



Corte dei conti

Sezione Regionale di controllo per il Piemonte

Delibera n. 121 /2015/SRCPIE/PRSS

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

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere relatore
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Nell'adunanza del 16 luglio 2015

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;

Viste le delibere n. 19/2013/SEZAUT/INPR e n. 13/2014/SEZAUT/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che approvano, rispettivamente, le linee-guida e i relativi questionari per la redazione delle relazioni sui bilanci degli esercizi 2012 e 2013 da parte dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale;

Vista l'ordinanza 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 Giuseppe Maria MEZZAPESA;

Uditi i rappresentanti della Regione Piemonte;

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.

In considerazione dei forti ritardi con cui si è pervenuti all'adozione ed approvazione dei bilanci del 2012 delle aziende sanitarie regionali, si è ritenuto di esaminare le relative relazioni redatte ai sensi dell'art. 1, comma 170 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 unitamente a quelle relative all'esercizio successivo medio tempore pervenute.

Tanto premesso, dalle relazioni redatte dal collegio sindacale dell'ASL TO4, relative ai bilanci dell'esercizio 2012 e 2013, 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. 30102 del 30 marzo 2015 a firma del Direttore Generale.

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 ed ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza.

In sede di adunanza pubblica i rappresentanti dell'amministrazione, condividendo le valutazioni svolte, hanno illustrato, a grandi linee, le misure che la Regione intende porre in essere per superare le criticità rilevate.

CONSIDERATO

Alla luce della complessiva istruttoria svolta, sono emerse nei confronti dell'ASL TO4 gravi 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 dette irregolarità, disfunzioni gestionali e criticità, precedute da una generale analisi economico patrimoniale della realtà aziendale.

I. Analisi economico patrimoniale

Entrambi i bilanci oggetto di analisi chiudono in pareggio, migliorando il risultato del 2011 (pari a -9,6 milioni di euro).

Inoltre in entrambi gli esercizi la macrovoce "costi della produzione" è risultata a rendiconto inferiore rispetto a quanto preventivato nei rispettivi bilanci di previsione (pari a 975 milioni di euro contro i 979 milioni previsti nel 2012 e pari a 944 milioni contro i 956 milioni previsti nel 2013).

Focalizzando l'attenzione sui dati a consuntivo, si rileva un miglioramento del saldo della gestione operativa nel 2012 (da 1.041 migliaia di euro registrati nel 2011 a 11.620 migliaia di euro nel 2012) che si riduce nel 2013 (pari a 8.639 migliaia di euro). In entrambi gli esercizi oggetto di analisi si rinviene, una diminuzione dei costi della produzione (980 milioni di euro del 2011, 975 milioni di euro del 2012 e 944 milioni di euro del 2013), mentre una contrazione del valore della produzione si è verificata solo nell'anno 2013. Va precisato tuttavia come, nel 2012, la riduzione dei costi della produzione non coinvolga tutte le voci, ma solo il costo del personale e il costo per l'acquisto di servizi.

Si evidenzia un lieve miglioramento della gestione finanziaria: -2.746 migliaia di euro nel 2011; -2.727 migliaia di euro nel 2012; -2.657 migliaia di euro nel 2013.

Si rileva, per entrambe le annualità, un elevato saldo positivo della gestione straordinaria (pari a 7,5 milioni di euro nel 2012 e a 9,3 milioni di euro nel 2013) che ha contribuito al pareggio di bilancio. Ciò è dovuto per circa 3 milioni ad insussistenze legate alla mobilità extraregionale e per circa 4 milioni ad insussistenze relative all'acquisto di beni e servizi nel 2012; peraltro si evidenziano alcune voci che risultano non pertinenti, per quanto di importi non elevati (quali abbuoni passivi per parrucchieri, supermercati e pastifici); nel 2013 invece l'incremento è dovuto ad insussistenze relative al personale per circa 6 milioni e per 3 milioni verso terzi.

