



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario (relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 6 dicembre 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti dell'ASST Papa Giovanni XXIII sul bilancio di esercizio 2021

VISTO il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;

VISTO l'articolo 1, commi 166, 167 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTO l'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTI gli articoli 20 e 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTA la legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33;

VISTA la relazione-questionario del collegio dei sindaci sul bilancio di esercizio 2021 dell'ASST Papa Giovanni XXIII;

VISTA la deliberazione del direttore generale dell'ASST Papa Giovanni XXIII n. 1558 del 23 novembre 2022, di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche e censimento annuale al 31 dicembre 2021;

VISTA la richiesta istruttoria dell'11 ottobre 2023 (SC_LOM - 22874 - U - 12/10/2023);

VISTA la richiesta integrativa del 16 ottobre 2023 (SC_LOM - 23192 - U - 16/10/2023);

VISTA la risposta del 10 novembre 2023 (SC_LOM - 24511 - I - 10/11/2023);

VISTA la nota del magistrato istruttore del 17 novembre 2023 (SC_LOM - 24833 - Interno - 17/11/2023) con cui è stata richiesta la fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione le risultanze dell'istruttoria;

VISTA l'ordinanza n. 258 del 20 novembre 2023, con la quale la Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

VISTA la documentazione depositata dall'azienda sanitaria in vista dell'adunanza pubblica il 30 novembre 2023 (SC_LOM - 25410 - I - 1/12/2023);

UDITO il relatore, referendario Francesco Liguori;

UDITI per l'ASST Papa Giovanni XXIII il direttore amministrativo Monica Anna Fumagalli, il direttore della struttura complessa Bilancio, programmazione finanziaria e contabilità Antonella Coccoli, e Barbara Berardino della struttura complessa Gestione tecnico patrimoniale;

PREMESSO

1. L'analisi dell'ultima relazione del collegio sindacale, redatta ai sensi dell'articolo 1, commi 166, 167 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, sul bilancio di esercizio 2021 dell'ASST Papa Giovanni XXIII, ha preso avvio dalla deliberazione della Sezione 310/2021/PRSS del 20 dicembre 2021. La richiamata pronuncia aveva concentrato l'attenzione sui principi contabili per la corretta determinazione del fondo rischi da cause in corso, con specifico riguardo al contenzioso sulla costruzione del nuovo ospedale, nonché sull'evoluzione dei costi del

contratto di manutenzione *global service* delle apparecchiature sanitarie, sulla programmazione e sull'aggregazione dei fabbisogni e degli acquisti, sull'allineamento della situazione debitoria con la piattaforma dei crediti commerciali, sulla corretta allocazione del rischio operativo nel contratto di concessione di costruzione e gestione del nuovo ospedale nella fase gestionale, e sulle partecipazioni societarie estranee ai fini istituzionali pervenute nel patrimonio dell'azienda sanitaria per successione ereditaria.

2. Con nota dell'11 ottobre 2023 (SC_LOM - 22874 - U - 12/10/2023) sono stati pertanto richiesti approfondimenti e aggiornamenti sugli acquisti aggregati di beni e servizi, sul contenzioso e i conseguenti accantonamenti prudenziali, nonché sul finanziamento regionale e la progressiva riduzione della percentuale dei trasferimenti per cassa da parte della Regione Lombardia rispetto alle assegnazioni del triennio 2019-2021, sui crescenti crediti per spesa corrente v/Regione e v/Enti sanitari, sulla tempestività delle operazioni inventariali, e sullo stato di attuazione della dismissione delle tre partecipazioni societarie pervenute all'ASST per successione a causa di morte.

3. Con nota del 16 ottobre 2023 (SC_LOM - 23192 - U - 16/10/2023) è stato inoltre richiesto di riferire dettagliatamente sui principali saldi del conto economico dell'esercizio 2021 nella versione "V1" trasmessa alla Regione per l'approvazione e nella versione "V2" approvata definitivamente, riferendo in particolare le ragioni per cui il bilancio di esercizio approvato espone un risultato di esercizio al netto delle imposte pari zero.

