesso comma, non sono puntualmente vincolanti per le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali e gli Enti del Servizio sanitario nazionale ma costituiscono, in ogni caso, principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali gli enti si devono adeguare.

**4.** Seppur si rileva un netto miglioramento dell'indicatore di tempestività che è pari nel 2016 a 13 giorni, il 64% dei pagamenti effettuati nel 2016 è avvenuto oltre i termini previsti dal d.lgs. 231/2002 e sembrerebbe siano state pagate con priorità le



fatture più recenti. Si è chiesto di indicare, per ciascuno degli anni ricompresi nella tabella 10.2.3, gli importi delle fatture che restano ancora da pagare.

L'Azienda ha comunicato che le fatture ancora da pagare risultano, a fine 2017, pari ad euro 17.768.743,64, di cui aperte per contenziosi con i fornitori per 4.774.684,84. L'importo complessivo è così suddiviso per anno di emissione:

anno 2016: euro 3.131.213,26

anno 2015: euro 7.219.128,21

anno 2014: euro 2.180.630,07

anno 2013: euro 558.189,48

ante 2013: euro 4.679.582,62

I trasferimenti di cassa dalla Regione Piemonte hanno permesso di ridurre gradualmente i tempi di pagamento ma non sono tali da poter rispettare i 60 giorni previsti dal D.Lgs. 231/2002 per tutte le categorie di fornitori.

Peraltro ha precisato che nel calcolo dell'indicatore di tempestività, la procedura informatica include tutti i debiti, esclusi solo quelli relativi alle competenze al personale dipendente e assimilato, le convenzioni uniche nazionali e le farmacie.

Nel corso dell'istruttoria si prendeva atto di quanto dichiarato dall'Azienda sulle motivazioni del mancato pagamento di debiti verso fornitori molto vetusti. A tal fine si evidenziava che, come chiarito dalla circolare MEF 22 luglio 2015, affinché i debiti contestati e/o oggetto di contenzioso possano essere esclusi, per il periodo di inesigibilità, dal calcolo dell'indicatore è necessario che la suddetta inesigibilità, per ragioni di certezza giuridica, sia ricollegata esclusivamente alla sussistenza di puntuali contestazioni stragiudiziali o di specifico contenzioso in sede giudiziaria, non ritenendosi, invece, sufficiente che sia dedotta una generica, anche se complessiva, situazione di conflittualità tra il soggetto debitore (o presunto tale) e la società creditrice, emittente la fattura.

Dunque qualora le citate contestazioni non fossero di natura giudiziale o stragiudiziale, nel momento in cui tali fatture fossero state pagate avrebbero influenzato negativamente l'indicatore, facendolo aumentare.

Restavano, in ogni caso, da pagare, a fine 2017, a distanza dunque di un anno dall'esercizio oggetto di analisi, fatture ante 2014 per un valore di oltre 7 milioni di euro, che avrebbero influenzato negativamente l'indicatore di tempestività.

Inoltre si era evidenziato che la circolare MEF del 14/01/2015, richiamando l'art. 2 comma 1 del D.lgs. 231/2002, chiariva che per "transazione commerciale" si fa riferimento ai "contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo." Nulla dunque fa



riferimento ai rapporti tra pubbliche amministrazioni.

L'Azienda, con nota del 27 aprile ha assicurato di non aver dato priorità al pagamento di fatture più recenti a scapito di debiti vetusti. Ha comunicato inoltre che dal mese di marzo 2018, con l'erogazione straordinaria di cassa ha potuto procedere al pagamento a 60 giorni dei debiti verso fornitori.

Ha precisato inoltre che non tutte le fatture contestate a cui è stato bloccato il pagamento sono di natura giudiziale o stragiudiziale e che la maggior parte di esse sono già state pagate parzialmente, per la parte ritenuta corretta rispetto alla fornitura. Per la parte contestata l'Azienda è rimasta in attesa della nota di credito, al ricevimento della quale non risulteranno ulteriori pagamenti da effettuare.

La Sezione invita l'azienda ad effettuare un completo monitoraggio delle situazioni pregresse al fine di pervenire ad una rapida definizione dei crediti più vetusti.

