



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (relatore)
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di Consiglio da remoto del 7 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, e ss.mm.ii., nonché dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito dalla legge n. 126/2021, ha pronunciato la seguente:

#### DELIBERAZIONE

**nei confronti dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale (ASST) del Garda di Desenzano del Garda (BS), avente ad oggetto i Bilanci della gestione per gli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019.**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTE le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede deliberante n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 170;

VISTO l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/SEZAUT/2018/INPR, n. 16/SEZAUT/2019/INPR e n. 6/SEZAUT/2020/INPR, con cui sono state approvate le linee guida, con correlato questionario, attraverso le quali i collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale riferiscono alle Sezioni regionali di controllo relativamente ai bilanci degli esercizi 2017, 2018 e 2019;

VISTA la deliberazione di questa Sezione di controllo n. 37/2019/PRSS, relativa al bilancio d'esercizio anno 2016 dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale (d'ora in poi ASST) del Garda;

VISTA la nota del 27 settembre 2021 (prot. int. 22204), con la quale il Presidente ha disposto la trattazione della questione nell'adunanza in Camera di Consiglio del 7 ottobre 2021;

VISTA l'ordinanza n. 47/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

UDITO il relatore, Consigliere Giampiero Maria Gallo;

### **Ritenuto in**

### **Fatto**

L'esame delle relazioni trasmesse dal Collegio sindacale dell'ASST del Garda, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, sui bilanci d'esercizio 2017, 2018 e 2019, ha fatto emergere alcune criticità, in relazione alle quali è stata avviata l'istruttoria del 22 dicembre 2020 prot. 20976, per un esame preliminare delle questioni (articolate su 13 punti). È opportuno menzionare che il Collegio sindacale ha cambiato composizione in data 10 luglio 2019, per cui il questionario 2017 è stato compilato da revisori diversi da quelli che hanno compilato il questionario 2018 e 2019.

In risposta alla predetta istruttoria, con nota del 18 gennaio 2021 prot. 1758, l'ASST ha fornito diversi elementi informativi. Tuttavia, il Collegio di questa Sezione, considerando che l'Azienda non avesse compiutamente risposto a tutte le richieste contenute nell'istruttoria del Magistrato, al fine di dare completa attuazione all'attività di controllo, con Ordinanza istruttoria n. 46 del

21 maggio 2021, ha ritenuto necessario acquisire ulteriori elementi.

L'ASST, con nota prot. 23040 dell'11 giugno 2021, e il Presidente del Collegio sindacale in medesima data, hanno fornito riscontro alla suddetta richiesta.

Le principali questioni sollevate nel corso dell'attività istruttoria concernevano in particolare gli elementi di seguito esposti.

### **1. Inventario fisico periodico dei beni**

È emerso in istruttoria che l'attività di rilevazione fisica dei beni, iniziata nell'anno 2018, è tuttora in corso. L'azienda ha comunicato infatti che, sulla base delle procedure previste dal regolamento adottato in esito al Percorso attuativo per la certificabilità (PAC), tale attività si dovrebbe sviluppare in un arco temporale triennale. Si è reso necessario, al riguardo, acquisire informazioni circa le tempistiche per l'ultimazione dell'inventario e le modalità seguite nelle fasi della sua elaborazione.

L'ASST ha comunicato che, a causa della pandemia in essere, la rilevazione è stata fortemente rallentata: iniziata nell'anno 2018, essa verrà presumibilmente portata a termine entro il primo semestre del 2022. Di seguito, si riporta il cronoprogramma 2021-2022, previsto per il completamento della rilevazione:

- *entro 30.7.2021: invio elenchi ai Cdc presenti nei presidi di Desenzano, inclusa la Direzione Generale, la Direzione Sanitaria e la Direzione Socio-Sanitaria, i loro uffici/servizi afferenti, il Presidio di Lonato (Cdc rimanenti) e Cdc Territoriali afferenti;*
- *entro 30.09.2021: acquisizione degli elenchi verificati da parte dei Cdc;*
- *entro 30.11.2021: invio elenchi ai Cdc presenti nei Presidi di Gavardo e Salò e Cdc Territoriali afferenti;*
- *entro 31.01.2022: acquisizione degli elenchi verificati da parte dei Cdc;*
- *entro 31.01.2022: invio elenchi ai Cdc presenti nei presidi di Prevalle, incluso Sert Noa, e Sert Montichiari;*
- *entro 31.03.2022: acquisizione degli elenchi verificati da parte dei Cdc.*

*Conclusione ed elaborazione documento finale per l'aggiornamento dei dati patrimoniali e contabili entro il 30.06.2022.*

### **2. Debiti verso fornitori**

Le tabelle relative ai debiti v/fornitori al 31/12 degli esercizi 2017 - 2018 - 2019, poste a pag. 21 dei questionari esaminati, non sono state compilate. In esito alla richiesta istruttoria, sono stati comunicati dati difformi dalle risultanze delle note integrative, per quanto attiene gli importi della quota parte del debito verso fornitori, rientrante nel contenzioso giudiziale o

stragiudiziale. Successivamente, questa Sezione, con Ordinanza istruttoria, ha voluto accertare:

- l'entità della possibile esposizione;
- l'andamento dei debiti v/fornitori, che risulta in crescita nel triennio esaminato, passando dai 13.333.000 euro del 2017, 14.441.000 euro nel 2018 e arrivando a 18.588.900 euro nel 2019;
- l'andamento dei tempi di pagamento, ai sensi dell'art. 41 del DL 66/2014.