4. L'azienda sanitaria ha riscontrato le richieste il 10 novembre 2023 (SC_LOM - 24511 - I - 10/11/2023), e dopo il deferimento all'odierna adunanza pubblica, ha depositato atti e provvedimenti regionali relativi al contenzioso, al finanziamento regionale, alla situazione debitoria e creditoria e all'equilibrio economico-finanziario (SC_LOM - 25410 - I - 1/12/2023).

5. La Sezione, all'esito dell'istruttoria, intende esprimere le seguenti considerazioni sui punti rimessi al collegio, nonché alcune precisazioni sull'accantonamento del fondo rischi per passività potenziali legate al contenzioso giudiziale, già oggetto della propria

deliberazione 310/2021/PRSS del 20 dicembre 2021.

CONSIDERATO

1. *Il fondo rischi per cause in corso.* – Con la pronuncia appena richiamata, in primo luogo, la Sezione ha invitato l'azienda sanitaria, coinvolta in un rilevante contenzioso relativo alla costruzione del nuovo ospedale, alla stretta osservanza dei principi contabili IAS 37 e OIC 31 nella determinazione del fondo rischi da cause in corso.

1.1. In quell'occasione è stato chiarito che al termine del 2021:

il contenzioso civile in questione si articola in tre distinte cause pendenti in diverso stato e grado, e che le domande giudiziali nei confronti dell'azienda sanitaria ammontano a complessivi € 225.765.115,00. Una prima e più recente domanda giudiziale riguarda [...] l'azione diretta nei confronti dell'azienda sanitaria committente da parte di alcuni subappaltatori dell'ATI aggiudicataria dei lavori di realizzazione del nuovo ospedale, per un importo di € 1.300.000,00. Le situazioni più delicate, tuttavia, riguardano i procedimenti civili avviati dalla società capogruppo dell'ATI aggiudicataria dei lavori per riserve di rilevante importo: il primo procedimento, del valore di € 143.918.222,00, si è concluso in primo grado con una sentenza di condanna dell'azienda sanitaria al pagamento della somma di € 7.614.252,94 e pende in grado di appello; il secondo non è ancora giunto alla sentenza di primo grado e riguarda domande del valore di complessivi € 80.546.893,00.

Il fondo rischi complessivo, ciononostante, risultava determinato nel solo importo corrispondente alla soccombenza nel primo grado di giudizio della prima causa introdotta dalla società capogruppo dell'ATI aggiudicataria dei lavori di costruzione del nuovo ospedale, mentre nessun accantonamento era stato previsto per le domande dei subappaltatori, e neppure per la seconda causa avviata dalla medesima capogruppo nei confronti dell'azienda sanitaria, sulla base dell'argomentazione secondo la quale l'ASST «in ottemperanza all'OIC 31, non ha formulato alcuna valutazione, perché sarebbe stata arbitraria».

1.2. Con la propria deliberazione 310/2021/PRSS la Sezione ha pertanto evidenziato, che diversamente da quanto ritenuto dall'azienda sanitaria, il contenzioso non garantito dall'accantonamento a fondo rischi non rivestisse il carattere dell'aleatorietà e dell'arbitrarietà invocato per soprassedere all'accantonamento del fondo per i giudizi

non ancora giunti a sentenza. La Sezione intende ribadire in questa sede quanto già chiarito con la precedente pronuncia:

La percentuale di soccombenza in primo grado [...] può valere a rimuovere la pretesa aleatorietà e arbitrarietà della valutazione dell'azienda sanitaria nella quantificazione del fondo rischi per la parallela causa civile pendente in primo grado.

La percentuale del 5,29 rispetto all'importo delle domande giudiziali, per contro, non costituiva allora, né costituisce oggi, il criterio per la corretta determinazione dell'accantonamento, bensì la confutazione dell'omesso accantonamento argomentato sulla base dell'aleatorietà e dell'arbitrarietà di ogni stima del rischio di soccombenza.

1.3. La valutazione del rischio deve pertanto essere sempre operata, in positivo, secondo le regole enunciate dai paragrafi 33 e seguenti (*Il processo di stima del fondo*) del principio OIC 31 dagli organi di amministrazione attiva, sotto la propria responsabilità, sulla base di una costante verifica dell'andamento del contenzioso.

