



## CORTE DEI CONTI

### SERVIZIO DI SUPPORTO ALLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

CORTE DEI CONTI



0009116-05/10/2017-SCPIE-T95-P

Al Sig. Presidente  
della Giunta Regionale del Piemonte  
Torino

Al Sig. Presidente  
del Consiglio Regionale del Piemonte  
Torino

Al Sig. Assessore alla Sanità,  
Livelli essenziali di assistenza  
Edilizia sanitaria della Regione Piemonte  
Torino

Al Direttore Generale  
dell'AO - Ordine Mauriziano  
Torino

Al Collegio Sindacale  
dell'AO - Ordine Mauriziano  
Torino

Alla Procura della Corte dei conti  
presso la Sezione Giurisdizionale  
del Piemonte  
SEDE

Via Pec

**OGGETTO: Bilancio d'esercizio 2015 dell'Azienda ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino  
- art 1, c. 170 L. n.266/2005 – Delibera n. 169/2017.**

Si trasmette, in allegato, la delibera n. 169/2017/PRSS sul bilancio dell'esercizio 2015, ai sensi dell'art.1, co.170 L. n.266/2005, adottata da questa Sezione nella adunanza del 27 aprile 2017.

Il Funzionario Preposto  
Dott. Federico Sola





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

Delibera n. 165/2017/SRCPIE/PRSS

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

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

Nell'adunanza pubblica del 27 aprile 2017

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/2016/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 2015 da parte dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale;

Vista l'ordinanza 27 del 13/04/2017 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 (ASO Mauriziano) 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. Valter Baratta e del dott. Claudio Bianco, nonché dell'Azienda Ospedaliera in personale del Direttore Generale dott. Silvio Falco, del Direttore Amministrativo dott.ssa Isabella Silvia Martinetto e del Direttore struttura semplice Contabilità Generale e Bilancio 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'ASO Mauriziano, relativa al bilancio dell'esercizio 2015, sono emerse alcune criticità e necessità di approfondimenti istruttori, formalmente segnalate all'Azienda e alla Regione, con concessione di termine per fornire le deduzioni e gli elementi istruttori

L'Azienda ha risposto con nota istruttoria prot. n. 971 del 26 gennaio 2017 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 e con nota di deferimento ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza. Il Presidente ha fissato adunanza pubblica concedendo termine sino al 20 aprile per il deposito di deduzioni scritte ed eventuale documentazione.

L'Azienda non ha fatto pervenire nei termini alcuna deduzione né documento scritto.

In sede di adunanza pubblica i rappresentanti dell'amministrazione ospedaliera hanno confermato l'assenza di deduzioni scritte ed hanno chiesto di esporre oralmente le questioni oggetto di rilievo. Il Direttore Generale ha inoltre depositato una nota con documentazione, segnatamente sulle attività poste in essere in materia di prevenzione della corruzione da parte dell'Azienda.

E' stato riferito innanzitutto che l'aumento dei costi registrato già a partire dall'esercizio 2015 è diretta conseguenza delle scelte operate dall'Amministrazione regionale con la delibera n. 600 del 19 novembre 2014 e con la delibera n. 924 del 23 gennaio 2015, e della riorganizzazione della rete ospedaliera. Inoltre è stato affermato che l'aumento dei costi d'esercizio ed in particolare dell'acquisto di beni è dovuto prevalentemente all'incremento dell'acquisto di farmaci. Tuttavia l'aumento di detti costi risulterebbe compensato da entrate di pari importo (circa 5 milioni di euro) relative ai farmaci dell'Epatite C e a quelli a distribuzione



diretta. Al netto di tali entrate in compensazione, l'Azienda evidenzia che la spesa per acquisti di beni non subisce incrementi e sottolinea di aver contenuto la spesa per l'acquisto di dispositivi medici, mettendo in opera le manovre di rinegoziazione dei contratti previste dalla normativa. Un'ulteriore partita che ha inciso notevolmente sul risultato di esercizio sarebbe quella relativa agli accantonamenti fatti, per il primo esercizio, su disposizione regionale, al fondo rischi per contenziosi. Per quanto riguarda il costo del personale l'Azienda conferma il mancato rispetto dei parametri annuali per il 2015, ma riferisce che prevede di rispettarli nel corso 2017. Precisa che il ricorso a tipologie di contratti atipici sarebbe stato necessario per garantire la continuità assistenziale. Quanto al mancato rispetto della riduzione del 5% del costo per beni e servizi prevista dalla legge, l'Azienda sottolinea che, il decreto che ha stabilito tale riduzione risale al 2012, pertanto, nel biennio 2013-2014, si sono registrati gli effetti di questa rinegoziazione. Successivamente a tale fase, alcuni contratti, essendo pluriennali, sono rimasti in vigore, per altri sono state rifatte le gare partendo da basi d'asta nettamente più basse, e sottolinea, in ogni caso, l'impossibilità di attuare, ogni anno, la riduzione del 5%.

