



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr.ssa Rossella SCERBO	Presidente
Dr.ssa Ida CONTINO	Consigliere
Dr.ssa Silvia SCOZZESE	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Primo Referendario, relatore
Dr. Tommaso MARTINO	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione

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

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante il "Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti";

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, avente ad oggetto "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16/6/2000, e successive modifiche;

VISTI i commi 166 e 170 dell'art.1 della L. n. 266/2005 (finanziaria 2006) e ss.mm.ii.;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e ss.mm.ii.;

VISTO il D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito con la legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione della Sezione Autonomie n.18/SEZAUT/2017/INPR del 19 luglio 2017, con cui sono state approvate le Linee guida con correlato questionario, per la redazione della relazione, relativamente all'anno 2016, per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere;

VISTA la deliberazione della Sezione Autonomie n.12/SEZAUT/INPR/2018 del 21 giugno 2018, con cui sono state approvate le Linee guida con correlato questionario, per la redazione della relazione, relativamente all'anno 2017, per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere;

VISTA la deliberazione della Sezione Autonomie n. 16/SEZAUT/INPR/2019 dell'11 giugno 2019, con cui sono state approvate le Linee guida con correlato questionario, per la redazione della relazione, relativamente all'anno 2018, per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere;

VISTA la deliberazione della Sezione Autonomie n. 6/SEZAUT/INPR/2020 del 20 aprile 2020, con cui sono state approvate le Linee guida con correlato questionario, per la redazione della relazione, relativamente all'anno 2019, per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere;

VISTA la deliberazione n. 13/2019, con la quale la Sezione evidenziava la assenza dei bilanci della ASP di Reggio Calabria nel periodo 2013-2018 e l'impossibilità, da parte del Presidente del Collegio Sindacale, di ricostruire la situazione debitoria della Azienda;

VISTA la nota n. 29762 del 3.5.2019, con la quale la ASP forniva riscontro alle richieste di cui alla citata deliberazione n. 13/2019;

VISTA la deliberazione n. 42/2021, con la quale la Sezione, relativamente ai bilanci 2013-2019, effettuava specifiche richieste istruttorie in merito alla ricostruzione della massa passiva della ASP, dati di conto economico, debiti nei confronti del Tesoriere, situazione del fondo cassa e dei pignoramenti, debiti di recente formazione;

VISTA la nota n. 35390 del 22.6.2021 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 5990 del 25.6.2021), con la quale la ASP forniva riscontro alla citata deliberazione n. 42/2021;

VISTA la nota n. 6073 dell'1.7.2021, con la quale il Tesoriere della ASP forniva, spontaneamente, ulteriori chiarimenti alla Sezione;

VISTA la delibera R.G. n. 650/2021 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 6074 del 1.7.2021) trasmessa dal Commissario Straordinario della ASP in merito alla stima del "fondo rischi" da accantonare nel bilancio consuntivo 2020;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020, che ha definito "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";

VISTO altresì il successivo Decreto del Presidente della Corte dei conti del 27 ottobre 2020, che consente, fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 - termine da ultimo fissato, con delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21.4.2021, al 31 luglio 2021 - lo svolgimento del giudizio di parificazione e delle camere di consiglio in videoconferenza e con collegamento da remoto;

VISTO il Decreto n. 13/2021 con il quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di Consiglio, con collegamento dei partecipanti da remoto;

UDITO, nella camera di consiglio del 19 luglio 2021 il relatore, Primo Ref. Stefania Anna DORIGO

FATTO

Con deliberazione n. 13/2019 la Sezione evidenziava una serie di irregolarità denunciate dal Presidente del Collegio Sindacale della ASP di Reggio Calabria con nota n. 7106 del 6.2.2019.

In particolare, il Presidente del Collegio Sindacale comunicava che la ASP di Reggio Calabria non approva i propri bilanci dal 2013. Secondo quanto riferito, la totale assenza di una struttura amministrativa e la mancata adozione di una serie di atti presupposti (es. mastrini, relazioni sulla gestione, libro giornale, inventari) aveva determinato e determinava l'impossibilità della ASP di approvare i documenti contabili. Ancora, il Presidente del Collegio Sindacale evidenziava la assoluta inattendibilità dei dati aziendali di conto economico e stato patrimoniale che, pur non confluendo da anni in bilanci regolarmente approvati, venivano segnalati alla piattaforma Ministeriale NSIS e utilizzati dalla Regione Calabria per le valutazioni sanitarie a livello consolidato. A titolo di esempio, varie voci di spesa (es. interessi di mora, spese legali) confluivano nel conto sopravvenienze passive, dal quale quindi non si poteva ricavare il reale utilizzo delle somme spese per tali voci o per altri pagamenti (es. pagamento fatture pregresse, anch'esso effettuato in via quasi esclusiva con tale conto). Veniva anche lamentata la impossibilità di ricostruire i saldi del conto di Tesoreria e l'ammontare del contenzioso in essere.