Il Presidente del Collegio sindacale ha indicato che i debiti v/fornitori in contenzioso ante 2018, ammontano a 292.745 euro, mentre il dato relativo al solo 2019 corrisponde a 581.861 euro, per un totale di 874.506. È stato precisato che *l'importo di maggior entità è quello relativo ai presunti crediti vantati dalle società Banca Farmafactoring S.p.A. – Farmafactoring S.p.A. e successive trasformazioni, per presunti interessi passivi per ritardato pagamento e spese di recupero credito. L'azienda ha vinto il ricorso in primo grado ma è stato proposto appello. Sarà cura di questo Collegio monitorare l'andamento dell'esposizione e l'esito del giudizio. L'ASST nella risposta dell'11 giugno 2021, ha informato che, al momento, il contenzioso si quantifica in 667.588 euro, mentre l'incremento della voce debiti v/fornitori, nel triennio osservato, viene così motivato: L'incremento dei debiti esistenti al 31.12.2019 rispetto a quelli rilevati al 31.12.2017 (trattasi di complessivi € +5.256.000) si deve sostanzialmente a più fattori tra i quali il più rilevante è sicuramente il rallentamento nei pagamenti dovuto ad errate fatturazioni e a ritardi nella trasmissione di fatture quietanzate dei subappaltatori (fra le ditte con esposizioni molto "importanti" – vi è, per esempio, quella che si è aggiudicata l'appalto della "gestione calore", che al 31.12.2019 presentava un saldo di € 3.931.880,96= a fronte di un saldo al 31.12.2018 di soli € 420.212,99= e di un saldo nullo al 31.12.2017), oltre che a ritardi per irregolarità dei DURC. Si rileva inoltre un incremento delle fatture da ricevere di competenza annuale alla data del 31.12.2019 rispetto a quelle rilevate negli anni precedenti. Inoltre, l'ASST ha comunicato che, al momento, è in fase di chiusura il Bilancio Consuntivo 2020 e la somma dei debiti verso fornitori è pari a 13.198.976 euro (18.588.900 euro nel 2019), precisando che sono ancora in fase di definizione le "partite Intercompany" e per tale ragione il saldo definitivo potrebbe variare, anche se in modo non significativo.*

L'andamento dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti del triennio, pur con una certa variabilità, mostra il pieno rispetto dei termini:

Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
-12,05 giorni	-20,26 giorni	-16,74 giorni

### 3. Beni in comodato

Dallo Stato patrimoniale al 31.12.2019 risulta un incremento di 2.307.000 euro della voce G.III) BENI IN COMODATO, che ammonta complessivamente a 3.256.000 euro. Al riguardo né il questionario, né la nota integrativa avevano fornito informazioni sufficienti, e nemmeno la prima risposta dell'Azienda aveva chiarito quali fossero i beni che compongono tale voce di Stato patrimoniale. Per queste ragioni, nell'Ordinanza istruttoria, sono stati ritenuti opportuni degli approfondimenti, ed in particolare la necessità di:

- accertare la specifica composizione della voce Beni in comodato;
- acquisire il dettaglio analitico per categorie merceologiche;
- evidenziare le principali cause dell'incremento nel 2019;
- appurare se, al riguardo, siano state effettuate le valutazioni di opportunità e di convenienza e con quali modalità.

Nella risposta all'Ordinanza istruttoria, l'ASST ha fornito l'elenco dei beni in comodato con la descrizione dei singoli beni, precisando che: *(n)el corso del 2019 sono stati attivati numerosi contratti, stipulati a seguito della scadenza dei precedenti, nell'ambito dei quali era contemplata la fornitura in service o a noleggio di strumentazione/apparecchiature come riepilogate nel prospetto denominato "Debiti verso Fornitori e Conti d'ordine" parte integrante del bilancio d'esercizio approvato, e qui allegato (Allegato n. 2). Tra i più significativi si segnalano:*

