



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T95



DOC. INTERNO N.57644290 del 30/06/2016

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 82/2016/SRCPIE/PRSS

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

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

Nell'adunanza del 5 aprile 2016

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. 20/SEZAUT/2015/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 2014 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 Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino e con la Regione prima dell'odierna adunanza;

Udito il relatore, Primo referendario Adriano GRIBAUDO;

Uditi i rappresentanti della Regione Piemonte nella persona del dott. Antonino Ruggeri, nonché dell'Azienda nella persona del Direttore Generale dott. Silvio Falco, del Direttore Amministrativo dott.ssa Isabella Silvia Martinetto, del collaboratore amministrativo dott. Enrico Ghignone, in sostituzione del dott. Roberto D'angelo;

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’AO Ordine Mauriziano di Torino, relativa al bilancio dell’esercizio 2014, 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. 1102 del 4 febbraio 2016 a firma del Direttore Generale e successivamente con nota 3368 del 4 aprile 2016.

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, in presenza del rappresentante dell’amministrazione regionale, i rappresentanti dell’Azienda hanno fornito talune puntualizzazioni circa i punti oggetto di deferimento.

CONSIDERATO

Alla luce della complessiva istruttoria svolta, sono emerse nei confronti dell’AO Ordine Mauriziano di Torino 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

Nel 2014 il bilancio d’esercizio chiude con una perdita d’esercizio di 8,4 milioni di euro, in peggioramento rispetto all’esercizio precedente che chiudeva con una perdita di 745 migliaia di euro.



Il saldo della gestione caratteristica è negativo (-660 migliaia di euro) pur in presenza di una riduzione rispetto al 2013 dei costi della produzione. L'effetto di tale riduzione infatti viene annullato dalla riduzione dei ricavi d'esercizio. In particolare il valore della produzione passa da 175.442 migliaia di euro a 168.936 migliaia di euro, mentre i costi della produzione passano da 171.052 migliaia di euro del 2013 a 169.596 migliaia di euro del 2014.

Al riguardo in sede istruttoria l'Azienda ha dichiarato che sulla contrazione del valore della produzione ha inciso la riduzione dei ricavi per mobilità attiva dovuta alla nuova valorizzazione dei DRG, applicata per l'intero esercizio 2014 ma solo nel secondo semestre nel 2013.

Inoltre ha evidenziato che la Regione con DGR n. 16 — 1310 del 13 aprile 2015, ha vincolato l'eventuale risultato positivo di esercizio della Gestione Sanitaria Accentrata Regionale alla copertura del disavanzo economico/finanziario consolidato del Servizio Sanitario Regionale, per l'esercizio 2014. Tale vincolo si è esplicitato con l'assegnazione all'A.O. Mauriziano dell'importo di euro 8.431.519.

Anche la gestione straordinaria, che nel 2013 era positiva e pari a 1.357 migliaia di euro, nel 2014 è negativa e pari a -1.309 migliaia di euro. Al riguardo si rileva la presenza, nel 2014, di componenti straordinarie, sia positive che negative, di importo elevato (nelle voci residuali "altre sopravvenienze attive", "altri oneri"). 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 sono stati adottati i bilanci degli esercizi precedenti, si esprimono perplessità circa le difficoltà di valutazione e conoscenza dei fatti gestionali che le generano.

Al riguardo nella nota del 4 aprile 2016 l'Azienda ha precisato che sia i costi che i ricavi fanno riferimento ad eventi eccezionali, estranei all'ordinaria gestione aziendale e non di competenza dell'esercizio 2014.

Analizzando lo stato patrimoniale riclassificato emerge uno squilibrio tra fonti e impieghi.

Le fonti di finanziamento a lungo termine (patrimonio netto e debiti a lungo termine), pari a 48.871 migliaia di euro, non riescono a finanziare gli investimenti di pari durata (immobilizzazioni e crediti esigibili oltre i 12 mesi), pari a 59.641 migliaia di euro.