La Sezione, pertanto, con la citata deliberazione n. 13/2019 chiedeva un supplemento istruttorio sulle numerose irregolarità illustrate dal Presidente del Collegio Sindacale.

Con Decreto del Presidente della Repubblica dell'11 marzo 2019 gli organi della ASP venivano disciolti a causa della presenza di ingerenze mafiose; veniva quindi nominata una Commissione Straordinaria deputata alla gestione dell'ente.

La predetta Commissione Straordinaria forniva alla delibera Sez. Contr. Calabria n. 13/2019 un riscontro molto sintetico (cfr. nota n. 29762 del 3.5.2019) e di carattere per lo più programmatico: si riferiva, infatti, della predisposizione di una "unità di missione" per l'individuazione delle partite debitorie della ASP e della riorganizzazione dei flussi informativi fra Ufficio Legale e uffici gestionali e si annunciava il progetto di una "riqualificazione" della Azienda.

La Commissione, con delibere n. 298 e 369 del 2019, proponeva al Commissario ad Acta per il piano di rientro sanitario della Regione Calabria il ricorso alla procedura di dissesto finanziario, connessa all'enorme massa debitoria della ASP. Il Commissario respingeva tale proposta (cfr. nota n. 170858 del 21.5.2020), evidenziando tra l'altro che:

- La ASP garantisce l'erogazione dei servizi assistenziali attraverso i trasferimenti regionali; tali trasferimenti fanno sì che la Azienda possa restare sempre operativa;

- La ASP non è in grado di quantificare i propri debiti anche a causa dell'enorme contenzioso in essere; non sussisterebbero quindi allo stato, secondo il Commissario, "debiti certi, liquidi ed esigibili";

- La dichiarazione di dissesto finirebbe solo per bloccare i pagamenti di debiti pregressi, "con non pochi problemi per l'erogazione degli attuali servizi sanitari, nonché il blocco di tutte le risorse pregresse 2018 e ante da destinare all'Azienda, determinando una ulteriore sofferenza di liquidità" (cfr. citata nota n. 170858/2020).

Con nota n. 45602 del 1.10.2020 il Presidente del Collegio Sindacale della ASP, a cui la Sezione aveva richiesto ulteriori informazioni sullo stato finanziario dell'Azienda, ribadiva la propria impossibilità a riferire alcunché a causa della assenza di "fonti basilari" da cui attingere qualunque dato contabile e finanziario.

Con deliberazione n. 42/2021 la Sezione avviava quindi l'esame dei consuntivi 2013-2020, nel presupposto che la assenza di bilanci regolarmente approvati per tale periodo non poteva costituire motivo di sottrazione al sindacato della magistratura contabile. Venivano quindi effettuate specifiche richieste istruttorie in merito alla ricostruzione della

massa passiva della ASP, ai dati di conto economico, ai debiti nei confronti del Tesoriere, alla situazione del fondo cassa e dei pignoramenti, ai debiti di recente formazione.

La ASP chiedeva ampia proroga (cfr. nota n. 24163 del 22.4.2021) per dare riscontro alle predette richieste, tenuto anche conto dell'insidiarsi, in data 12 marzo 2021, di un Commissario Straordinario nominato in sostituzione della precedente commissione. La proroga veniva concessa nei termini richiesti (60 giorni).

Con nota n. 35390 del 22.6.2021 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 5990 del 25.6.2021 e sottoscritta dal nuovo Commissario Straordinario dott. Gianluigi Scaffidi, dal Direttore dell'Ufficio Economico e Finanziario dott. Giuseppe Corea e dal Direttore Amministrativo dott.ssa Daniela Costantino) la ASP forniva quindi riscontro alla citata deliberazione n. 42/2021; con pec acquisita al prot. Corte dei conti n. 6073 dell'1.7.2021 il Tesoriere della ASP forniva, spontaneamente, ulteriori chiarimenti alla Sezione.