- *Fornitura di dispositivi per dialisi di durata quadriennale, disposta in adesione a n. 4 lotti delle Convenzioni stipulate dalla Centrale Acquisti Regionale ARIA SpA (già ARCA SpA). Si precisa che il solo valore delle apparecchiature fornite e collaudate nel corso del 2019 a seguito dell'adesione a tale convenzione ammonta a Euro 1.227.518,00;*
- *Fornitura, in regime di service quadriennale, di un sistema per insufflazione di CO2 da utilizzare nell'ambito delle procedure laparoscopiche (ginecologiche e urologiche) eseguite presso il Blocco Operatorio di Desenzano, disposta a seguito di gara autonoma di questa ASST. Il valore dell'apparecchiatura è pari a Euro 217.160,00;*
- *Fornitura in regime di service di test per la procalcitonina, disposta in adesione a gara espletata da ASST Spedali Civili di Brescia. Il valore delle apparecchiature fornite per l'esecuzione di tali test è pari a Euro 27.898,00;*
- *Fornitura in regime di service di test per allergologia, disposta in adesione a gara espletata da ASST Spedali Civili di Brescia. Il valore delle apparecchiature fornite per l'esecuzione di tali test è pari a Euro 64.429,00;*

- *Aggiornamento del sistema PACS aziendale della durata di 36 mesi; il valore delle attrezzature consegnate e collaudate per l'anno 2019 è pari a Euro 376.620,00. Il valore delle attrezzature di nuova dotazione, come da offerta sottoposta in gara, è pari a complessivi Euro 1.400.316,00; i restanti beni, sino alla concorrenza di tale sommatoria, trovano registrazione nel Bilancio Consuntivo 2020;*
- *Fornitura in regime di service sensori monitoraggio cerebrale intra operatorio, disposta a mezzo gara autonoma. Il valore delle apparecchiature fornite e collaudate nel 2019 è pari a Euro 67.160;*
- *Fornitura in regime di service di apparecchiature scalda fluidi disposta in adesione a gara espletata da ASST Spedali Civili di Brescia. Il valore delle apparecchiature fornite e collaudate nel 2019 è pari a Euro 79.425,00.*

Il Presidente del Collegio sindacale, in merito alle valutazioni di opportunità e di convenienza del ricorso al comodato, ha messo in risalto due aspetti:

1. *in primo luogo, l'acquisto della strumentazione richiede la disponibilità di risorse in conto capitale sufficienti a far fronte all'acquisizione in proprietà dei beni - percorso difficilmente realizzabile a causa della limitata disponibilità di finanziamenti in conto capitale destinati all'acquisizione di cespiti;*
2. *in secondo luogo, tale scelta non pone la Stazione Appaltante in una situazione di "lockin", ovvero in una situazione nella quale per un periodo molto lungo e legato al naturale "deperimento" del bene, l'Azienda sarebbe obbligata ad acquistare quel determinato reattivo e/o quel determinato dispositivo, collegato all'utilizzo dell'apparecchiatura/ strumentazione, senza poter garantire di conseguenza, la libera concorrenza, la non discriminazione, la proporzionalità e la rotazione dei fornitori. Non risulta possibile, infatti, acquistare reattivi del fornitore X da utilizzare su strumentazione del fornitore Y; l'utilizzo dei dispositivi risulta infatti dedicato alla strumentazione.*

*È riprova della bontà della scelta tecnica, il fatto che, anche le gare esperite dalle Centrali Acquisti siano state strutturate in siffatto modo e secondo quali modalità.*

Dalla risposta, non è però possibile evincere alcuna indicazione in merito alle modalità utilizzate per effettuare le valutazioni di opportunità e di convenienza nel ricorrere alle forniture in comodato, nonché in merito ai criteri seguiti nel ricorrere ad affidamenti in autonomia, per gare aggregate tra più aziende o centralizzati.

#### **4. Personale**

Nei questionari dei tre esercizi considerati è stato indicato il mancato rispetto del limite della spesa del personale rispetto ai parametri normativi. Peraltro, come originariamente indicato dal Collegio dei revisori (in carica fino al 9 luglio 2019 - il nuovo Collegio si è insediato con il

Verbale n. 6 del 10 luglio 2019), per il questionario 2017, a tale spesa andrebbe aggiunta quella, inizialmente superiore a 2,5 milioni di euro annui, relativa a 60/70 unità di personale amministrativo, acquisito con un appalto di servizi sottoscritto nel 2016 per la durata di 6 anni. Tale contratto è stato più volte rimodulato, in ultimo con Decreto n. 214/2019 e comporta ora una spesa di circa 2,2 milioni di euro annui: esso ha per oggetto lo svolgimento di attività istituzionale di natura amministrativa (front-office: Centro Unico di Prenotazione - CUP - telefonico aziendale, accettazione ambulatoriale e cassa, servizio di radiodiagnostica, accettazione e cassa punti prelievo, accettazione ricoveri, screening mammografico). Al riguardo, il precedente Collegio sindacale la riteneva un'attività: *perfettamente riconducibile a quella svolta dal personale dipendente inquadrato nei ruoli dell'ente con la conseguente mancata corretta riconduzione dei relativi costi nell'ambito della spesa del personale soggetta a contenimento secondo la normativa nazionale e regionale.*

Non avendo l'ASST compiutamente risposto alla richiesta istruttoria, al fine di dare completa attuazione all'attività di controllo, con la successiva Ordinanza istruttoria, si è quindi voluto accertare lo stato attuale della spesa del personale e della consistenza dello stesso, anche in relazione alla presenza di personale con rapporti di lavoro flessibile, ed ottenere indicazioni sull'esecuzione del contratto relativo alle prestazioni di front-office.