Il patrimonio netto dell'azienda, che rappresenta la fonte di finanziamento propria, è depauperato dalle perdite pregresse che non hanno ricevuto copertura nel corso del 2014, e risultano pari 24.031 migliaia di euro. Si rileva in ogni caso una riduzione di tale voce rispetto al 2013 di 2 milioni di euro, non già grazie alla copertura disposta dalla Regione Piemonte, ma per effetto delle indicazioni regionali sulla modalità di contabilizzazione dei debiti verso personale non monetari costituiti prima del 2014 (derivanti dalle ferie maturate e non godute e dall'overplus relativo all'orario di lavoro eccedente la quota dei fondi contrattuali).

Anche tra attività e passività a breve si rileva uno squilibrio: l'attivo a breve è pari a 58.815 migliaia di euro, mentre le passività a breve sono pari a 69.585 migliaia di euro.

Peraltro i crediti verso la Regione (pari a 35.672 migliaia di euro) sono stati considerati dall'Azienda come crediti a breve termine, essendo effettivamente contribuiti in conto esercizio per spesa corrente o contribuiti 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, peggiorando lo squilibrio sopra rilevato. Rispetto ai dati relativi al 2013 (come riportati nel relativo questionario), infatti, sia i crediti per spesa corrente che quelli per versamenti a patrimonio netto diminuiscono, i primi del 37% e i secondi del 17%. Per entrambi i contributi si rileva inoltre la presenza di annualità antecedenti al 2010.

In ragione dei suddetti dati paiono porsi dei dubbi sulla concreta esigibilità degli stessi ingenti crediti esistenti verso la Regione Piemonte, la quale ormai da anni provvede a pagarne solo una quota minima con notevolissimo ritardo. Tale situazione del resto non fa che ripercuotersi negativamente sull'Azienda che è indotta a ricorrere all'indebitamento e ad anticipazioni di tesoreria nonché a ritardare i pagamenti dovuti nei confronti dei fornitori di beni e prestatori di servizi.

Peraltro tra le passività a breve sono compresi i debiti verso fornitori che, seppur in diminuzione, continuano ad essere pagati con termini superiori a quelli previsti dalla normativa.

II. Irregolarità specifiche o disfunzioni gestionali

1.1 I bilanci di previsione 2014 e 2015 non sono stati predisposti in ossequio alle disposizioni di cui all'art. 25 del d.lgs. 118/2011, in quanto non prevedono il piano dei flussi di cassa prospettici. Inoltre il bilancio di previsione 2014 è stato adottato in ritardo e non chiude in pareggio, non rispettando il disposto della l.r. 8/1995.

Peraltro il bilancio di previsione 2014 e i relativi allegati non risultano pubblicati nel sito istituzionale, come richiesto ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 33/2013. Non risultano pubblicati altresì gli allegati al bilancio d'esercizio 2014.

1.2 In sede istruttoria, l'Azienda ha precisato che i flussi di cassa prospettici non sono stati predisposti per l'oggettiva difficoltà nel formulare una previsione attendibile del ciclo finanziario, soprattutto con riferimento agli incassi riferiti ai finanziamenti regionali.

Il piano dei flussi di cassa prospettici è stato predisposto solo in sede di bilancio di previsione 2016, sulla base delle istruzioni regionali, come evidenziato nella nota del 4 aprile 2016.

In merito al ritardo nella predisposizione del bilancio di previsione 2014 ha evidenziato che l'Azienda ha tenuto conto delle tempistiche indicate dalla Regione con una propria circolare. Lo squilibrio di tale bilancio è dovuto al fatto che il finanziamento provvisorio assegnato per il 2014 non era sufficiente a coprire i costi degli obiettivi assegnati all'Azienda sulla base dei programmi operativi 2013/2015. Risulta che successivamente l'azienda ha pubblicato tutti i bilanci secondo quanto risultante dalla nota del 4.4.42016. La pubblicazione

dei bilanci preventivi e consuntivi e dei corposi allegati è stata effettuata sul sito nella sezione "Albo Pretorio". Successivamente è stata effettuata la pubblicazione anche nella sezione "Amministrazione Trasparente".