Per quanto riguarda la gestione dei beni mobili, l'Azienda precisa di non aver mai proceduto alla trasmissione alla magistratura contabile, impegnandosi ad effettuarla in futuro.

In tema di "rotazione degli incarichi" evidenzia che nel 2015 e 2016 l'Azienda è stata interessata da un nuovo atto aziendale che ha stabilito la delocalizzazione di parte del personale. Al tal riguardo riferisce che l'Azienda ha predisposto una tabella relativa alla rotazione del personale interno. Riferisce che su 1674 dipendenti, al 31 dicembre 2015, si è arrivati ad identificare un contingente di 443 lavoratori potenzialmente interessati alla rotazione e che tra il 2015 e il 2016 la rotazione ha interessato effettivamente 72 dipendenti. Viene inoltre precisato che la rotazione non è praticabile alle specialità medico-sanitarie, considerata la specificità delle professioni e che risulta particolarmente difficile da applicare per i ruoli tecnico-amministrativi, stante la presenza di sole 4 figure dirigenziali.

Alla luce della complessiva istruttoria sinora svolta, sono emerse nei confronti dell'ASO 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 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.

Va in ogni caso evidenziato che l'Azienda è l'unica tra le aziende piemontesi convocate nelle adunanze a non aver fornito alcuna risposta scritta alla convocazione ed alle contestazioni contenute nella scheda di deferimento del magistrato istruttore nei termini assegnati. Quanto esposto oralmente in adunanza pubblica e la documentazione depositata, in ogni caso, non fa venire meno il contenuto dei rilievi oggetto del deferimento.



## **I. Analisi economico patrimoniale**

Il risultato d'esercizio 2015 chiude con una perdita di 6,6 milioni di euro, in miglioramento rispetto al 2014 in cui si registrava una perdita di 8 milioni di euro. La perdita, tuttavia, è dovuta alla contabilizzazione dei contributi vincolati extra FSR assegnati dalla regione nel 2015, ma accertati nel bilancio regionale 2016. Pertanto, su parere del MEF, tali contributi sono stati contabilizzati come ripiano perdite nel bilancio dell'esercizio 2016. L'adeguamento alle suddette prescrizioni ha contribuito a determinare il ritardo con cui è stato adottato il bilancio (6 giugno 2016).

In sede istruttoria l'Azienda ha precisato che la Regione Piemonte, con D.G.R. n. 31-4322 del 5/12/2016 ha approvato il Bilancio Consuntivo 2015, deliberando la copertura della perdita con le risorse a residuo passivo disponibili nel bilancio regionale 2016, derivanti dal risultato positivo della Gestione Sanitaria Accentrata Regionale, vincolato ai sensi della D.G.R. n. 44-3352 del 23/5/2016 alla copertura del disavanzo economico/finanziario consolidato del S.S.R.

Il miglioramento del risultato d'esercizio rispetto al 2014 non si origina nella gestione ordinaria che, anzi, peggiora ma nella gestione straordinaria il cui risultato positivo, per sua natura, potrebbe verificarsi una tantum.

Il saldo della gestione operativa infatti è negativo (pari a circa -6 milioni di euro), in forte peggioramento rispetto al 2014 (anch'esso negativo ma per meno di 1 milione di euro). Inoltre a determinare questo peggioramento del saldo è l'aumento dei costi della produzione che passano da 170 milioni di euro del 2014 a 177 milioni di euro del 2015. Peraltro aumenta il costo per acquisto di beni e servizi, andamento contrario alle disposizioni normative volte alla razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria.

Il valore della produzione, al contrario, aumenta, passando da 169 milioni di euro del 2014 a 171 milioni di euro del 2015.

Il saldo della gestione straordinaria invece inverte il proprio segno, passando da -1,3 milioni di euro a +5,7 milioni di euro. Si evidenzia ancora come non siano stati inseriti nel bilancio di previsione né proventi né oneri straordinari. Non si può non sottolineare come, per quanto tali voci siano determinati da eventi straordinari, e quindi non prevedibili per loro natura, una stima vada effettuata tenuto conto dell'incidenza che hanno sul risultato finale.