A questa richiesta, l'ASST ha risposto, confermando che, così come dichiarato in Tab. 12 dei Questionari riferiti al triennio in questione, non vi è stato **il rispetto del limite della spesa di personale**, ai sensi dell'art. 2, co. 71, della legge n. 191 del 2009; tuttavia, l'Azienda afferma di aver rispettato i limiti annuali di spesa del personale dipendente previsti nei provvedimenti dettati in tal senso da Regione Lombardia (DGR N. 4725 del 4/04/2018 - anno 2017, DGR N. 6245 del 7/05/2019 - anno 2018 e DGR N. 7217 del 22/06/2020 - anno 2019). A giudizio dell'ASST, detti limiti, imposti dalla Regione a tutte le aziende del Sistema Sanitario Regionale, garantirebbero il mantenimento dell'equilibrio della spesa di personale aziendale e di sistema. L'attuale situazione di dettaglio, dunque, come trasmessa dall'ASST, è riportata di seguito: *(p)er quanto riguarda la situazione attuale della spesa del personale dipendente (inclusi costi IRAP su personale dipendente), al netto dei costi legati all'emergenza COVID-19, si precisa che il valore complessivo trimestrale rilevato nella certificazione del Direttore Generale - I trimestre 2021, ammonta a complessivi € 36.031.414,00. Il dato contabilizzato in prechiusura annua è coerente rispetto al valore vincolo attribuito in sede di redazione del bilancio previsionale per il medesimo anno, mediante scheda di assegnazione regionale allegata alla DGR 2117 del 18/02/2021, pari ad € 149.113.784.*



*Per quanto riguarda invece il costo del personale con rapporto di lavoro flessibile (al netto dei costi legati all'emergenza sanitaria COVID-19), si precisa che lo stesso è incluso all'interno della macrovoce di costo "Beni & Servizi" il cui valore vincolo 2021 ammonta a complessivi € 76.584.512.*

*L'attuale Collegio sindacale ha inoltre comunicato che: (c)on riferimento al ricorso allo strumento dell'appalto per l'esecuzione del servizio di front office, accettazione, prenotazione, ritiro referti e casse CUP, aggiudicato con deliberazione n. 629 del 30.06.2016 del Direttore generale dell'ASTT del Garda, non si condividono le argomentazioni espresse dal precedente Collegio dei Revisori. Inoltre, l'Amministrazione ritiene di caratterizzare così la propria posizione: (i)n riferimento alla richiesta avanzata da codesta spettabile Corte in merito all'acquisizione di elementi aggiornati sull'esecuzione del contratto relativo alle prestazioni di front-office" si precisa che le prestazioni attualmente oggetto d'appalto sono quelle di cui al Decreto del direttore generale n. 214/2019, con il quale è stata operata una revisione delle attività erogate conseguendo un risparmio annuo di euro 321.758,90 (IVA inc.). Il contratto, come da relazioni del DEC, viene eseguito correttamente e non vi sono state contestazioni.*

*Nel corso del 2020, a fronte della riduzione dei servizi erogati da questa ASST per l'emergenza pandemica, vi è stata una riduzione dei servizi erogati nell'ambito del contratto d'appalto che ha portato all'emissione di una nota di credito per euro 64.323,60.*

*Stante la scadenza del contratto in essere al prossimo giugno 2022, questa ASST è in procinto di conferire mandato all'ASST Cremona - Ente presso il quale il servizio di front e back office è parimenti esternalizzato - per l'espletamento di gara in forma aggregata finalizzata alla ricontrattualizzazione dei servizi di che trattasi.*

*I fabbisogni che saranno posti a base di gara, in termini di servizi da erogare, sono stati rilevati e assentiti dalla Direzione Strategica lo scorso maggio 2020.*



## **5. Messa a norma e sicurezza del P.O. di Leno – Esito delle raccomandazioni del Collegio sindacale (verbale n. 3 del 20.3.2018)**

Il precedente Collegio sindacale, in sede di esame della Delibera n. 1434 del 01/12/2017 (avente ad oggetto la perizia suppletiva e di variante necessaria alle opere comprese nel 5° stato di avanzamento dell'intervento di messa a norma e sicurezza dell'edificio "blocco originario" del P.O. di Leno, per un importo superiore al 10% dell'importo contrattuale), ne ha raccomandato l'invio all'ANAC, ai sensi dell'art. 106 del D.Lgs 50/2016. L'ASST non ha ritenuto di procedere a tale invio e il Collegio, preso atto delle controdeduzioni dell'Azienda, ha disposto di effettuare direttamente tale adempimento. In sede istruttoria, sono stati, quindi, chiesti i motivi del mancato invio all'ANAC.