1.4. La Sezione prende atto, peraltro, del buon esito in grado d'appello, riferito nella risposta alla richiesta istruttoria, del giudizio che aveva visto l'ASST soccombente in primo grado per € 7.614.252,94. Prende altresì atto dell'integrale accantonamento dell'importo di € 1.300.000,00 corrispondente alle domande riproposte in appello dai subappaltatori dopo il rigetto da parte del giudice di prime cure. Invita, infine, alla corretta valutazione e determinazione in concreto dell'accantonamento in relazione alle domande svolte dalle controparti nei giudizi tuttora pendenti.

1.5. La Sezione prende altresì atto del riferito accantonamento dei fondi rischi «a livello di consolidato regionale», come indicato dalla Regione Lombardia nelle linee guida depositate dall'ASST prima dell'adunanza pubblica. La nota della Regione A1.2022.0534511 del 21 giugno 2022, più in particolare, in esito all'istruttoria sul "bilancio consuntivo 2021" dell'ASST Papa Giovanni XXIII, si esprime nei termini che seguono sui fondi rischi e oneri e relativi utilizzi, precisando che l'iscrizione del fondo rischi si colloca nel bilancio della GSA:

Si chiarisce che l'importo complessivo di euro 16.697.377 richiesto dall'Azienda quale accantonamento a Fondi rischi viene accantonato nella GSA come previsto nelle Linee guida regionali per la chiusura dei bilanci di esercizio 2021.

1.6. Come già affermato nelle proprie più recenti pronunce (*ex multis*, deliberazioni 250/2023/PRSS del 16 novembre 2023, 165/2023/PRSS del 24 luglio 2023, 205/2022/PRSS del 9 dicembre 2022, 70/2022/PRSS del 9 maggio 2022 e 57/2022/PRSS del 28 marzo 2022), la Sezione deve tuttavia ribadire, riservandosi di tornare sulla questione nelle opportune sedi del controllo, che la valutazione e l'accantonamento al fondo rischi devono essere operati in modo autonomo da ciascun ente del servizio sanitario regionale nel proprio bilancio e nel rispetto delle pertinenti disposizioni e dei principi contabili.

2. *Finanziamento regionale.* - La risposta alla corrispondente richiesta istruttoria ha confermato con alcune precisazioni il dato esposto dal questionario 2021, messo a confronto con i due esercizi precedenti:

	2019	2020	2021
Finanziamento sanitario complessivo (indistinto, vincolato ed extra fondo) di competenza attribuito all'ente con delibera regionale:	152.643.914	190.073.990	198.826.985
- di cui trasferito per cassa all'ente entro il 31/12	129.115.857	156.746.783	158.516.660
<i>% pagato sul finanziamento sanitario complessivo</i>	<i>84,59%</i>	<i>82,47%</i>	<i>79,73%</i>

2.1. La progressiva riduzione nel triennio della percentuale dei trasferimenti per cassa, peraltro, accompagnata da una crescente differenza tra assegnato ed erogato da circa 21 a quasi 38 milioni, vede anche il mancato rispetto, da parte della Regione Lombardia, delle tempistiche delle erogazioni, secondo quanto riferito nella risposta dell'ASST. Se nel 2021, infatti, l'importo di € 158.516.660 è stato erogato entro il 31 dicembre, il saldo di quasi 38 milioni, per contro, è stato erogato entro la fine del 2022, ma oltre il termine di legge del 31 marzo fissato dall'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. Si tratta di tardive erogazioni riconducibili in misura di gran lunga prevalente al fondo indistinto, destinato al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, ma si

segnala altresì la tardiva erogazione di € 2.440.565 a titolo di fondo sanitario indistinto finalizzato relativo a:

“Contributi pregressi FSR Indistinto Finalizzato COVID”, iscritti nel bilancio di esercizio 2021 alla voce “B.II.2.a.3.7) Crediti da Regione per Contributi Indistinti Finalizzati da FSR” ed in contropartita alla voce “B.IV.1) Quote inutilizzate contributi da Regione o Prov. Aut. per quota F.S.