Al riguardo l'Azienda precisa che il saldo della gestione straordinaria, pari a + 5,7 milioni è dovuto per euro 5.950.979 allo storno di accantonamenti a fondo rischi effettuati negli esercizi precedenti per il possibile esito negativo di vertenze legali derivanti dal dissesto finanziario dell'ex Ente Ordine Mauriziano. Nel 2016 l'esito di dette cause è stato favorevole all'Azienda, procedendo allo storno di tali accantonamenti. L'Azienda precisa ancora che, stante l'imprevedibilità dell'evento, sia nell'esito che nella sua collocazione temporale, non era possibile tenerne conto in alcun modo al momento del bilancio previsionale. Ordinariamente l'Azienda contabilizza gli accadimenti straordinari man mano che si verificano e li segnala alla Regione in occasione dei monitoraggi trimestrali.

Analizzando lo stato patrimoniale riclassificato emerge quanto segue.



La Regione, con DGR 44-3352 del 23 maggio 2016, ha provveduto a riconciliare le risorse liquidate ai sensi del DL 35/2013, con le perdite degli esercizi pregressi, ottenendo una rilevante riduzione della voce del patrimonio netto "perdite portate a nuovo". Inoltre, nel corso del 2015, sono stati assegnati ulteriori contributi a ripiano perdite che, non essendo stati erogati, sono ancora inseriti nella voce del patrimonio netto "contributi a ripiano perdite", in attesa di essere portati a riduzione delle perdite pregresse al momento della loro erogazione. Tali contributi permettono di azzerare le perdite pregresse.

Tanto premesso, si rileva che le fonti di finanziamento a lungo termine (patrimonio netto e debiti a lungo termine), pari a 70 milioni di euro, riescono a finanziare gli investimenti di pari durata (immobilizzazioni e crediti esigibili oltre i 12 mesi), pari a 62 milioni di euro.

Anche nel breve termine la liquidità di breve periodo (pari a 76 milioni di euro) permette di rimborsare i debiti della stessa durata (pari a 68 milioni).

L'Azienda, in ogni caso, ha fatto continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria che denota come non siano risolte le difficoltà finanziarie rilevate nei precedenti esercizi.

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.

Il 37% dei crediti per patrimonio netto risale ad annualità anteriori al 2013; la percentuale scende al 34% per i crediti per spesa corrente.

Rispetto ai dati relativi nel 2014 (come riportati nel relativo questionario), inoltre, i crediti per spesa corrente diminuiscono del 3%. I crediti per versamenti a patrimonio netto invece risultano movimentati del 7%.

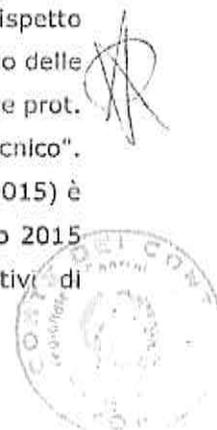
## **II. Irregolarità specifiche o disfunzioni gestionali**

**1.1** Il bilancio di previsione 2015 è stato adottato in ritardo e chiude in perdita, non rispettando né il disposto dell'art 32 del d.lgs. 118/2011 né l'art. 20 della l.r. 8/1995.

Si rileva inoltre l'inosservanza dell'art. 25 del d.lgs. 118/2011 in quanto il bilancio di previsione non è corredato né della relazione del collegio sindacale, né del piano dei flussi di cassa prospettici né del piano degli investimenti.

**1.2** L'Azienda precisa di aver predisposto il Bilancio di previsione 2015 in ritardo rispetto a quanto disposto sia dalla L.R. 8/1995, sia dall'art. 32 del d.lgs 118/2011, ma nel rispetto delle linee guida, della tempistica e degli allegati richiesti dalla Regione Piemonte con la circolare prot. n. 2830/A14040\_004 del 11/02/2015, ad oggetto "Bilancio Preventivo 2015 provvisorio tecnico".

Il mancato equilibrio di tale bilancio (adottato con Deliberazione n. 184 del 13/3/2015) è stato determinato dall'inadeguatezza del finanziamento provvisorio assegnato per l'anno 2015 in relazione ai costi delle attività necessarie per il conseguimento degli obiettivi di



programmazione sanitaria assegnati all'A.O. Ordine Mauriziano dalla pianificazione strategica contenuta nei Programmi Operativi 2013/2015.

**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). In particolare, l'articolo 32 indica come termine per l'approvazione, da parte della Giunta regionale, dei bilanci preventivi economici annuali degli enti e del bilancio preventivo economico annuale consolidato, il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci economici preventivi si riferiscono. Il dettato normativo ben si coordina con il tuttora vigente disposto dell'articolo 20 della legge regionale n. 8/95 che prevede come termine di adozione del bilancio di previsione il 31 ottobre di ciascun esercizio, con successiva trasmissione alla Regione entro il 30 novembre.

Inoltre l'art. 25, comma 2 del d.lgs. 118/2011 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. 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.

Anche la Regione, nella circolare citata dall'Azienda stessa, ha richiesto la redazione di tutti i documenti previsti dall'art. 25 del d.lgs. 118/2011.