In risposta, l'Amministrazione e l'attuale Collegio condividono la scelta di non aver inviato all'ANAC la suddetta delibera, motivando: *L'importo dell'appalto per la "Messa a norma e sicurezza edificio 'Blocco Originario' del P.O. di Leno" era pari a € 2.101.251,71, quindi inferiore alla soglia comunitaria, che, per gli appalti di lavori nel 2015 era posta pari ad € 5.186.000,00".* A conclusione, l'ASST afferma: *"Ritenendo di aver esaustivamente argomentato le ragioni del mancato invio ad ANAC della variante che consistono nell'adempimento di quanto disposto dalla normativa allora vigente e dalle correlate circolari esplicative dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, si evidenzia come il Presidente del Collegio sindacale abbia provveduto in data 30.4.2018 ad inviare via PEC all'ANAC la d.D.G. 1434/2017 unitamente alle altre dd.D.G. in quest'ultima richiamate, ai rilievi del Collegio ed alle note di riscontro di questa ASST. Ad oggi non risulta agli atti alcun rilievo avanzato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito a tale variante.*

### **Diritto**

a. In via preliminare, è necessario precisare che la legge regionale 11 agosto 2015, n. 23, ha modificato strutturalmente la legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33, ripartendo diversamente le competenze sociosanitarie, delle Agenzie di tutela della salute (ATS) e delle Aziende Socio-Sanitarie Territoriali (ASST) che hanno inglobato, in larga misura le preesistenti aziende, lasciando invariate le competenze degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS). La L.R. 23/2015 (comma 12 dell'art. 5) ha adottato, tuttavia, direttive uniformi alle altre tipologie di aziende sanitarie in materia di nomina degli organi istituzionali di vertice (artt.12-13 L.R. 33/2009 - TU delle leggi in materia di sanità regionale, novellato dalla LR 23/15) e di predisposizione dei bilanci finanziari con il sistema informativo contabile (art. 22 L.R. 33/2009).

Il valore della produzione dell'ASST del Garda, riferita al bilancio dell'esercizio 2019 è pari a € 240.861.000 con un costo di produzione pari a € 231.674.000 ed una consistenza di unità di

personale dipendente pari a 2.733 al 31.12.2019.

b. L'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico finanziaria, i relativi bilanci. La magistratura contabile ha sviluppato tali verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di essere finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha integrato la predetta disciplina, disponendo che "le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno (dal 2016 equilibrio di bilancio), dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai Presidenti delle regioni con propria relazione".

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino "squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno", consegue 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". Nel caso in cui la Regione "non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o 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", precetto

normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

Le leggi n. 266 del 2015 e n. 213 del 2012, come ha precisato la Corte costituzionale (per tutte, sentenze n. 60/2013 e n. 40/2014), hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, funzionali a prevenire rischi per gli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano su un piano distinto rispetto a quelli sulla gestione amministrativa, aventi fonte nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, soprattutto in relazione agli esiti, e sono stati ritenuti compatibili con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta a regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, nonché nel riformulato art. 119, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

c. All'esito del controllo in sede istruttoria si rileva che in ordine ad alcuni argomenti, più sotto dettagliati, sussistono ancora degli elementi di incertezza. Nell'ordine:

#### **c.1 - Beni in comodato**

Le delucidazioni relative alla voce G.III) BENI IN COMODATO dello Stato patrimoniale sono state esaustive, sia in merito alla composizione, sia in riferimento alle cause dell'incremento. Tuttavia, nelle risposte rese per la predetta voce, non è presente l'indicazione circa le modalità utilizzate dall'ASST, per effettuare le valutazioni di opportunità e di convenienza del ricorso al comodato. Altresì, si evidenzia che tra i vari contratti attivati nell'anno 2019, elencati in precedenza (punto 3), spicca il prevalere dell'utilizzo di: "gara autonoma" o "l'adesione a gara espletata da altra azienda" (5 su 7), rispetto all'auspicabile adesione alle convenzioni proposte dall'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti (ARIA Spa).

Tra le indicazioni contenute nella recente deliberazione di questa Sezione n. 61/2021/GEST (RELAZIONE SULLA GESTIONE DELL'AGENZIA REGIONALE PER L'INNOVAZIONE E GLI ACQUISTI (ARIA SPA) E LA PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DEGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI IN AMBITO SANITARIO) era presente l'invito, rivolto alla Regione Lombardia, ad ARIA Spa e alle aziende sanitarie, ad adoperarsi per una migliore aggregazione

delle procedure, e ad una maggiore centralizzazione e utilizzo delle convenzioni fornite da ARIA Spa.