1.3 Il d.lgs. 118/2011, nel dettare una disciplina volta all'armonizzazione dei sistemi contabili anche in ambito sanitario, ha previsto regole uniformi per il bilancio economico annuale delle aziende sanitarie (oltre che per le regioni che attuino la gestione accentrata). L'art. 25, comma 2 precisa che il bilancio preventivo economico annuale include un conto economico preventivo e un piano dei flussi di cassa prospettici, redatti secondo gli schemi di conto economico e di rendiconto finanziario previsti dall'art. 26. Inoltre il comma 3 dello stesso art. 25, a corredo del bilancio di previsione, prevede una nota illustrativa, un piano degli investimenti e una relazione redatta dal direttore generale, e ove ricorrano le condizioni una relazione del collegio sindacale.

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.

Inoltre la legge regionale n. 8 del 1995 all'art. 20 prevede che gli Enti del Servizio Sanitario regionale rappresentino la previsione annuale dei costi e dei ricavi di gestione nonché della situazione patrimoniale attraverso un bilancio economico redatto in pareggio. Questo documento deve essere adottato dal direttore generale entro il 31 ottobre di ciascun esercizio precedente a quello a cui si riferisce e trasmesso alla Regione entro il 30 novembre.

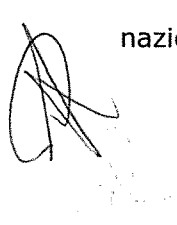
Precisa infine il comma 3 del succitato articolo che il bilancio economico di previsione è redatto sulla base del programma di attività, nel limite del budget autorizzato ed assegnato dalla Giunta regionale e considerati gli altri ricavi di gestione nonché la situazione patrimoniale.

Si evidenzia come il bilancio preventivo, 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.

Si sottolinea dunque la necessità di valorizzare lo stesso, nell'ambito di una programmazione tesa a garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione.

Risulta dunque l'inosservanza delle citate disposizioni normative.

Al riguardo si rimarca la necessità che la Regione provveda a predisporre l'assegnazione delle risorse alle Aziende in tempo utile per consentire alle stesse di adempiere alla normativa nazionale e regionale nei termini.



Peraltro tra gli allegati al bilancio consuntivo 2014 non risulta reperibile il rendiconto finanziario e il prospetto di cui all'art. 41 del d.l. 66/2014 con l'indicatore di tempestività dei pagamenti, come evidenziato nel successivo punto 6.

2.1 L'Azienda non ha conseguito l'obiettivo di riduzione del 10% del valore dei contratti e delle connesse prestazioni di beni e servizi.

2.2 In sede di controdeduzioni, l'Azienda ha precisato di non aver raggiunto l'obiettivo pur avendo posto in essere tutte le azioni previste dalla normativa (adesione a gare Consip, della Società di committenza regionale, gare aggregate a livello sovraziendale, ricontrattazioni contrattuali in seguito a spending review). L'effetto complessivo sui prezzi è stato più contenuto di quello auspicato dalla legge e non è stato possibile praticare soluzioni alternative con fornitori diversi da quelli con cui si avevano già contratti in corso.

Inoltre la particolarità del settore sanitario rende difficilmente controllabili i quantitativi dei prodotti a maggior costo (dispositivi medici), acquisiti in relazione alle esigenze delle attività diagnostiche e chirurgiche e soggetti ad una evoluzione tecnologica costante.

2.3 Si evidenzia che l'art. 15, comma 13, lettera a) della l. 135/2012 prescrive alle Aziende, l'obbligo di riduzione del valore dei contratti e delle rispettive forniture di beni e servizi in misura pari al 10% a decorrere dal 1 gennaio 2013.

E' evidente che le misure previste dalla legge mirino all'effettivo conseguimento della riduzione di spesa per consumi intermedi che costituisce obiettivo fondamentale per il rispetto dell'equilibrio economico degli enti, dal momento che la legge 135/2012 ha operato tagli al finanziamento del SSN ascrivibili in parte alle economie attese da tale riduzione.