Il Commissario Straordinario, infine, trasmetteva alla Sezione una propria deliberazione relativa alla determinazione del "fondo rischi" da accantonare nel bilancio consuntivo della ASP per l'esercizio 2020 (cfr. deliberazione n. 650/2021, acquisita al prot. Corte dei conti n. 6074/2021).

DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento.

L'art. 1, co. 166 e seguenti della L. n. 266/2005, 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 i relativi bilanci per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico finanziaria.

L'art. 1, co. 3, del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, ha precisato e potenziato l'oggetto del controllo, sancendo 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'art. 1, co. 166 e ss., della L. n. 266/2005, per la verifica degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 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.

In base al successivo comma 7, "l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo 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 di trasmissione, o nel caso 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".*

Analogamente a quanto sancito per il controllo finanziario sugli Enti Locali, la disposizione appena richiamata prevede la possibilità di un effetto interdittivo delle pronunce della Corte anche sui programmi di spesa degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Tuttavia, il controllo affidato alla Corte dei conti su tali Enti presenta connotazioni peculiari, stante l'inevitabile riflesso sul diritto fondamentale alla salute e l'esigenza di contemperarne la tutela con la necessità di razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria.

Sull'architettura di siffatto sistema di controllo è intervenuta anche la Corte Costituzionale con la sentenza n. 39/2014 con la quale ha ribadito 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".*

Con riferimento all'obbligo di adozione di provvedimenti di modificazione del bilancio necessari a rimuovere le irregolarità, per come sancito dal citato comma 7, ed in relazione alle conseguenze scaturenti dalla violazione del medesimo, la Corte ha osservato 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”*; ha, infine, 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 perseguita in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea. La ragionevolezza, in funzione della tutela dell'indicato interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e dell'unità economica della Repubblica, degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti sui bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale previsti dall'impugnato comma 7 – i quali consentono di garantire il rispetto dei menzionati interessi costituzionali anche quando l'ente controllato non vi provveda spontaneamente – comporta l'infondatezza delle doglianze avanzate dalle ricorrenti in ordine al carattere «coercitivo» e «sanzionatorio e repressivo» degli stessi. Tale conclusione, del resto, è ancor più valida a séguito dell'imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, della fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma, Cost. nel testo modificato dalla citata legge costituzionale), del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi”*.

2. Il bilancio “sanitario” quale bene pubblico.

La legge n. 266/2005 – a cui fa richiamo l'art. 1, comma 3, d.l. 174/2012, in materia di bilanci sanitari – demanda l'inizio del processo di controllo della Corte dei conti sui bilanci alla trasmissione delle c.d. relazioni-questionario da parte dell'organo di revisione che, nel caso delle Aziende sanitarie, è il Collegio Sindacale. Il caso della ASP di Reggio Calabria costituisce probabilmente un *unicum* a livello nazionale, dal momento che fin dal 2013 la ASP non approva i bilanci e, conseguentemente, il Collegio Sindacale non trasmette le relazioni di cui all'art. 1, c. 167 della L. 266/2005 alla Sezione. La mancata trasmissione di “questionari” e di segnalazioni/relazioni da parte del Collegio Sindacale dell'ASP, oltre

alla difficoltà di reperire dati contabili attendibili, si è di fatto tradotta nella impossibilità di procedere al controllo di legalità finanziaria da parte della Sezione.

Questa anomalia non può però dare vita ad una “isola di impunità”, sottraendo ai controlli della magistratura contabile una situazione finanziaria di grave patologia.

Come più volte ricordato dalla Corte costituzionale, esiste un diritto al bilancio come “bene pubblico”. Questo diritto è evidente nel sistema degli enti territoriali: infatti, il bilancio degli enti territoriali è un “*bene pubblico [...], funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia all’individuazione degli strumenti attuativi delle politiche pubbliche*” (Corte cost., sentenza n. 184 del 2016, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; in termini analoghi Corte cost., sentenze n. 228 del 2017, n. 247 del 2017, n. 274 del 2017, n. 49 del 2018).