La ASO dunque non ha rispettato nella redazione del bilancio di previsione 2015 tali disposizioni e la Regione non risulta aver dato indicazioni coerenti con la disciplina legislativa.

Nell'evidenziare come il bilancio preventivo, configurandosi alla stregua di un budget previsionale, acquisti 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 rimarca la necessità da parte della Regione di predisporre l'assegnazione delle risorse alle Aziende in tempo utile per consentire alle stesse di adempiere alla normativa nazionale e regionale.

**2.1** Nel questionario è precisato che "l'organizzazione dei controlli interni è definita dagli artt. 34 e segg. dell'atto aziendale approvato con deliberazione n. 656 del 16/10/2015, che individuano le competenze in materia di valutazione e controllo strategico, controllo di gestione, valutazione delle performance, valutazione del personale, controlli integrati dal sistema di verifiche implementato, in attuazione del Percorso Attuativo di Certificabilità di cui al D.Lgs. 23/6/2011 n. 118." Si è chiesto di illustrare il contenuto dell'atto aziendale e di trasmettere copia della deliberazione n. 656/2015, indicando l'entrata in vigore di tale assetto.

**2.2** L'Azienda ha precisato che il sistema dei controlli è stato inserito al Titolo IV — capo I dell'atto aziendale, approvato con provvedimento n. 656 del 16/10/2015. L'attuazione dello stesso è avvenuta a partire da dicembre 2015, stante il definitivo recepimento da parte della Regione, avvenuto con DGR n. 53-2487 del 23/11/2015.



Peraltro evidenzia l'Azienda che l'incremento delle attività che si è reso necessario negli ultimi anni per consentire i controlli capillari richiesti dai diversi soggetti incaricati e la carenza di personale amministrativo non hanno permesso di dedicare ulteriori risorse alla costituzione di uffici specifici dedicati alla funzione di controllo, senza pregiudicare il normale andamento delle attività.

**2.3** L'ASO dunque ha attuato le disposizioni del d.lgs 286/1999 in materia di organi di controllo interni con un rilevante ritardo.

**3.1** Il costo per il personale con contratti a tempo determinato, con convenzioni o con Co.CO.Co. nel 2015 è superiore di oltre il 50% rispetto a quello rilevato nel 2009, non rispettando il disposto dell'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010. Peraltro si rileva un andamento crescente di tale costo.

**3.2** L'Azienda evidenzia che il ricorso al rapporto di lavoro a tempo determinato ha rappresentato la sola possibilità di utilizzo flessibile delle risorse umane che consentisse di non ridurre il livello di erogazione delle prestazioni assistenziali. Si tratta infatti per la maggior parte di rapporti di lavoro dipendente di natura straordinaria e comunque limitati ai profili professionali di Medico, Infermiere ed OSS.

La Regione Piemonte inoltre nell'ambito della D.G.R. n. 36 — 1483 del 25/5/2015 ha precisato che l'assunzione di personale a tempo determinato è da intendersi autorizzata, unitariamente a quella di personale a tempo indeterminato, per ciascuna Azienda Sanitaria, nei limiti definiti dal tetto di spesa indicato nella deliberazione stessa.

**3.3** Si ribadisce che l'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 pone in capo alle amministrazioni pubbliche 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. Sebbene trattasi di disposizioni di principio per gli enti del S.S.R. l'Azienda non risulta aver condotto la propria azione sulla base delle stesse.

In conclusione deve rammentarsi la necessità per l'Azienda di adeguarsi ai principi discendenti dalla citata normativa volti al contenimento della relativa spesa (cfr. Corte Conti, sez. reg. contr. Umbria, 4.12.2015 n. 152; Corte Conti, sez. reg. contr. Sardegna, 9.12.2015 n. 96).

**4.1** Si rileva il mancato rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9-ter, co 1 lettera a) del D.L. 78/2015.

**4.2** L'Azienda, come esposto nella Relazione del Direttore Generale, al netto della spesa per farmaci per Epatite C, oggetto di uno specifico finanziamento, e per la distribuzione diretta dei farmaci, il cui costo è compensato attraverso il flusso di attività dedicato, ha precisato di aver realizzato una riduzione dei costi di circa l'1,8%, derivante da rinegoziazione dei prezzi, ricorso a gare che aggregano maggiori volumi e, in minor misura, riduzione delle quantità acquistate per quello che riguarda i dispositivi medici.

**4.3** Si evidenzia che l'art. 9 ter del d.l. 78/2015 prescrive che, fermo restando la riduzione



prevista dall'articolo 15, comma 13, lettere a), b) ed f), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, per l'acquisto di determinati beni e servizi (elencati nell'allegato A al decreto stesso) gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto, al fine di conseguire una riduzione su base annua del 5 per cento del valore complessivo dei contratti in essere.