3.1 Il collegio sindacale non ha provveduto a circolarizzare i rapporti di credito e di debito con i fornitori. La mancata adozione di tali procedure di controllo rappresenta una grave criticità in quanto determina la carenza di adeguate certezze in merito ai valori iscritti nello stato patrimoniale.

3.2 L'Azienda ha riferito che è stata effettuata la circolarizzazione dei reciproci saldi di debito e credito con le principali ASR piemontesi e che i fornitori possono effettuare on line un monitoraggio circa l'iter delle proprie fatture chiedendo altresì la certificazione dei propri crediti.

3.3. Alla luce delle risultanze acquisite emerge quindi che L'Azienda non ha provveduto ad effettuare la verifica circa la conciliazione dei dati inerenti i rapporti debito-credito con i relativi fornitori.

4.1 L'Azienda non ha dato attuazione all'art. 2 comma 72 lettera b) della legge 191 del 2009.

4.2 Nel questionario è stato precisato che i provvedimenti di riorganizzazione aziendali predisposti da tutte le Aziende Sanitarie regionali a fine 2013 su indicazione regionale (DGR 6418/2013), non sono stati approvati dalla Regione che ne ha rimandato al 2015 la revisione. Inoltre in sede istruttoria l'Azienda ha aggiunto che "nel corso del 2014 (ed anni precedenti) non sono state emanate direttive regionali in merito alla definizione di parametri standard per

l'individuazione delle strutture aziendali; pertanto, in assenza delle prescrizioni della Regione Piemonte, esplicitamente richieste dalla norma legislativa in questione, non è stato possibile adottare nuovi atti organizzativi nel cui ambito rideterminare strutture e posizioni organizzative in ossequio agli standard predeterminati; questo adempimento è stato peraltro soddisfatto nel corso del 2015, a seguito dell'emanazione della DGR n. 42-1921 del 27/7/2015."

4.3 Si evidenzia la tardività con cui sono stati emanati i provvedimenti sopra citati, tenuto anche conto che, con DGR 21/5144 del 28/12/2012, la Regione ha approvato principi e criteri per l'organizzazione delle Aziende sanitarie regionali e l'applicazione di parametri standard per l'individuazione di strutture semplici e complesse, fissando il termine di 180 giorni alle Aziende per dare attuazione a quanto definito. Si sottolinea inoltre come nell'attuazione delle finalità perseguite dal comma 72 dell'art. 2 della legge 191/2009 occorre ovviamente scongiurare il rischio di frammentazione di unità operative e di aumento artificioso del numero delle posizioni da ricoprire, come peraltro posto altresì in risalto nel recente aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione approvato in data 28.10.2015.

5.1 Si è dichiarato che esistono rischi probabili a fronte dei quali non è costituito un apposito fondo per l'impossibilità di formulare stime attendibili. Inoltre si rileva l'assenza di un fondo per interessi moratori e al riguardo il collegio segnala di non aver riscontrato per l'esercizio 2014 un accantonamento congruo a fronte del possibile addebito di oneri finanziari per interessi di mora da parte dei fornitori.

5.2 In sede di controdeduzioni l'Azienda ha precisato che i rischi probabili di cui si parla al punto 8.6 del questionario sono quelli riferiti agli interessi per ritardato pagamento dei fornitori. Al riguardo il Direttore Generale nella sua relazione accompagnatoria al Conto Consuntivo 2014 ha motivato il mancato accantonamento sottolineando come tale accantonamento costituirebbe un aggravio dei costi che avrebbe ulteriori ripercussioni sui bilanci aziendale e regionale. Al fine di conciliare il principio civilistico della prudenza, secondo il quale devono essere rilevati tutti i rischi di competenza dell'esercizio, con il principio della competenza finanziaria potenziata introdotto dal decreto legislativo 118 (imputazione agli esercizi "finanziari" delle obbligazioni giuridicamente perfezionate), l'Azienda ha ritenuto di evidenziare nel bilancio di previsione 2014 solo l'ammontare delle fatture per interessi di mora ricevute e registrate nel corso dell'anno 2014, considerando il potenziale rischio finanziario derivante dall'esposizione verso i fornitori oltre i limiti contrattuali oggetto di menzione nella nota illustrativa al bilancio e lasciando, come previsto alla lettera g) art. 29 del D.Lgs. 118, alla Regione Piemonte la valutazione circa l'opportunità di effettuare uno specifico accantonamento da parte di tutte le ASR. Al riguardo ha segnalato che la Regione Piemonte, "ha attivato la procedura del contenzioso per la gestione del fondo rischi e oneri a seguito della quale l'Azienda ha provveduto sia per l'esercizio 2015 che per il corrente 2016 ad effettuare uno specifico accantonamento a rischio per interessi moratori."