La Sezione invita la Regione a provvedere ad erogare, in tempi brevi, le risorse assegnate alle Aziende in modo da limitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria (vedi infra) e consentire il rispetto dei termini di pagamento contrattuali delle forniture, come affermato dall'Azienda stessa, con conseguente riduzione degli interessi passivi da corrispondere al Tesoriere e ai fornitori. Va al riguardo rammentato che i ritardati pagamenti nei confronti dei fornitori producono di diritto, senza necessità di costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza, l'obbligo da parte dell'Azienda di pagare altresì i consistenti interessi di mora stabiliti dal d.lgs n. 231/2002 così come modificato dal d.lgs. n. 192/2012.

Si invita d'altra parte l'Azienda a calcolare correttamente l'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo le indicazioni contenute nelle circolari ministeriali.

**5.** In sede istruttoria si è chiesto di precisare in quale voce del bilancio d'esercizio è stata contabilizzata la quota del 5% del compenso del professionista nel bilancio d'esercizio, accantonata per gli scopi previsti dall'art. 2 co 1 lettera e) del D.L.158/2012. Si è inoltre inteso conoscere l'ammontare e la destinazione della stessa.

L'Azienda ha precisato di aver iscritto detta quota (cosiddetto Fondo Balduzzi) al conto 3101826/codice NSIS BA1790, per 191.755 (al netto IRAP). Tale fondo è stato destinato, dietro comunicazione resa alle organizzazioni sindacali, alla riduzione delle liste d'attesa.

Nella relazione di deferimento si esprimevano dubbi sull'inserimento in bilancio di detta quota del compenso dei professionisti che erogano in regime di intramoenia tra le consulenze non sanitarie da privato. Peraltro si evidenziava che in assenza di una separata indicazione della quota in un conto ad hoc, l'informazione dell'esistenza



della stessa sarebbe andata persa. Peraltro in nota integrativa il conto 3101826 era così descritto: "Emolumenti a personale dipendente non sanitario per attività di consulenza professionale, tecnica e amministr." per euro 840.242,11.

L'Azienda, nella nota del 27 aprile, ha confermato che nel piano dei conti non è stato attivato un conto specifico per tale tipologia di costo, ma che la stessa è puntualmente rilevata, conteggiata, iscritta in bilancio e destinata per le finalità di legge.

L'art. 2 comma 1 lettera e) del D.L. 158/2012 modifica l'art. 1 comma 4 lettera c) della legge 120/2007 in materia di attività libero professionale, introducendo una trattenuta sul compenso del professionista pari al 5%, da destinare ad interventi di prevenzione ovvero volti alla riduzione delle liste d'attesa, anche con riferimento alle finalità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), dell'Accordo sancito il 18 novembre 2010 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Detta quota, se non utilizzata a fine esercizio per le finalità indicate dalla normativa in materia, deve essere contabilizzata in un conto ad hoc o almeno deve trovare evidenza in nota integrativa affinché l'informazione non venga persa.

Si invita dunque l'Azienda a dare visibilità di detta quota in bilancio e la Regione a dare indicazioni uniformi sulla sua contabilizzazione.

**6.** Nel questionario è indicato un ammontare dell'anticipazione utilizzata nel 2016 pari a 8.789.138 euro. In sede istruttoria si è chiesto di precisare se tale importo fa riferimento all'utilizzo medio oppure a quello complessivo e di indicare i giorni di utilizzo, tenuto conto che nella banca dati SIOPE (con differenze rispetto al prospetto SIOPE allegato al bilancio 2016) sono indicate entrate e pagamenti da regolarizzare derivanti da anticipazioni di tesoreria per 387.724.209 euro.

L'Azienda ha precisato che l'importo indicato nel questionario è il valore medio mensile calcolato alla fine di ogni mese sull'anticipazione utilizzata.

Ha evidenziato inoltre che l'Istituto Tesoriere non richiede la regolarizzazione delle movimentazioni relative alle anticipazioni con emissione di reversali di incasso e mandati di pagamento. Per tale motivazione non sono stati riportati nella tabella SIOPE allegata al bilancio, al codice 9998, gli incassi e i pagamenti da regolarizzare, rilevabili invece nella banca dati SIOPE.