2.2. La Sezione, nel prendere atto di quanto sopra, che sarà oggetto di approfondimento nelle pertinenti sedi del controllo, invita fin d’ora la direzione aziendale a segnalare prontamente alla Regione Lombardia, in caso di adempimento solo parziale o intempestivo, la necessità di rispettare le scadenze fissate dalla legge al 31 dicembre e al 31 marzo dell’anno successivo, con riguardo all’erogazione delle somme assegnate annualmente per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

3. *Debiti e crediti v/Regione e v/Enti sanitari.* – La risposta alla richiesta istruttoria su questo punto ha fornito i richiesti aggiornamenti all’esercizio 2022:

Anno	B.II.2.a Crediti v/Regione per spesa corrente	D.III Debiti v/Regione	Saldo v/Regione	B.II.4.a Crediti v/Aziende sanitarie pubbliche della Regione	D.V.1 Debiti v/Aziende sanitarie pubbliche	Saldo v/AS pubbliche	Saldo complessivo crediti-debiti
	A	B	A-B	C	D	C-D	(A-B)+(C-D)
2020	60.774.796	550.854	60.223.942	39.941.084	52.923.029	-12.981.945	47.241.997
2021	75.699.032	9.344	75.689.688	51.453.961	53.608.446	-2.154.485	73.535.203
2022	35.434.464	-	35.434.464	46.859.381	14.055.351	32.804.030	68.238.494

3.1. La situazione dei debiti e dei crediti v/Regione, dopo gli incrementi registrati nel 2021, parrebbe seguire una positiva evoluzione, anche in considerazione del riferito incasso nel 2023 di € 31.373.890 a valere sui contributi assegnati nell’esercizio 2022 per € 33.412.961. La Sezione, peraltro, invita la direzione aziendale a segnalare anche in questo caso la necessità di rispettare le tempistiche prescritte dalla legge.

3.2. Parimenti positivo, benché in diversa misura, parrebbe l’andamento delle partite *intercompany*, che riguardano prevalentemente i rapporti con l’ATS di Bergamo, e che la Sezione si riserva di approfondire ulteriormente nelle sedi opportune.

4. *Inventario*. – La risposta dell'ASST ha rappresentato il rallentamento delle operazioni inventariali nel 2021 a causa della pandemia da covid-19. Sono stati altresì riferiti i reparti presso i quali le operazioni si sono svolte nel 2022 e nel 2023, anche con l'ausilio del nuovo sistema di tracciatura di apparecchiature, attrezzature e arredi.

5. *Partecipazioni societarie*. – La deliberazione del direttore generale dell'ASST Papa Giovanni XXIII n. 1558 del 23 novembre 2022, di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche e censimento annuale al 31 dicembre 2021, espone nuovamente la partecipazione dell'azienda sanitaria in tre società pervenute per successione ereditaria in comunione. Riscontrando la richiesta istruttoria, l'ASST ha riferito di aver chiesto «il recesso dalle società, con conseguente liquidazione delle azioni e delle quote ereditate, in considerazione del fatto che le stesse sono risultate invendibili».

5.1. La stessa risposta, tuttavia, ha precisato quanto segue:

Nonostante fosse stato chiesto al Consiglio di amministrazione della capogruppo SOFIM GEFINA S.p.A. un intervento presso gli azionisti e i soci di riferimento per valutarne l'interesse a rilevare le azioni e le quote possedute da questa ASST e dagli altri due enti, tutte le società partecipate hanno formalmente respinto le richieste di recesso, pur manifestando l'intenzione di “comprendere se esista la possibilità di definire bonariamente la questione evitando alle parti la gestione di una lunga e dispendiosa controversia”.

Le trattative sono tuttora in corso.

5.2. La Sezione raccomanda, pertanto, un'attenta valutazione del potenziale contenzioso cui è esposto il tentativo, doverosamente esperito dall'azienda sanitaria, di dismettere le partecipazioni estranee ai fini istituzionali pervenute per successione a causa di morte.