5.3 In merito alla mancata costituzione del fondo si rileva quanto segue. La necessità di non appesantire il bilancio d'esercizio non può essere portata a giustificazione dell'assenza di

accantonamenti al fondo rischi. La valutazione, in base anche al principio di prudenza, deve essere effettuata a fine esercizio sulla base della possibile maturazione di ulteriori interessi non ancora fatturati ma di competenza dell'esercizio.

Va al riguardo rammentato, come peraltro già evidenziato dall'Azienda, 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.

In considerazione inoltre alla crisi di liquidità evidenziata dall'Azienda, si 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 e consentire il rispetto dei termini di pagamento contrattuali delle forniture, con conseguente riduzione degli interessi passivi da corrispondere al Tesoriere e ai fornitori.

6.1 L'azienda non ha adempiuto all'obbligo di allegare al bilancio d'esercizio il prospetto di cui all'art. 41 del d.l. 66 del 24/4/2014. Inoltre si rileva un'incongruenza tra i tempi medi indicati nel questionario e l'indicatore presente nella sezione "amministrazione trasparente/pagamenti dell'amministrazione". In ogni caso i tempi medi di pagamento non sono coerenti con quanto previsto dal D. Lgs. 9/10/2002, n. 231 e smi.

6.2 In sede istruttoria l'Azienda ha dichiarato di non aver provveduto ad allegare il prospetto di cui sopra, in quanto alla data di adozione del bilancio consuntivo 2014, la software house fornitrice dell'applicativo informatico contabile non aveva ancora terminato lo sviluppo dell'apposita estrazione dati necessaria sia per la predisposizione del prospetto, sia per il calcolo del tempo medio dei pagamenti.

Sempre per mancanza di un supporto informatico non è stato possibile calcolare l'indicatore di tempestività dei pagamenti.

In data 16 ottobre 2015 è stato possibile effettuare il calcolo utilizzando le modifiche e le integrazioni apportate al sistema informatico e ottenendo il dato pubblicato sul sito istituzionale pari a 76,47.

Nella successiva nota del 4 aprile 2016 conferma di essere in grado di adempiere a quanto previsto dall'art. 41 del D.L. 66 del 24/4/2014 riguardo alla predisposizione di un prospetto attestante l'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. 231 del 2002.

In merito al mancato rispetto dei tempi di pagamento indicati dal D. Lgs 9/10/2002, n. 231 e smi, l'Azienda ha dichiarato di svolgere una continua attività di monitoraggio e sollecito a tutti i responsabili degli uffici liquidatori affinché vengano rispettati i tempi di liquidazione delle fatture passive. Tuttavia lo sforzo organizzativo interno non è sufficiente a compensare le incertezze relative all'erogazione delle quote di cassa mensili da parte della Regione.

6.3 Si evidenzia come il comma 1 dell'art. 41 del D.L. 66/2014 pone in capo a tutte le pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2011, l'obbligo di allegare

ai bilanci consuntivi o d'esercizio un prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 e l'indicatore di tempestività dei pagamenti. Peraltro lo stesso decreto prevede che, in caso di superamento dei suddetti termini, vadano indicate le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti.