Si rileva un ampio e costante utilizzo dell'anticipazione di cassa, che denota una crisi di liquidità, dovuta, in parte, ai ritardi nelle erogazioni da parte della Regione.

**7.** Nello stato Patrimoniale si rilevano contributi per ripiano perdite, in parte già contabilizzati nel bilancio 2015. Detti contributi non sono ancora stati portati a riduzione delle perdite portate a nuovo che risultano ancora iscritte per l'intero



importo a bilancio. Peraltro l'importo della voce contributi a ripiano perdite è superiore a quella relativa alle perdite portate a nuovo.

L'Azienda ha precisato di non aver ancora ricevuto dalla Regione Piemonte detti contributi, non potendo così effettuare la riduzione delle perdite portate a nuovo.

Inoltre ha prodotto la seguente tabella a giustificazione del valore superiore della voce "contributi per ripiano perdite" rispetto alla voce "perdite portate a nuovo".

CODICE	DESCRIZIONE	CONS 2015	CONS 2016	incrementi
PAA170	A.V) CONTRIBUTI PER RIPIANO PERDITE	5 000 000	6 763 779	1 763 779
PAA180	A.V.1) Contributi per copertura debiti al 31/12/2005	0	0	0
PAA190	A.V.2) Contributi per ricostituzione risorse da investimenti esercizi precedenti	0	0	0
2501201	Contributi per ricostituzione risorse da investimenti esercizi precedenti	0	0	
2501202	Contributi per applicazione aliquote D.lgs 118-2011	0	0	
PAA200	A.V.3) Altro	5 000 000	6 763 779	1 763 779
2500402	Contributo per ripiani perdite esercizio precedente	0	1 763 779	1 763 779
2500403	Contributi per ripiano perdite altri anni	5 000 000	5 000 000	
2500404	Utilizzo fondi 2003 per copertura oneri contrattuali	0	0	
2500407	Ripiano gestione 2004	0	0	
PAA210	A.VI) UTILI (PERDITE) PORTATI A NUOVO	-4 649 739	-6 413 518	1 763 779
1100301	Perdite esercizi precedenti.	-5 000 000	-6 763 779	1 763 779
2500501	Utili esercizi precedenti	350 261	350 261	
PAA220	A.VII) UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO	-1 763 779	11 921 947	13 685 726
1100401	Perdita dell'esercizio	-1 763 779	0	1 763 779
2500601	Utile dell'esercizio		11 921 947	11 921 947

Dalla tabella prodotta si evince che i contributi per ripiano perdita sono stati assegnati in relazione alle perdite pregresse (esattamente pari a 6.763.779, come indicati al conto 1100301). Tuttavia la voce "perdite portate a nuovo" comprende anche l'utile conseguito nel 2014 di 350.261 (conto 2500501) che riduce l'importo totale della stessa.

Nelle interlocuzioni istruttorie si era espressa perplessità sul fatto che l'utile conseguito non sia stato destinato a parziale copertura delle perdite pregresse riducendo di conseguenza l'importo dei contributi regionali necessari per il ripiano perdite.

L'Azienda ha precisato che nell'anno 2015 la Regione Piemonte ha assegnato il contributo di 5.000.000 di euro per ripiano perdite anni 2010 e 2011 e nell'anno 2016 la somma di € 1.763.779 a copertura della perdita dell'anno 2015. Nessuna



indicazione è stata fornita in relazione all'utile realizzato nell'anno 2014. La proposta di destinazione degli utili 2014 e 2016 ad accantonamento a riserva per finalità di finanziamento degli investimenti aziendali, secondo le previsioni dell'art. 30 del D.lgs 118/2011, è stata approvata con DGR 22-6719 del 6/4/2018, limitatamente all'utile relativo all'esercizio 2016 e nulla viene indicato rispetto a quello 2014.