In diminuzione, nel 2012, il patrimonio netto (pari a 49 milioni di euro del 2012 e a 53,5 milioni di euro nel 2011), per effetto della mancata copertura da parte della Regione delle perdite pregresse. Il patrimonio netto torna ad aumentare nel 2013 (pari a 80 milioni di euro); tuttavia l'incremento è determinato dalla voce "finanziamenti per investimenti", mentre restano da coprire le perdite pregresse che continuano a depauperare il patrimonio dell'Azienda.

Risulta ulteriormente aumentato, nel 2012, il credito che l'Azienda vanta nei confronti della Regione (434 milioni di euro), aspetto che incide sulla crisi di liquidità già rilevata nei precedenti anni e confermata in questa analisi (vedi *infra*).

Si rileva in ogni caso, rispetto ai dati relativi al 2011 (come riportati nel relativo questionario), una riduzione del 49% dei crediti per versamenti a patrimonio netto nei confronti della Regione che riguarda principalmente i crediti con maggiore anzianità. I crediti verso Regione per spesa corrente diminuiscono del 26%, tuttavia si rileva un maggior valore di

4,5 milioni di euro dei crediti anteriori al 2008 e di 1,5 milioni di euro dei crediti relativi al 2011, non giustificato dalla Azienda in sede di controdeduzioni.

Nel 2013, invece, si riscontra una diminuzione, rispetto al 2012, del credito che l'Azienda vanta nei confronti della Regione (352 milioni di euro). Inoltre, rispetto ai dati del 2012 (come riportati nel relativo questionario), i crediti per versamenti a patrimonio netto nei confronti della Regione si sono ridotti di appena il 3%, diminuzione che ha riguardato esclusivamente i crediti anteriori al 2009. Invece risultano maggiormente movimentati i crediti verso Regione per spesa corrente che registrano una riduzione del 40%.

Sorgono dubbi sulla piena esigibilità dei crediti nei confronti della Regione, in quanto l'Azienda ha precisato, genericamente, che le somme accantonate sono stimate in proporzione ai crediti non incassati al 31 maggio dell'esercizio successivo.

Il ritardo nell'erogazione dei contributi da parte della Regione si riflette, in entrambi gli esercizi, nella necessità dell'Azienda di ricorrere a forme di indebitamento - anticipazioni di tesoreria (con interessi pari a 937 migliaia di euro nel 2012 e a 950 migliaia di euro nel 2013), nonché a ritardare i pagamenti delle forniture di beni e servizi (con la corresponsione di interessi moratori pari a 1,8 milioni di euro nel 2012 e a 1,7 milioni di euro nel 2013).

II. Irregolarità specifiche o disfunzioni gestionali

1.1 Dai questionari sui bilanci 2012 e 2013 si rileva che il bilancio di previsione 2012 non risulta adottato con un atto formale del direttore generale, mentre il bilancio di previsione 2013, limitatamente al conto economico, risulta adottato con delibera 838 del 27/12/2013. Non risultano adottati invece gli altri documenti previsti dall'art. 25 del d.lgs. 118/2011. Tale criticità era già stata oggetto di segnalazione da parte di questa Sezione di controllo con delibera n. 446/2013.

1.2 L'Azienda precisa quanto segue: *"il Bilancio di Previsione, ancorché non completo, è stato adottato - a suo tempo - in assenza di specifica procedura regionale a supporto degli atti da predisporre. E' stata posta, comunque, la dovuta attenzione ed importanza verso la programmazione, tant'è che nei due esercizi presi a riferimento l'azienda ha chiuso in pareggio i bilanci senza ricorrere al pieno utilizzo delle quote assegnate."*

1.3 Il D.Lgs. 118/2011, nel dettare una disciplina volta all'armonizzazione dei sistemi contabili anche in ambito sanitario, ha dettato regole uniformi per il bilancio economico annuale delle aziende sanitarie (oltre che per le regioni che attuino la gestione accentrata), precisando, all'art. 25, comma 4, che con delibera del direttore generale, il bilancio preventivo economico annuale, redatto secondo lo stesso schema del conto economico consuntivo presente nell'allegato 2 dello stesso decreto, e corredato dalla nota illustrativa, dal piano triennale degli investimenti e dalla relazione del collegio dei revisori, viene sottoposto al Consiglio di amministrazione dell'ente per l'approvazione.