L'Azienda deve dunque conformarsi alle suddette disposizioni normative.

**5.1** L'Azienda dichiara di essersi adeguata alle disposizioni della Regione per adempiere a quanto disposto dall'art. 6 c. 20 del d.l. 78/2010. In sede istruttoria si è chiesto di precisare quali sono state le azioni intraprese.

**5.2** L'Azienda ha precisato che *"a causa di un errore di compilazione del questionario, l'Azienda ha dichiarato di aver ottemperato ai disposti dell'art. 6, c. 20 del D.L. 78/2010, mentre tali disposizioni non si applicano agli enti del servizio sanitario"*.

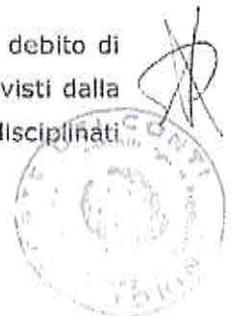
**5.3** Per quanto le disposizioni di cui all'art. 6 del citato decreto legge non siano vincolanti per gli enti del Servizio sanitario nazionale, in ogni caso costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica a cui gli Enti stessi si devono attenere.

**6.1** In sede istruttoria è stato chiesto se in relazione ai beni materiali (mobili) siano periodicamente resi i rendiconti dei consegnatari con debito di custodia e se detti rendiconti siano trasmessi al collegio sindacale per le verifiche del caso ed inoltre alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti.

**6.2** L'Azienda precisa che la gestione dei beni mobili è regolata dal regolamento per la tenuta e la gestione dell'inventario (approvato con deliberazione n. 659 del 4/8/2009), che ha previsto, tra l'altro, la nomina dei consegnatari dei beni (individuati con successiva deliberazione n. 943 del 12/11/2009). Il regolamento prevede la periodica trasmissione degli elenchi aggiornati dei beni ai consegnatari, ma unicamente la trasmissione dei documenti che dispongono la dismissione al Collegio Sindacale. L'Azienda afferma quindi di essersi attenuta a detta regolamentazione, che non prevede altresì l'inoltro alla sezione giurisdizionale della Corte dei Conti, in quanto emanata in conformità alla normativa regionale specifica (L.R. 18/1/1995, n. 8; DGR n. 29-24445 del 28/4/1998 e DGR n. 1-28836 del 30/11/1999), che, a sua volta, non aveva disposto detto adempimento.

In adunanza pubblica i rappresentanti dell'azienda hanno precisato di non aver mai proceduto alla trasmissione della rendicontazione alla magistratura contabile, ma di impegnarsi ad effettuarla in futuro.

**6.3** Va in proposito osservato che i consegnatari delle Aziende sanitarie con debito di custodia sono agenti contabili e come tali soggetti al rispetto dei relativi obblighi previsti dalla legge e le relative aziende sono obbligate a porre in essere i conseguenti adempimenti disciplinati dalla legge statale.



Occorre infatti rilevare che le nozioni generali di riferimento di "agente contabile" e di "consegnatario" sono quelle definite dalla contabilità di Stato, suscettibili di assumere valenza generale e validità altresì per l'ordinamento delle altre amministrazioni pubbliche, comprese le aziende sanitarie ed ospedaliere regionali.

Va infatti rilevato che la mancanza di una disciplina di dettaglio dettata espressamente per gli agenti contabili ed i consegnatari delle aziende sanitarie non determina certo un esonero per gli stessi dall'adempimento dei generali obblighi previsti dalla legge.

In particolare occorre avere riguardo alle previsioni di natura generale, tra cui in primo luogo l'art. 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 che dispone che gli agenti che hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materia, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, dipendono direttamente, a seconda dei rispettivi servizi, dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, alle quali debbono rendere il conto della gestione con assoggettamento alla giurisdizione delle Corti dei Conti, nonché l'art. 44 del testo unico di cui al r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, vigente *ratione temporis*, recante la previsione del giudizio di conto sui conti, tra gli altri, degli agenti incaricati di tenere in custodia valori o materie di proprietà statale e coloro che si ingeriscono in tali incarichi. Parimenti va rammentato che l'art. 610 del r.d. n. 827/1924 dispone che tutti gli agenti dell'amministrazione che hanno debito di materie, oltre a compilare i conti amministrativi, devono rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale della loro gestione. L'art. 632 del citato r.d. dispone altresì che i consegnatari, magazzinieri e gli altri funzionari che maneggiano o hanno in consegna materie, libri, bollettari o altre cose dello stato presentano il conto giudiziale alla propria amministrazione da cui immediatamente dipendono.