Estrapolata dalla suddetta indagine, la seguente tabella riporta il dettaglio delle risultanze delle procedure censite nelle relazioni trimestrali che l'azienda invia alla Regione Lombardia per sintetizzare l'attività di acquisti di beni e servizi sanitari svolta. Nel caso dell'ASST del Garda, la classificazione per quattro canali di acquisto (tramite ARIA, in AUTonomia, tramite CONSIP, o contratto Ponte - in attesa di convenzione ARIA) mette in risalto una quota importante per gli acquisti in autonomia, che arriva, per il 2019, a quasi un terzo del totale.

#### Procedure censite dalle relazioni trimestrali

Ente	Tipo Gara	2019 I trim.	2019 II trim.	2019 III trim.	2019 IV trim.	Totale Complessivo	% Acquisti per tipo
723	ARIA	7.219.281	2.825.669	322.234	5.666.971	16.034.155	<b>62,69 %</b>
	AUT	1.331.451	2.018.995	1.067.427	2.913.703	7.331.576	<b>28,66 %</b>
	CONSIP	333.838	442.333	86.000	145.806	1.007.977	<b>3,94 %</b>
	Ponte	96.900	247.323	631.126	228.100	1.203.449	<b>4,71 %</b>
	<b>Totale</b>	<b>8.981.470</b>	<b>5.534.320</b>	<b>2.106.787</b>	<b>8.954.580</b>	<b>25.577.157</b>	<b>100 %</b>

Anche in sede di programmazione, nella quale la classificazione per stazione appaltante prevede le convenzioni ARIA/ARCA, il canale CONSIP, le gare aggregate e gli acquisti in autonomia, l'ASST riserva al canale degli acquisti centralizzati solo il 74,66% complessivo (come somma del primo anno, del secondo anno, e degli anni successivi), prevedendo di ricorrere, in particolare, tra Gare aggregate (4,42%) e quelle in Autonomia (19,34%), a canali non centralizzati in quasi un quarto dei casi. La tabella che segue mostra, infatti, una più dettagliata articolazione dei volumi della programmazione tra primo anno, secondo anno, e anni successivi, che conferma in buona sostanza la stabilità delle scelte di programmazione per canale.

### Programmazione acquisti anno 2019/2020 per Stazione Appaltante

Ente	Stazione appaltante	Primo anno	% Acquisti per	Secondo anno	% Acquisti per	Annualità successive	% Acquisti per	Totale	% Acquisti per
723	ARIA/ARCA	5.004.664,99	69,04	25.764.829,99	80,86	71.161.760,02	73,04	101.931.255,00	74,66
	CONSIP	348.718,70	4,81	485.358,70	1,52	1.335.900,00	1,37	2.169.977,40	1,59
	Gare aggregate	355.223,34	4,90	832.040,00	2,61	4.846.856,66	4,98	6.034.120,00	4,42
	Autonomia	1.539.894,02	21,24	4.783.069,01	15,01	20.077.798,83	20,61	26.400.761,86	19,34
	<b>TOTALE</b>	<b>7.248.501,05</b>	<b>100,00</b>	<b>31.865.297,70</b>	<b>100,00</b>	<b>97.422.315,51</b>	<b>100,00</b>	<b>136.536.114,26</b>	<b>100,00</b>
	<b>% anno sul totale</b>	<b>5,31</b>		<b>23,34</b>		<b>71,35</b>		<b>100,00</b>	

Sempre attingendo alle risultanze dell'indagine su ARIA Spa, si riproduce una tabella nella quale vengono invece rappresentati i dati di bilancio relativi all'esercizio 2019 (secondo il IV CET 2019) riclassificati tra due tipologie di acquisto, quelli che passano attraverso ARIA e quelli che si riferiscono ad altri canali (CONSIP, autonomi, aggregati, in concessione) in forma aggregata.

#### Acquisti di beni e servizi per tipologia di acquisizione

Ente	Totale acquisti beni e servizi per tipologia di acquisizione			% Acquisti di beni e servizi per tipologia di acquisizione		
	VALORE	Acquisti	Acquisti	VALORE	Acquisti	Acquisti
	IV CET 2019	attraverso ARIA	attraverso altri canali	IV CET 2019	attraverso ARIA	attraverso altri canali
723	71.595.224	24.305.084	47.290.140	100%	34%	66%

Dal quadro complessivo delineato, emergono due elementi di portata generale in riferimento alla gestione dei beni in comodato: il primo riguarda lo scarso ricorso da parte della ASST agli acquisti aggregati tramite ARIA Spa, stante che dai dati di bilancio emerge che a tale canale è ricondotto poco più di un terzo del totale. Il secondo è il ricorso a procedure autonome o aggregate localmente. Anche se è condivisibile il punto di vista economico che vede dei vantaggi potenziali dal ricorso al noleggio di beni in sostituzione delle procedure di acquisto

che impongono tempi di ammortamento superiori alla possibile velocità di obsolescenza di un'attrezzatura, questo vantaggio va poi verificato nella pratica con l'analisi delle condizioni alle quali questi beni in comodato vengono acquisiti.