I bilanci preventivi annuali delle aziende, inoltre, acquistano un rilievo fondamentale in quanto legati all'obbligo delle Regioni di predisporre e sottoporre all'approvazione della Giunta

regionale anche un bilancio preventivo economico annuale consolidato del Servizio Sanitario Regionale. L'art. 32 impone alla Giunta regionale di approvare i bilanci preventivi economici annuali degli enti del SSR e il bilancio preventivo economico annuale consolidato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci economici preventivi si riferiscono. Entro sessanta giorni dalla data di approvazione, i bilanci in oggetto devono essere pubblicati integralmente sul sito internet della Regione.

La ASL dunque non ha rispettato nella redazione del bilancio di previsione 2012 le disposizioni del d.lgs 118/2011.

In merito al bilancio di previsione 2013, adottato dal Direttore generale, si rileva il ritardo nell'adozione del documento (dicembre 2013), in contrasto con le previsioni di legge.

Pertanto, preso atto di quanto dichiarato dall'Azienda, la Sezione ritiene di dover ricordare come l'approvazione del bilancio di previsione alla fine dell'esercizio di riferimento svuota la finalità per la quale viene redatto

Si sottolinea, dunque, la necessità di valorizzare il bilancio preventivo, nell'ambito di una programmazione tesa a garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione. Questo documento, infatti, configurandosi alla stregua di un budget previsionale, acquista particolare significatività, al fine di un più corretto apprestamento delle risorse necessarie per la gestione, da un lato, e di un più efficace controllo dei costi, dall'altro.

2.1. Il bilancio d'esercizio 2012 è stato adottato in data 13 marzo 2014 con un ritardo di 317 giorni rispetto ai termini di legge (30 aprile 2013), nonché di 34 giorni rispetto al termine disposto dalla Regione (7 febbraio 2014).

Il bilancio 2013 è stato adottato il 28 ottobre 2014, rispettando il termine disposto dalla Regione, in ritardo tuttavia rispetto al termine di legge del 30 aprile. Tale criticità era già stata oggetto di segnalazione da parte di questa Sezione di controllo con delibera n. 446/2013.

2.2 L'Azienda precisa che i tempi di adozione degli atti sono condizionati dalla possibilità di poter materialmente operare sulle procedure regionali FEC (procedura contabile regionale). Viene giustificato il lieve ritardo nell'adozione del bilancio d'esercizio 2012 con difficoltà incontrate nella predisposizione del fascicolo di bilancio previsto dal D.lgs 118/2011, in particolare del nuovo modello di nota integrativa.

2.3 La legge regionale 18 gennaio 1995, n. 8 e s.m.i., all'art. 21, comma 2, prevede che *"il bilancio consuntivo di esercizio corredato dal rendiconto finanziario predisposto sulla base dei principi di consolidamento del conto settoriale nazionale della sanità ed utilizzabile ai fini della definizione della configurazione del possibile ripiano finanziario, nonché dalla relazione di revisione avente per oggetto il bilancio stesso ed il relativo rendiconto finanziario, è adottato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'esercizio successivo a quello cui si riferisce ed è inviato alla Regione per l'approvazione da parte della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 4 della legge 412/1991"*.

Stesso termine è previsto dall'art. 31 del d. lgs. 23 giugno 2011, n.118. Si richiama peraltro il D.L. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213, che, all'art 1 comma 4,

fa preciso riferimento, nell'ambito delle verifiche che effettuano le Sezioni regionali di controllo sui rendiconti delle Regioni (con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005), ai risultati "definitivi" della gestione degli enti del Servizio Sanitario nazionale.

Al riguardo va sottolineato come le stesse indicazioni della Regione per l'adozione dei bilanci d'esercizio vengono fornite con notevole ritardo, fissando, di fatto, una nuova scadenza per l'adozione dei bilanci, diversa da quella prevista dalla legge. Per l'esercizio 2012, la circolare regionale è datata 20 dicembre 2013, fissando come termine per l'adozione del bilancio delle ASR il 7 febbraio 2014, termine in ogni caso disatteso dall'ASL TO4.