Oggi inoltre il Codice della giustizia contabile, approvato con d.lgs. n. 174/2016, prevede (art. 137) che la Corte dei conti giudichi dei conti degli agenti contabili dello stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto dalla legge e che (art. 139) l'agente, al termine dell'esercizio finanziario o alla cessazione della gestione presenti il conto all'amministrazione di appartenenza che, espletata la fase di verifica e controllo, lo deposita presso la sezione giurisdizionale competente per territorio.

Per chiarezza va altresì rammentato che la disciplina di cui al d.p.r. 4 settembre 2002, n. 254, recante il regolamento generale per la gestione dei cassieri e consegnatari statali, contiene puntualizzazioni significative, posto che all'art. 6, comma 1, stabilisce che "gli agenti che ricevono in consegna i beni mobili dello Stato sono denominati consegnatari i quali, in relazione alle modalità di gestione e di rendicontazione ed alle conseguenziali responsabilità, assumono la veste, rispettivamente, di agenti amministrativi per debito di vigilanza e di agenti contabili per debito di custodia"; specificando successivamente che esclusivamente i consegnatari per debito di "custodia" (agenti contabili) sono obbligati alla resa del conto giudiziale (artt. 11 e 23) mentre non vi sono tenuti (art. 12) i consegnatari per debito di "vigilanza" ovvero gli agenti amministrativi che peraltro devono osservare quanto previsto per il rendimento dei conti amministrativi. A scanso di equivoci va ancora precisato che mentre il debito di "custodia"



caratterizza, in linea di massima, il consegnatario incaricato di gestire un deposito o magazzino alimentato direttamente dalla produzione o dall'acquisizione in stock di beni mobili destinati a ricostituire le scorte operative delle varie articolazioni dell'amministrazione di appartenenza (compresi ovviamente i farmaci), il debito di "vigilanza" invece connota l'azione del consegnatario, presso ciascuna articolazione funzionale dell'amministrazione, competente alla sorveglianza sul corretto impiego dei beni dati in uso agli utilizzatori nonché circa la gestione delle scorte operative di beni assegnati all'ufficio e destinati all'uso, il quale -come detto- è tenuto ad una mera rendicontazione in via amministrativa.

In virtù delle sopracitate previsioni legislative discende l'obbligo a carico dei consegnatari con debito di custodia di compilare, al termine di ogni esercizio, il conto, da assoggettare ai controlli previsti in seno all'amministrazione di appartenenza per il successivo inoltro a carico della stessa alla competente sezione. Parimenti i consegnatari con debito di vigilanza sono tenuti al rendiconto amministrativo.

Con specifico riguardo all'obbligo di redigere il conto giudiziale in relazione ad agenti contabili operanti nell'ambito di Aziende sanitarie va osservato che la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che "con riguardo ai "principi generali applicabili per gli agenti contabili delle Unità Locali Socio Sanitarie, la norma generale cui occorre fare riferimento per l'individuazione degli agenti contabili tenuti alla resa del conto giudiziale è l'art.44 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e che "in applicazione di tale norma sono tenuti alla resa del conto giudiziale nell'ambito di ciascuna Unità Locale Socio Sanitaria: a) il tesoriere o cassiere dell'ente incaricato, sulla base di apposita convenzione, di riscuotere e pagare secondo gli ordini ricevuti dai competenti organi dell'ente; b) l'agente della riscossione in base a ruoli; c) l'economista incaricato dell'erogazione di spese su appositi fondi; d) gli incaricati della gestione di somme anche se non provenienti dal bilancio dell'ente; e) i consegnatari di beni mobili non utilizzati negli uffici dell'unità locale socio sanitaria" (Corte conti, sez. giur. Lazio, 22.5.2013, n. 404).

E' stato altresì affermata la generale applicabilità delle norme contabilistiche dettate per le amministrazioni statali agli enti sanitari in virtù dei richiami contenuti nel d.p.r. n. 761/1979 e nel d.lgs. n. 76/2000 rilevando che: "con l'art. 28 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 è stato uniformato per i dipendenti delle Unità Locali Socio Sanitarie il sistema delle responsabilità vigente per gli impiegati civili dello Stato, di cui al d.P.R. n.3/1957 e successive integrazioni e modificazioni. Tale disciplina si applica anche per le Unità Locali Socio Sanitarie in ragione della natura pubblica dei mezzi di finanziamento, oltre che per la natura di enti autonomi di diritto pubblico", osservando altresì che "il rinvio dinamico contenuto nei citati art. 28 del d.P.R. n. 761 del 1979 e art. 33, del d.lgs n. 76 del 2000 alle norme generali di contabilità pubblica, consente l'applicabilità agli enti regionali, e in specie per quanto qui di interesse, alle Unità Locali Socio Sanitarie, tutto quell'insieme di disposizioni che fissano le regole per la materia dei conti giudiziali". (Corte conti, sez. giur. Veneto, 9.5.2012, n. 251).