A giudizio di questa Sezione, la complessità delle apparecchiature in ambito sanitario, tipico oggetto di acquisizione in comodato, pone un doppio ordine di problemi: il primo è l'individuazione e la scelta delle caratteristiche tecniche dell'oggetto della fornitura in comodato, che devono rispondere alle esigenze sanitarie e il secondo riguarda le condizioni economiche del contratto, sulle quali influiscono non solo aspetti accessori (la fornitura di materiale di consumo, la manutenzione, i possibili *upgrade*, ecc.), ma anche, ed in maniera determinante, i fattori quantitativi nella fornitura, vale a dire a quanti destinatari in un ambito territoriale ampio, quale quello lombardo, essa possa riferirsi, stante le presumibili comuni esigenze sanitarie delle varie aziende.

In entrambi i casi, procedure comparative di valutazione dei "pacchetti qualità/prezzo" richiedono grande sforzo di acquisizione di informazioni. La ripetizione di questo processo da parte di ciascuna azienda nel Sistema Sanitario Regionale si tradurrebbe quindi in un doppio ordine di inefficienze: la prima nel dedicare risorse umane all'acquisizione di conoscenza di ciò che è presente sul mercato e al confronto tra offerte, la seconda nell'ottenimento di condizioni economiche della fornitura, legate ad una dimensione necessariamente ridotta della fornitura stessa (anche nel caso in cui essa dovesse estendersi ad altre due o tre aziende nelle aggregazioni locali).

È questo il senso di aver affidato da parte della Regione Lombardia in via istituzionale questa attività di valutazione, sia tecnica che economica, alla società ARIA Spa. Nella delibera 61/2021/GEST, si rilevava infatti: *"La DGR n. 3751 del 30 ottobre 2020, che definisce per il biennio 2021 – 2022 l'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi e approva la "programmazione integrata di sistema", riguardante tutti gli enti del Sistema regionale (SIREG), sembra delineare un ruolo di ARIA Spa molto rilevante, quale **elemento di coordinamento e indirizzo nella programmazione degli acquisti**, tecnostuttura di cerniera tra le direttive della Regione e la complessa architettura di tutti gli enti del SIREG. Tale ruolo risulta ancor più enfatizzato, se si considera che la fusione che ha dato vita ad ARIA Spa è indicata come strategia per "massimizzare i benefici per il sistema regionale nel suo complesso e per i cittadini lombardi". In questo nuovo contesto, ARIA Spa si configurerebbe come "soggetto regionale a disposizione e a supporto degli Enti locali dell'intera Regione, per guidare la trasformazione integrata 'dalla **razionalizzazione della spesa** alla trasformazione digitale' del territorio lombardo".*

Peraltro, la normativa nazionale di riferimento (art. 1, comma 449, della L. 296/2006, art. 15, comma 13, lett. d, del DL 95/2012, art. 9, comma 3, del DL 66/2014, art. 1, comma 548 della L. 208/2015) impone alle Aziende sanitarie il ricorso in misura prevalente (esclusiva per alcune categorie merceologiche) agli acquisti tramite Consip S.p.A. o centrali di committenza regionali.

## **c.2 - Personale**

Dagli elementi acquisiti in sede istruttoria è emerso, come già esposto in fatto, che l'ASST del Garda intende ricontrattualizzare, attraverso una gara in forma aggregata con l'ASST di Cremona, l'appalto per la gestione dei servizi amministrativi di front-office (CUP telefonico aziendale, accettazione ambulatoriale e cassa, servizio di radiodiagnostica, accettazione e cassa punti prelievo, accettazione ricoveri, screening mammografico), sottoscritto nel 2016 con GPI S.p.A. di Trento e più volte rimodulato, con scadenza a giugno 2022. Al riguardo, l'Azienda e l'attuale Collegio dei revisori, nel rispondere all'ordinanza istruttoria, hanno esposto argomentazioni circa il corretto svolgimento delle procedure di gara, senza argomentare in ordine alle scelte di esternalizzare i suddetti servizi. Sullo specifico punto, questa Sezione non può che richiamare l'attenzione sulle ricadute che queste scelte hanno sul rigoroso rispetto dei limiti di spesa per il personale. La relativa problematica, peraltro, è già stata sollevata dal precedente Collegio sindacale, nel verbale n. 8 del 12/7/2018 e nel verbale n. 3 del 21/3/2017. I sindaci, a fronte del rilevante numero di personale amministrativo (60/70) acquisito con il contratto in questione, hanno rilevato che l'attività svolta da detto personale, ossia attività istituzionale di natura amministrativa (front-office e prenotazioni casse CUP), è perfettamente riconducibile a quella svolta dal personale dipendente inquadrato nei ruoli dell'ente. Ne consegue che la relativa spesa, seppure formalmente afferente ad un appalto di servizi, in realtà comporta una maggiorazione dei costi affrontati dall'Azienda per il personale, senza che gli stessi costi vengano calcolati ai fini del rispetto dei limiti di spesa del personale; spesa, questa, che la legge sottopone a precise limitazioni e prescrizioni (art. 2 comma 71 della legge n. 101/2009; art.17 c.3, del d.l. n. 98/2011 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011; art. 11 del d.l. n. 35/2019 conv. in legge n. 60/2019).