Nel caso delle Aziende sanitarie, pur non esistendo una “contabilità di mandato” – il bilancio non è infatti redatto da soggetti eletti con la finalità, tra l’altro, di rendere note ai consociati-elettori le modalità attraverso cui avviene *ex ante* la programmazione delle risorse e, *ex post*, la loro spendita – esiste però l’esigenza di una “trasparenza divulgativa” (cfr., ancora, Corte cost. sentenza n. 184/2016) che sempre si accompagna alla gestione di risorse pubbliche. Le Aziende sanitarie ricevono infatti tali risorse a mezzo delle Regioni (a loro volta percettrici del Fondo Sanitario Nazionale – FSN) con la precipua finalità di “*assicurare le prestazioni indefettibili e le ulteriori prestazioni (nei limiti della sostenibilità) alle migliori condizioni qualitative e quantitative*” (cfr. Corte cost., sentenza n. 157 del 2020): logico corollario di ciò è che di tali risorse pubbliche e finalizzate a garantire un adeguato livello delle prestazioni assistenziali sanitarie deve essere data una rappresentazione trasparente e attendibile in bilancio, affinché i cittadini-elettori possano valutarne la corretta gestione, sia pure da parte di soggetti non direttamente eletti. Come pure evidenziato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Campania, nel caso delle Aziende sanitarie “[i membri della collettività di riferimento] entrano in una relazione (soltanto) “mediata” col bilancio: di conseguenza, gli “interessati” al bilancio non sono solo gli amministratori, ma anche (ed ancor prima) i cittadini utenti, nonché il “mercato” che interagisce col bilancio, fornendo beni e servizi” (Sez. contr. Campania, deliberazione n. 148/2019/PRSP). C’è quindi per tutti gli *stakeholders* – cittadini utenti, amministratori, elettori, imprenditori del mondo sanitario – un interesse “mediato” al “diritto al bilancio”, ossia ad un bilancio trasparente e attendibile.

Oltre a ciò, non si può sottacere che il bilancio della singola ASP influisce sulle risultanze del bilancio consolidato del Servizio Sanitario Regionale - SSR (art. 32, d.lgs. 118 del 2011) e, quindi, incide sul risultato di gestione del Servizio Sanitario Regionale. Dunque, l'*accountability* contabile della singola Azienda sanitaria assume un valore significativo anche per la valutazione dell'operato degli amministratori regionali, onde valutare se essi abbiano fatto quanto in loro potere per l'effettivo contenimento ed efficientamento della spesa sanitaria del SSR e per evitare che il SSR chiuda in disavanzo la propria gestione finanziaria.

È evidente che il "diritto al bilancio" non può venire meno quando una Azienda sanitaria non redige bilanci. Il "diritto al bilancio", in questo caso, non può che essere declinato nel diritto dei cittadini di avere comunque un quadro finanziario della Azienda, anche attraverso l'analisi di una magistratura, quale è la Corte dei conti, che è custode dell'equilibrio economico e finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Pertanto, con la presente deliberazione la Sezione procede all'esame della situazione contabile della ASP di Reggio Calabria nel periodo 2013-2019 sulla base dei dati contabili forniti dalla Azienda e dalla banca che effettua il servizio di Tesoreria per la ASP.

3. La situazione finanziaria della ASP di Reggio Calabria nel periodo 2013-2019.

A. RICOSTRUZIONE DELLA MASSA PASSIVA.

Come emerge dai verbali delle riunioni del Tavolo tecnico e del Comitato per la verifica dei LEA, la ASP di Reggio Calabria presenta da anni una situazione debitoria di difficile ricostruzione. Si tratta del principale "problema contabile" della Azienda, perché preclusivo alla corretta redazione dei bilanci (cfr. nota Presidente Collegio Sindacale n. 7106/2019). Inoltre, questo problema si riflette sul contenzioso: infatti, l'impossibilità della ASP di ricostruire la propria massa debitoria rende difficile la gestione del contenzioso in essere - per il quale neppure è certa la identità di ciascun presunto creditore della Azienda - e aumenta il concreto rischio di pendenze potenziali.

Chiaramente questa situazione gravemente patologica incide sull'intero perimetro sanitario regionale, posto che le risultanze del bilancio consolidato (che la Regione elabora a livello contabile e segnala attraverso la piattaforma NSIS, pur non potendo formalmente approvare il bilancio a causa proprio della incompletezza dei dati della ASP) sono inattendibili. La sussistenza di una enorme mole di debiti non quantificata rende certo che

la ASP abbia maturato un “disavanzo occulto”, seppur non determinato nel *quantum*; ciò a sua volta altera i dati relativi al disavanzo sanitario regionale (la cui stima risente dei valori inattendibili della Azienda) e il ritmo del piano di rientro.