In conclusione è stata quindi ritenuta altresì applicabile la previsione di cui all'art. 44 del t.u. n. 1214/1934, con affermazione dell'obbligo di redazione del conto in capo al consegnatario



di beni mobili.

Alla luce delle considerazioni che precedono emerge quindi il fatto che i consegnatari dell'Azienda sanitaria con debito di custodia devono provvedere a rendere il conto giudiziale e l'Azienda stessa ai successivi adempimenti per l'inoltro alla sezione giurisdizionale, mentre i consegnatari con debito di vigilanza sono tenuti a compilare i conti amministrativi.

La Sezione pertanto invita l'Azienda ad assicurare lo svolgimento della rendicontazione e dei controlli previsti, anche dalla regolamentazione interna, sulla gestione dei beni mobili e a curare la trasmissione dei conti dei consegnatari con debito di custodia ai sensi dell'art. 139 del Codice della giustizia contabile.

Stante il rilevato inadempimento, dispone la trasmissione della presente, ai sensi dell'art. 141 del citato Codice, per quanto di competenza, alla Procura regionale per il Piemonte.

**7.1** Si rilevano tempi medi di pagamento non in linea con il disposto del D.Lgs. 231/2002. Si è chiesto se sono state adottate misure atte a ridurre i tempi di pagamento nel rispetto del sopra citato D.Lgs 231/2002.

**7.2** L'Azienda ha precisato di aver adottato i provvedimenti necessari ad ottimizzare i tempi delle attività dei propri uffici propedeutiche all'emissione dei mandati di pagamento, conseguendo, dal 31 marzo 2015, con l'entrata in vigore della fatturazione elettronica che ha agevolato i processi di registrazione e liquidazione delle fatture, un decisivo miglioramento delle performances. Pertanto imputa il ritardo nei pagamenti ai fornitori unicamente a carenza di liquidità.

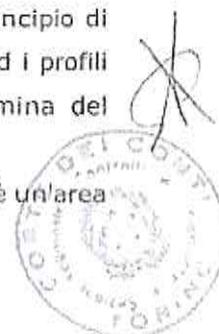
**7.3** Si prende atto della riferita crisi di liquidità dell'Azienda, ma si sottolinea la violazione della normativa in ordine ai termini di pagamento, nonché il ritardo della Regione nel trasferimento delle risorse all'Azienda. L'Azienda deve quindi intensificare l'attività volta al raggiungimento del rispetto dei termini fissati in via legislativa.

Si invita altresì 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. 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.

**8.1** In sede istruttoria si è inteso conoscere quali misure consequenziali sono state adottate dall'Azienda in materia di prevenzione della corruzione, a seguito della deliberazione 82/2016 sul bilancio 2014.

Si è chiesto inoltre di riferire in ordine all'effettiva applicazione o meno del principio di rotazione di cui all'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012, indicando altresì gli uffici ed i profili per cui è stato applicato nel corso del 2015, nonché i criteri seguiti per la nomina del Responsabile della Prevenzione e della Corruzione (R.P.C, oggi R.P.C.T.).

**8.2** L'Azienda ha precisato che l'area dell'affidamento di lavori, servizi e forniture è un'area



di gestione particolarmente complessa per la specificità dei beni e dei servizi da acquisire e la numerosità dei soggetti coinvolti (provveditore, ingegnere clinico, farmacista, personale medico ed infermieristico, ecc.).

Al fine di sensibilizzare tutte le figure professionali, l'Azienda, nel 2015/2016, ha realizzato un programma di formazione obbligatoria in materia di trasparenza, legalità e prevenzione della corruzione che ha coinvolto il 93% dei dipendenti.

Evidenza che sono state predisposte le seguenti misure:

- programmazione delle gare: viene effettuata una rigorosa programmazione annuale delle gare aziendali e sovraziendali. In ogni caso la gestione delle gare a livello aziendale è residuale, in quanto per la maggior parte sono gestite a livello di Area interaziendale di coordinamento e di Società di committenza regionale;

- trasparenza: programmazione, bandi di gara, esiti, importi corrisposti ai fornitori ecc. sono pubblicati in conformità alla normativa;

- controlli: i nuclei tecnici che redigono i capitolati di gara e le commissioni di valutazione sono composti da professionisti per lo più appartenenti ad aziende sanitarie diverse, che certificano sotto la loro responsabilità l'assenza di conflitti di interesse; gli affidamenti ad uno specifico fornitore sono limitati all'esistenza di peculiari ragioni tecniche in merito al prodotto da acquisire, che vengono dichiarate con relativa assunzione di responsabilità; sono stati definiti indicatori di monitoraggio, applicati per la prima volta nel 2016, riferiti a tipologie di procedure di affidamento e importi di acquisizione, ha avviato il percorso di digitalizzazione di tutti i documenti relativi al ciclo amministrativo contabile (ordini, bolle e fatture); ha avviato la gestione della terapia informatizzata, con l'obiettivo di controllare il farmaco e la spesa relativa fino alla somministrazione.