Per il 2013, una prima circolare regionale, datata 22 maggio 2014, fissava come scadenza per la predisposizione dei CE e SP consuntivi 2013 il 27 maggio 2014; successivamente, con nota del 2 ottobre 2014, la Regione ha fornito ulteriori disposizioni utili per la redazione del bilancio, prorogando il termine al 31 ottobre 2014.

Si ritiene che i ritardi nell'adozione ed approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie debbano essere stigmatizzati per le importanti conseguenze sulla programmazione del servizio sanitario, sia a livello regionale che aziendale, oltre che sui relativi controlli.

In particolare si evidenzia come possa risultare fuorviata la stessa assegnazione di risorse alle aziende, in quanto effettuata sulla base di dati di bilancio non definitivi e di piani di rientro aziendali costruiti avendo come riferimento dati provvisori. Inoltre si rilevano conseguenze sui tempi e sulle procedure di valutazione dei direttori, ritardandosi la possibilità di applicare eventuali sanzioni e procrastinando gestioni inefficienti.

Preme ancora sottolineare come i ritardi rilevati possano aver inciso negativamente, per tutti i profili coinvolti, sul circuito di programmazione e controllo posto a base del piano di rientro sottoscritto dalla Regione Piemonte in data 29 luglio 2010. La realizzazione degli obiettivi previsti in detto piano presuppone l'adozione di misure che portino a specifici risultati economici e finanziari da parte delle aziende sanitarie che devono poter essere programmati e monitorati avendo come riferimento dati contabili il più possibile certi e definitivi.

Peraltro il ritardo nell'adozione del bilancio può generare incertezza nella rappresentazione dei fatti gestionali. La presenza di componenti straordinarie, sia positive che negative, di importo elevato. Tenuto conto delle ipotesi che giustificano l'iscrizione in bilancio delle stesse, secondo l'ordinamento contabile (OIC, principio contabile 29), e del ritardo con il quale vengono adottati i bilanci di tutti gli esercizi, si esprimono perplessità circa le difficoltà di valutazione e conoscenza dei fatti gestionali che le generano. Si evidenzia peraltro come il saldo della gestione straordinaria possa influenzare il risultato d'esercizio.

3.1 Dal questionario trasmesso dal collegio dei revisori risulta che l'Azienda non ha verificato, in entrambi gli esercizi, l'esistenza di contratti con valori di acquisto di beni e servizi superiori di oltre il 20% ai prezzi di riferimento elaborati dall'Autorità di vigilanza.

3.2 L'Azienda, in sede istruttoria, precisa di aver effettuato la verifica dell'esistenza di contratti con valori di acquisto di beni e servizi superiori di oltre il 20% ai prezzi di riferimento. Sono risultati superiori ai prezzi di riferimento:

- tre dispositivi medici che presentano caratteristiche tecniche particolari richieste in casi clinici nei quali è necessario l'impiego di prodotti ad alta specificità;

- il servizio di ristorazione dei degenti e dei dipendenti. Tuttavia rileva l'Azienda che le quotazioni non sono compatibili con i prezzi di riferimento in quanto il servizio è caratterizzato da particolari condizioni tecnico logistiche.

3.3 Al riguardo si rileva che l'art. 15 comma 13 lettera b) della l. 135/2012 prescrive alle Aziende, in presenza di contratti con differenze di prezzo superiori di oltre il 20% a quelli di riferimento, l'obbligo di rinegoziare i contratti in essere o, in caso negativo, di recedere da essi senza oneri aggiuntivi. A tal fine è indispensabile un attento monitoraggio dei contratti in essere.

4.1 Si rileva la mancata valorizzazione della voce "AA0090" contributi da Regione extra fondo per risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura extra LEA, nel bilancio 2012. La Regione ha iscritto nel rendiconto 2012 risorse a tale titolo per 100 milioni di euro da trasferire alle Aziende sanitarie.