6. *Risultato di esercizio*. – Il riscontro alla richiesta integrativa sui principali saldi del conto economico dell'esercizio 2021 – risultato della gestione ordinaria, finanziaria, straordinaria, risultato di esercizio prima e dopo le imposte – nella versione “V1” trasmessa alla Regione per l'approvazione e nella versione “V2” approvata

definitivamente non ha fornito elementi sulle ragioni per cui il bilancio di esercizio approvato espone un risultato di esercizio al netto delle imposte pari zero. Dalle due versioni, come riferito ed esposto dall'ASST, non emergono differenze. Dopo un elenco di atti e provvedimenti regionali, infine, la conclusione sul punto è la seguente:

Il bilancio di esercizio 2021 è stato redatto nel rispetto della normativa di riferimento e del decreto di assegnazione definitiva n. 7029 del 20/05/2022, che ha consentito all'Azienda il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario con un risultato di esercizio a pareggio.

7. Nell'intervento svolto in adunanza pubblica dal direttore amministrativo sono stati forniti per ciascuno dei predetti punti i chiarimenti richiesti dal relatore, lasciando al direttore della struttura complessa Bilancio, programmazione finanziaria e contabilità Antonella Coccoli l'esposizione dei meccanismi di accantonamento del fondo rischi, delle erogazioni per cassa e del risultato di esercizio pari a zero. Quanto al fondo rischi, sono state richiamate le procedure disciplinate dai provvedimenti regionali depositati in vista dell'adunanza, che prevedono l'accantonamento del fondo nel bilancio della GSA, e che solo nell'ipotesi di imminente soccombenza, peraltro mai finora verificatasi per l'ASST, viene consentito di accantonare nel bilancio dell'azienda sanitaria. Le erogazioni regionali al 31 dicembre, significativamente inferiori agli importi assegnati, invece, secondo quanto riferito, scontano risalenti debiti v/Regione, allocati successivamente presso l'ATS provinciale, di cui è stata da ultimo stabilita la rateizzazione mensile dell'importo complessivo pari a circa 12 milioni nell'arco di un anno. Quanto all'utile pari a zero, è stato esposto il flusso delle cosiddette regole di sistema regionali che mirano a garantire l'equilibrio economico-finanziario nelle diverse fasi di previsione, del cosiddetto bilancio di assestamento, di preconsuntivo, del bilancio di esercizio. Il direttore amministrativo è intervenuto nuovamente rappresentando altresì, a quest'ultimo proposito, la possibilità di rimodulare i volumi di produzione come strumento di riequilibrio dei costi e delle prestazioni. Barbara Berardino della struttura complessa Gestione tecnico patrimoniale ha infine esposto il nuovo sistema di tracciatura attiva, che consente di localizzare attrezzature e apparecchiature mobili

anche negli impieghi fuori sede, come nel caso dell'ospedale allestito alla fiera di Milano.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall'esame della relazione del collegio sindacale, redatta ai sensi dell'articolo 1, commi 166, 167 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, sul bilancio di esercizio 2021 dell'ASST Papa Giovanni XXIII:

- invita l'azienda sanitaria a una costante verifica dell'andamento del contenzioso e alla stretta osservanza dei principi contabili IAS 37 e OIC 31 nella determinazione del fondo rischi da cause in corso;

- invita altresì l'azienda sanitaria:

- a segnalare prontamente alla Regione Lombardia, in caso di adempimento solo parziale o intempestivo, la necessità di rispettare le scadenze fissate dalla legge al 31 dicembre e al 31 marzo dell'anno successivo, con riguardo all'erogazione delle somme assegnate annualmente per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza;

- a dismettere le partecipazioni societarie estranee ai fini istituzionali pervenute per successione ereditaria, valutando attentamente il potenziale contenzioso cui è esposta l'operazione;

- dispone la trasmissione della presente deliberazione al Presidente del Consiglio regionale, all'Assessore al Welfare, al Direttore della Direzione Generale Welfare e al Direttore generale dell'ASST;

- dispone la trasmissione della presente deliberazione al collegio sindacale dell'ASST Papa Giovanni XXIII;

- dispone la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'ASST Papa Giovanni XXIII, come richiesto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in camera di consiglio nell'adunanza del 6 dicembre 2023.

Il relatore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria l'11 dicembre 2023
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)