L'Azienda precisa di non aver ad oggi adottato una autonoma regolamentazione della rotazione degli incarichi, stante la complessità di attuazione della normativa in materia, così come posto in evidenza anche dal PNA 2016. L'attuazione dell'Atto aziendale ha comunque comportato, nella seconda metà del 2015 e nella prima metà del 2016, lo spostamento di alcune competenze ad altri settori e, conseguentemente, l'affidamento di alcune attività a figure diverse da quelle che le gestivano in precedenza.

In adunanza i rappresentanti dell'azienda hanno precisato l'entità dei dipendenti interessati effettivamente dalla rotazione tra il 2015 e il 2016. E' stata inoltre depositata documentazione concernente le relazioni del Responsabile Prevenzione della corruzione relative al 2015. Per quanto riguarda la nomina del suddetto Responsabile, l'Azienda precisa che la figura è stata individuata nel Direttore della struttura I.C.T per le competenze (conoscenze dell'organizzazione e dei processi) e per l'autonomia in cui può operare, stante la minor incidenza di rischio nell'area in cui abitualmente opera, oltre all'assenza in capo alla stessa di procedimenti disciplinari.

**8.3.** Con riferimento a quanto richiesto nella nota istruttoria l'Azienda ha provveduto ad una serie di descrizioni di quanto effettuato nell'ambito delle misure preventive, tuttavia non ha



riferito in ordine all'avvenuto o meno monitoraggio delle misure assunte nell'ambito del Piano e quindi dell'eventuale attivazione di interventi correttivi successivi al 2015 volti a porre rimedio ad eventuali carenze/inadeguatezze individuate, anche a riscontro della deliberazione n. 82/2016.

Quanto alla rotazione del personale dalla risposta fornita in adunanza emerge che la stessa risulta essere stata attuata, tra il 2015 ed il 2016, in misura ancora del tutto parziale.

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,



**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 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 adeguarsi ai principi discendenti in materia di contenimento della spesa di personale di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. 78/2010, convertito con l. n. 122/2010;
3. l'Azienda al rispetto delle previsioni di cui all'art. 9 ter co. 1 lettera a) d.l. n. 78/2015;
4. l'Azienda ad adeguarsi ai principi discendenti dall'art. 6, comma 20 del d.l. 78/2010, convertito con l. n. 122/2010;
5. l'Azienda ad assicurare lo svolgimento della rendicontazione e dei controlli previsti, anche dalla regolamentazione interna, sulla gestione dei beni mobili e a curare la trasmissione dei conti dei consegnatari con debito di custodia ai sensi dell'art. 139 del Codice della giustizia contabile.
6. l'Azienda al rispetto delle previsioni in tema di pagamento ai fornitori di cui al d.lgs. n. 231/2002 e la Regione Piemonte a erogare in tempi brevi le risorse

economiche assegnate all'azienda;

7. 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, dandone comunicazione a questa Sezione, nonché ad assumere ogni conseguenziale misura correttiva adeguata.

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.

#### Accerta

che l'Azienda ha provveduto ad attuare le disposizioni legislative in materia di controlli interni di cui al d.lgs. n. 286/1999 e s.m.i. con rilevante ritardo;

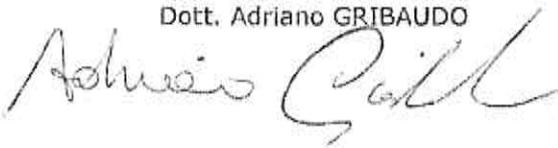
#### DISPONE

- 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 generale ed al Collegio Sindacale dell'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino;
- nonché la trasmissione della presente, per quanto di competenza, alla Procura regionale per il Piemonte ai sensi dell'art. 141 del Codice della giustizia contabile.

Così deliberato nelle camera di consiglio del 27 aprile 2017 e del 25 maggio 2017.

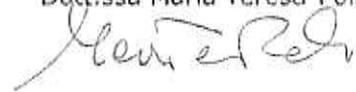
IL RELATORE

Dott. Adriano GRIBAUDO



IL PRESIDENTE

Dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositato in Segreteria il

24 OTT. 2017

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

Dott. Federico SOLA

