

**ASL T04 – bilancio d'esercizio 2016**

**Scheda di deferimento ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005 e dell'art. 1, comma 3, del D.L. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012.**

Alla luce della complessiva istruttoria sinora svolta, sono emerse nei confronti dell'ASL T04 irregolarità, suscettibili di specifica pronuncia, nonché disfunzioni del sistema e criticità gestionali, tali da rendere necessario ed opportuno relazionare alla Amministrazione regionale ed all'Azienda interessata, al fine di acquisire ulteriori elementi utili nell'ambito del presente procedimento. 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 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.

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**

**I.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.

**1.2** Nella risposta 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
<b>Totale ulteriori assegnazioni</b>	<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

**1.3** Non si può non rilevare 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 la Regione tuttavia li ha considerati di competenza del 2016.

**2.1** 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 inappropriata complessivamente erogate, indicando quante ne sono state controllate, ai sensi del DM 10/12/2009.

**2.2** 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 quad	totale	n. SDO Inappr
--	----------------------	---------	---------	--------	---------------

SAAPA S.P.A.	786	506	238	744	0
VILLA GRAZIA SRL	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>
SANTA CROCE SRL Totale	296	36	30	66	0
<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>

**2.3** 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).

In merito al controllo sulle prestazioni erogate dalle singole strutture accreditate, si rileva 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.

**3.1** 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.

**3.2** 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.

**3.3** 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.

**4.1** 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.

**4.2** 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.

Pertanto 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.

**4.3** Si prende atto di quanto dichiarato dall'Azienda sulle motivazioni del mancato pagamento di debiti verso fornitori molto vetusti. A tal fine si evidenzia 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 siano di natura giudiziale o stragiudiziale, nel momento in cui tali fatture saranno pagate influenzeranno negativamente l'indicatore, facendolo aumentare.

Restano, 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 nel momento in cui saranno pagate influenzeranno negativamente l'indicatore di tempestività.

Inoltre la circolare MEF del 14/01/2015, richiamando l'art. 2 comma 1 del D.lgs. 231/2002, chiarisce 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.

**5.1** 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. 1 co 1 lettera e) del D.L.158/2012. Si è inoltre inteso conoscere l'ammontare e la destinazione della stessa.

**5.2** 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.

**5.3** Sorgono 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 in assenza di una separata indicazione della quota in un conto ad hoc, l'informazione dell'esistenza della stessa viene persa.

Peraltro in nota integrativa il conto 3101826 è così descritto: “Emolumenti a personale dipendente non sanitario per attività di consulenza professionale, tecnica e amministr.” per euro 840.242,11.

**6.1** 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.

**6.2** 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.

**6.3** 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.

**7.1** 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.

7.2 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

7.3 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.

Non si comprende come mai 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.