L'art. 30 del d.lgs. 118/2011 cita che *"l'eventuale risultato positivo di esercizio degli enti di cui alle lettere b), punto i), c) e d) del comma 2 dell'articolo 19 è portato a ripiano delle eventuali perdite di esercizi precedenti. L'eventuale eccedenza è accantonata a riserva ovvero, limitatamente agli enti di cui alle lettere b) punto i), e c) del comma 2 dell'articolo 19, è reso disponibile per il ripiano delle perdite del servizio sanitario regionale. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie."*

Dalla lettura del disposto normativo la destinazione dell'utile a ripiano perdita è un automatismo che non richiede approvazione o autorizzazione da parte della Giunta regionale.

\*\*\*\*\*

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene necessario segnalare le criticità rilevate, al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse. Ritiene comunque sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno eseguite.

Per completezza si evidenzia che, nella scheda di sintesi trasmessa in sede istruttoria, sono state segnalate altre criticità rispetto alle quali l'amministrazione ha fornito pertinenti chiarimenti e che saranno comunque oggetto di continuo monitoraggio nelle verifiche sugli esercizi successivi.

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 170 e seguenti;

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

**ACCERTA**

Per il 2016, il mancato rispetto delle disposizioni in materia di tempi di pagamento, nonché un costante utilizzo dell'anticipazione di cassa,

**INVITA**

1. l'Azienda all'adozione del bilancio preventivo, nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 20 legge regionale 8/1995 e la Regione Piemonte a provvedere a



predisporre l'assegnazione delle risorse alle Aziende in tempo utile per consentire alle stesse di adempiere alla normativa nazionale e regionale nei termini;

2. l'Azienda ad una gestione efficiente improntata alla riduzione dei costi e al miglioramento del risultato di esercizio;
3. l'Azienda a dare visibilità a bilancio della quota non utilizzata del cosiddetto "Fondo Balduzzi" e la Regione a dare indicazioni uniformi sulla contabilizzazione;
4. l'Azienda a calcolare correttamente l'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo le indicazioni contenute nelle circolari ministeriali;
5. l'Azienda ad adeguarsi alle disposizioni di cui all'art. 9 co. 28 del D.L. 78/2010;
6. l'Azienda a destinare l'eventuale utile a copertura delle perdite pregresse;
7. l'Azienda a sottoscrivere tempestivamente i contratti con le strutture private accreditate;
8. la Regione a comunicare tempestivamente alle Aziende le assegnazioni a loro destinate, in modo da permettere, a queste ultime, l'iscrizione delle risorse nel bilancio di competenza ed evitare disallineamenti con il bilancio regionale;
9. la Regione ad erogare in tempi brevi le risorse assegnate alle Aziende in modo da limitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria e consentire il rispetto dei termini di pagamento contrattuali delle forniture;
10. la Regione ad erogare in tempi brevi le risorse assegnate a copertura delle perdite pregresse al fine di azzerare le voci di patrimonio netto (contributi per ripiano perdite e perdite portate a nuovo) e ridurre i crediti per versamento a patrimonio netto.
11. la Regione ad effettuare un efficace periodico monitoraggio al fine di individuare le carenze del personale per la definizione delle relative procedure di stabile copertura nei limiti previsti dalla vigente normativa.

Invita l'Azienda a conformarsi alle indicazioni contenute nella presente pronuncia e l'Amministrazione regionale ad ottemperare direttamente a quanto segnalato ed in particolare ad assicurarne l'osservanza da parte dell'azienda in virtù dei poteri di vigilanza sulla stessa.

#### **DISPONE**

che la presente delibera venga trasmessa:

- ai Presidenti del Consiglio Regionale e della Giunta Regionale del Piemonte ed all'Assessore alla Sanità, Livelli essenziali di assistenza, Edilizia sanitaria della Regione Piemonte;
- al Direttore generale ed al Collegio Sindacale dell'Azienda sanitaria Torino 4.



Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 10 maggio 2018.

IL RELATORE  
Consigliere Dott. Luigi GILI



IL PRESIDENTE  
Dott.ssa Maria Teresa POLITO



Depositato in Segreteria il

24 MAG. 2018

IL FUNZIONARIO PREPOSTO  
Nicola MENDOZZA