Conseguentemente l'Azienda avrebbe dovuto provvedere ad allegare il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini di legge e l'indicatore di tempestività dei pagamenti. Si invita l'Azienda alla puntuale osservanza delle menzionate previsioni legislative.

7.1 Da quanto riportato nel questionario non emerge l'esistenza di una apposita struttura dedita ai controlli interni dell'Azienda.

7.2 In sede istruttoria l'Azienda ha precisato che il sistema dei controlli interni attualmente previsto dall'atto aziendale si basa su:

- controllo strategico e di valutazione del personale, affidato essenzialmente all'OIV;
- controllo di gestione, affidato ad una struttura interna dedicata, volto alla verifica dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa;
- sistema di verifica dell'attuabilità del Percorso Attuativo di Certificabilità (PAC), affidato ad un gruppo di lavoro identificato con provvedimento specifico, non essendo possibile, data la limitatezza delle risorse umane disponibili, individuare un'altra struttura dedicata.

Nella successiva nota del 4 aprile 2016 l'Azienda ha precisato di aver affidato le funzioni indicate nel Piano Attuativo della Certificabilità, approvato con deliberazione n. 584 del 29/11/2013, ad un organismo collegiale composto dai Direttori delle Strutture Complesse afferenti all'area Amministrativa Tecnico Logistico, nelle more della costituzione formale dell'Ufficio di Controllo Interno. Con Delibera n. 385 del 16/06/2014 l'A.O. Mauriziano ha nominato il suddetto Organismo e approvato il Regolamento che ne ha definito le competenze, attribuendo il ruolo di supporto alla Direzione Generale nei percorsi per la certificazione del bilancio e nella verifica circa l'effettiva esistenza ed efficacia dei controlli sui processi previsti dalle norme e dal PAC Aziendale. Nella seconda metà del 2014 l'organismo ha avviato un monitoraggio e un controllo di carattere amministrativo contabile, allo scopo di migliorare la gestione e supportare l'Azienda nella valutazione dei risultati conseguiti. Le risultanze delle verifiche hanno evidenziato in alcuni casi la non perfetta corrispondenza di alcune procedure provvedendo ad aggiornarle. In adunanza l'Azienda ha inoltre riferito che l'atto aziendale in tema di controlli interni è stato adottato nel 2016 con revisione delle strutture amministrative.

7.3 Da quanto dichiarato non si evince chiaramente l'esistenza, nel corso dell'esercizio 2014, di una struttura addetta al controllo interno come previsto dal d.lgs. 286/99 e s.m.i.

8.1 In sede istruttoria è stato chiesto di riferire sull'attività di vigilanza posta in essere dall'Azienda per verificare l'osservanza del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, e per controllare aree a specifico rischio quale quella concernente l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

8.2 Al riguardo l'Azienda ha specificato che nell'anno 2014 è stato approvato il piano triennale per la prevenzione della corruzione 2014-2016, e successivamente sono stati fatti gli aggiornamenti 2015-2017 e 2016-2018.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, a seguito dell'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, ha verificato l'ottemperanza al Piano stesso, al Programma delle Misure e agli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. n. 33/2013 attraverso la predisposizione e la pubblicazione di relazioni semestrali, che hanno riguardato aree di rischio comuni e obbligatorie e ulteriori aree di rischio.

Nell'ambito di tali aree di rischio sono state quindi individuate le attività maggiormente "sensibili" e predisposte le misure di prevenzione.

Sotto un profilo specifico dell'area dell'affidamento dei lavori, servizi e forniture l'Azienda ha indicato i controlli effettuati.

Nella successiva nota del 4 aprile 2016 l'Azienda ha precisato che i controlli effettuati hanno messo in luce l'esistenza di alcune criticità, in particolare la presenza di proroghe contrattuali nella materia dell'acquisizione di beni e servizi. In materia di attività libero professionale, invece non sono emerse situazioni da segnalare a carico degli erogatori tuttavia per ridurre al minimo i rischi, l'Azienda ha avviato un percorso che condurrà alla completa tracciabilità di ogni operazione. Inoltre in materia di procedimenti amministrativi/contabili non sono emerse criticità a danno dell'ente, ma errori materiali ed imprecisioni che hanno indotto l'assunzione di alcune misure organizzative e di approfondimenti formativi nei confronti del personale. In materia di proroghe l'Azienda in adunanza ha riferito che le problematiche sono state causate dalla chiusura delle federazioni sovrazionali.