La Sezione, inoltre, ha avuto modo di rilevare che l'Azienda tende anche ad un ampliamento delle fattispecie di esternalizzazione, come dimostra la procedura di affidamento del servizio di guardia medica pediatrica, per i tre presidi aziendali dell'ASST del Garda, per un periodo di dodici mesi con DDG n. 182 del 01/02/2018.

Giova richiamare in proposito la delibera della Sezione regionale di controllo Piemonte n. 112/2021/SRCPIE/PRSS la quale, nel riconoscere che "il CE Ministeriale prevede l'imputazione dei



*costi dei servizi sanitari e non sanitari in specifici aggregati di Bilancio al di fuori dei costi del personale”, evidenzia comunque l’interdipendenza dei costi per servizi esternalizzati e dei costi per il personale, sottolineando che “un eccessivo ricorso ai contratti di servizio possa essere finalizzato ad una elusione delle norme che impongono limiti alla spesa per il personale dipendente (art. 2 co. 71 della legge 191/2009 e s.m.i., art. 11 del D.L. 35/2019) ed a quella per il personale assunto con contratti flessibili (art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010), vista la mancata previsione di analoghi limiti normativi per gli stessi”.*

In conclusione, anche se le aziende sanitarie regionali attenendosi alle disposizioni impartite dalla Regione, riescano a garantire in aggregato il mantenimento dell'equilibrio della spesa di personale aziendale a livello di Sistema Sanitario Regionale, la Sezione ritiene che il ricorso ad esternalizzazioni per funzioni di natura istituzionale e/o il mancato rispetto della spesa per il personale a livello di singola azienda sanitaria, -possano generare, soprattutto se ripetuti su più ampia scala, scompensi a livello di Sistema Sanitario regionale.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sulla base dell’esame delle relazioni inviate dal Collegio sindacale dell’ASST del Garda sui bilanci degli esercizi 2017, 2018 e 2019 e della successiva attività istruttoria

#### **PRENDE ATTO**

- delle iniziative intraprese dall’ASST per l’ultimazione dell’attività di rilevazione fisica dei beni, iniziata nell’anno 2018;
- dell’andamento dei tempi di pagamento, dei debiti v/fornitori e della possibile esposizione per il contenzioso;
- del riscontro fornito in merito alla variante dell'appalto per la “Messa a norma e sicurezza edificio ‘Blocco Originario’ del P.O. di Leno”;

#### **ACCERTA**

- l’elevata consistenza, anche in termini percentuali, delle acquisizioni di beni e servizi effettuati al di fuori delle convenzioni delle centrali di committenza Consip Spa e Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti (ARIA Spa);
- l’esternalizzazione di alcune attività, con la conseguente mancata riconduzione dei relativi costi nell’ambito della spesa del personale soggetta a contenimento, rendendone difficile il monitoraggio e il controllo.

## INVITA

L'ASST del Garda e la Regione Lombardia, nell'ambito delle rispettive competenze e potestà decisionali, a mettere in atto e proseguire le iniziative atte a

- concludere le attività di rilevazione fisica dei beni e l'aggiornamento dell'inventario nei termini previsti;
- rispettare il generale e tassativo divieto di proroga dei contratti in corso, valutando prudentemente i canali di approvvigionamento di beni e servizi, e l'efficacia ed efficienza delle scelte di acquisizione;
- effettuare le valutazioni di opportunità e di convenienza nel ricorrere alle forniture in comodato, nonché in merito ai criteri seguiti nel ricorrere ad affidamenti in autonomia, per gare aggregate tra più aziende o centralizzati;
- condurre uno stringente monitoraggio dei costi relativi alla spesa del personale, da valutare anche con riferimento ai possibili riflessi dei contratti di servizio concernenti esternalizzazioni di attività istituzionale dell'azienda;
- contenere il ricorso a contratti di servizio e/o flessibili, individuando le tipologie delle funzioni da esternalizzare, da effettuare sulla base di rigorosi criteri di economicità ed efficienza;
- vigilare sui possibili riflessi dei contratti di servizio sul rispetto delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica e sugli equilibri economico-finanziari della singola Azienda e di Sistema (SSR).

## DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa all'Assessore al Welfare della Regione Lombardia, tramite la Direzione Generale Welfare, al Direttore Generale ed al Presidente del Collegio sindacale dell'ASST del Garda, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, sul sito internet dell'Azienda.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto tenutasi il 7 ottobre 2021.

Il Relatore  
(dott. Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente  
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in segreteria

13 ottobre 2021

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)