4.2 L'Azienda, in sede di controdeduzioni, precisa che il contributo da Regione extrafondo a titolo di copertura di spese extra LEA di euro 10.974.000, è stato iscritto come da indicazioni regionali: *"le aziende sanitarie dovranno iscrivere nella sua totalità la quota del finanziamento indistinto esclusivamente nel conto 4500131. Ai fini di un'omogeneità di analisi si raccomanda di attenersi puntualmente a tale indicazione contabile."*

4.3 Si prende atto di quanto dichiarato dall'Azienda e si ribadisce la necessità che la Regione assegni le risorse in maniera puntuale. Ciascuna azienda è conseguentemente tenuta ad imputare correttamente tali risorse al fine di favorire la riconciliazione delle stesse con il bilancio regionale.

5. Si conclude evidenziando quanto segue. Con legge n. 20 del 2013 si è disposto, a far data dal 1 gennaio 2014, lo scioglimento delle federazioni sovra-zonali, istituite soltanto l'anno precedente, dall'art. 2, comma 3 della legge n. 3 del 2012. In sede di giudizio di parifica sul rendiconto 2013, questa Sezione ha già avuto modo di stigmatizzare l'incidenza negativa sul settore della mancata adozione, in maniera chiara e tempestiva, di strumenti di coordinamento delle attività delle aziende sanitarie regionali, sia in termini di non raggiungimento immediato delle economie derivanti dall'attuazione di detti strumenti, sia in termini di costi organizzativi derivanti dalla previsione ed implementazione di strumenti non corretti e da modificare in tempi brevi. A quest'ultimo riguardo, si rappresenta che l'Azienda TO 4 dichiara di aver sostenuto oneri a favore della Federazione sovra-zonale Piemonte 2 per un importo pari a 188.117 euro nel 2012 e a 200.000 euro nel 2013.

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. Si ritiene peraltro 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 si è preso atto delle deduzioni fornite dall'amministrazione e che saranno comunque oggetto di continuo monitoraggio nelle verifiche sugli esercizi successivi.

P.Q.M.

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

INVITA

l'Amministrazione regionale ad ottemperare a quanto segnalato e in particolare ad assicurare, anche nell'esercizio dei poteri di vigilanza sull'Azienda:

- l'adozione del bilancio preventivo, nel rispetto dei termini e delle prescrizioni di legge;
- l'adozione del bilancio di esercizio nel rispetto dei termini di legge;
- la corretta rappresentazione dei fatti gestionali;
- una gestione delle spese che risulti correlata strettamente alle risorse esistenti, non consentendo l'affidamento del ripiano delle perdite a successivi maggiori finanziamenti regionali e statali in un quadro di sostanziale deresponsabilizzazione dell'azienda;
- una gestione efficiente improntata alla riduzione dei costi e al miglioramento del risultato di esercizio;
- la verifica dell'esigibilità dei crediti con maggiore anzianità;
- l'adozione di tutte le misure necessarie ad eliminare o quantomeno ridurre lo squilibrio finanziario determinato dalla mancata erogazione da parte della Regione delle somme contabilizzate quali crediti dalle aziende, rimediando alle conseguenti criticità relative alla liquidità dell'ente;
- il monitoraggio dei contratti in essere relativi agli acquisti di beni e servizi, in osservanza delle disposizioni di riduzione della spesa;
- la corretta rappresentazione in bilancio dei contributi da Regione extra fondo.

DISPONE

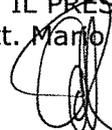
- che la presente delibera venga trasmessa ai Presidenti del Consiglio Regionale e della Giunta Regionale del Piemonte ed all'Assessore alla Sanità, Livelli essenziali di assistenza, Edilizia sanitaria della Regione Piemonte;
- che la medesima delibera venga trasmessa al direttore dell'ASL Torino 4.

Così deliberato in camera di consiglio il 16 luglio 2015.

IL RELATORE
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA



IL PRESIDENTE
Dott. Mario PISCHEDDA



Depositato in Segreteria il **28 AGO. 2015**

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

Dott. Federico SOLA