8.3 In relazione alla vigilanza in generale ed in particolare all'area dell'affidamento dei lavori, servizi e forniture è stata fornita una risposta non esaustiva circa le forme di controllo – monitoraggio effettuate sulle misure assunte, sugli effetti prodotti e segnatamente sulle eventuali conseguenti misure preventive.

Si riscontra quanto comunicato dall'Azienda rammentando che l'area in questione appare tradizionalmente tra le più esposte sotto il profilo del rischio corruttivo, latamente inteso, soprattutto in ragione dei notevoli interessi economici sottesi alla stipulazione dei contratti pubblici. Del resto anche con il recente aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione l'A.N.A.C. ha dedicato specificamente una serie di indicazioni rilevanti in materia, oggi definita "Contratti pubblici". Inoltre nell'ambito delle aree a rischio specifico per l'ambito sanitario è stata evidenziata la necessità di considerare una serie di segmenti specifici quali quelli dei rapporti contrattuali con privati accreditati, nonché dell'acquisizione di prodotti farmaceutici, dispositivi medici ecc...

Con riferimento specifico alla necessità di svolgere attività di monitoraggio e riscontro sulle misure assunte nell'ambito del piano triennale occorre rammentare che, in conformità alle indicazioni del P.N.A. aggiornato, il monitoraggio riguarda tutte le fasi di gestione del rischio onde poter intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase



di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio. Occorre inoltre sottolineare che un corretto monitoraggio delle misure assunte può e deve naturalmente consentire tempestivi interventi correttivi a fronte delle criticità emerse, in particolare a fronte di scostamenti tra valori attesi e quelli rilevati attraverso gli indicatori di monitoraggi.

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

1. l'Azienda all'adozione del bilancio preventivo, nel rispetto dei termini e delle prescrizioni di cui all'art. 25 del d.lgs 118/2011 e dell'art. 20 legge regionale 8/1995, nonché alla pubblicazione sul sito istituzionale degli allegati al bilancio di previsione e al consuntivo, ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 33/2013 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 al rispetto delle previsioni di legge in materia di contratti di cui all'art. l'art. 15 comma 13 lettera a) della l. 135/2012 di conversione del d.l. n. 95/2012;
3. l'Azienda ad effettuare la verifica circa la conciliazione dei dati inerenti i rapporti debito-credito con i relativi fornitori.
4. l'Azienda al rispetto della previsione di cui all'art. 2 comma 72 lettera b) della legge 191 del 2009;
5. l'Azienda ad effettuare congrui accantonamenti ai fondi rischi ed oneri e la Regione a provvedere ad erogare in tempi brevi le risorse assegnate alle Aziende;
6. l'Azienda al rispetto delle previsioni di legge in materia di tempistica dei pagamenti di cui all'art. 41 comma 1 d.l. n. 66/2014.
7. L'Azienda al rispetto della normativa inerente ai controlli interni;
8. l'Azienda a porre in essere periodiche e puntuali attività di monitoraggio e riscontro circa le misure preventive della corruzione assunte ad analizzare i relativi esiti e ad assumere ogni conseguenziale misura.



Invita l'Azienda a conformarsi alle indicazioni contenute nella presente pronuncia e l'Amministrazione regionale ad ottemperare direttamente a quanto segnalato e 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;
- che la medesima delibera venga trasmessa al direttore dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino.

Così deliberato in camera di consiglio del 5.4.2016.

IL RELATORE
F.to Dott. Adriano GRIBAUDO



IL PRESIDENTE
F.to Dott. Mario PISCHEDDA



Depositato in Segreteria il

30 GIU. 2016

IL FUNZIONARIO PREPOSTO
F.to Dott. Federico SOLA