In merito a questa criticità, con nota n. 35390/2021 la ASP ha premesso che la situazione è nota agli organi regionali, “*i quali... avevano individuato un pool di professionisti dedicati alla ricognizione del contenzioso e della rilevazione delle assegnazioni esecutive per la dovuta riconciliazione, anche con la Tesoreria. Detta attività non è stata portata a termine, né la Regione ha riproposto la medesima soluzione ovvero altro tipo di struttura dedicata*”. La citata nota ha anche evidenziato che per la ricostruzione del debito pregresso è stato chiesto al Commissario ad Acta per il piano di rientro – fra i cui obiettivi è stato posto il risanamento della ASP di Reggio Calabria – che assicurasse il supporto dell’Agenas (cfr. nota n. 30772 del 7.5.2019 e n. 9690 del 18.2.2020), come peraltro consentito dall’art. 8 D.L. 35/2019; tale richiesta sarebbe rimasta, tuttavia, priva di riscontro. Parimenti, è stato riferito che la gravissima situazione in cui versa la ASP ha portato gli organi gestori a chiederne il dissesto finanziario, come consentito in via eccezionale e fino al 30 ottobre 2020 dall’art. 5 D.L. 35/2019; questa proposta non ha però trovato accoglimento da parte del Commissario ad Acta. La Commissione Straordinaria della ASP in carica fino al 12 marzo 2021 avrebbe effettuato ogni utile sforzo per procedere alla ricostruzione del debito della Azienda, senza tuttavia conseguire alcun significativo risultato anche per la mancanza di personale qualificato in grado di provvedere alle operazioni necessarie.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva quanto segue.

A.1. La massa passiva e i pagamenti in essere.

Nel corso degli anni, gli Istituti Tesorieri della ASP di Reggio Calabria (comprese anche le ex ASL di Palmi e Locri) hanno effettuato pagamenti per circa 395,6 mln di euro mediante assegnazioni giudiziarie (pignoramenti) sui conti correnti bancari e postali aziendali. A seguito di tali pignoramenti l’Azienda, non avendo a disposizione il dettaglio dei documenti contabili oggetto dei pagamenti, ha provveduto a riportare in contabilità generale, attraverso le rilevazioni in prima nota, solo la riduzione generica del debito verso fornitori senza provvedere alla chiusura del singolo documento contabile di riferimento presente nel partitario fornitori. In relazione all’impegno commissariale in merito alla regolarizzazione delle scritture contabili e ai tempi di pagamento, in data 19 maggio 2014 l’ASP di Reggio Calabria, con il supporto di un Advisor contabile, avviava le prime attività

propedeutiche alla riconciliazione delle partite creditorie individuando alcuni fornitori¹; inoltre, al 31.12.2013 l'ASP effettuava accantonamenti per contenzioso per circa 38 mln di euro. Il verbale del Tavolo tecnico e del Comitato LEA del 28 ottobre - 12 novembre 2014 riporta che "il Commissario fa presente che i ricorsi sono circa 200 e parte di essi riguardano la produzione extrabudget di strutture private per i quali l'ASP non si è costituita in giudizio".

Nel marzo 2015, l'Advisor riferiva che l'analisi dei pagamenti effettuati dai Tesorieri (come si diceva, in totale € 395,6 mln) faceva emergere la seguente situazione (cfr. verbale del Tavolo tecnico e Comitato dell'8 aprile 2015):

- 168 mln di euro erano riferibili a partite debitorie relative a fornitori che avevano partecipato al processo di riconciliazione e che erano stati individuati negli elenchi delle assegnazioni;
- 93,6 mln di euro erano riferibili a partite debitorie relative a fornitori che non avevano partecipato al processo di riconciliazione e che non erano individuati negli elenchi delle assegnazioni;
- Le restanti assegnazioni erano "non classificabili".

La seguente tabella sintetizza il quadro dei debiti *supra* descritti:

Analisi delle partite debitorie non richieste dai fornitori con le Assegnazioni dell'Istituto Tesoriere dati in mln di euro			
Tipologia fornitore	Partite debitorie riconducibili a fornitori circolarizzati presenti nelle assegnazioni	Partite debitorie riconducibili a fornitori non circolarizzati e non individuati nelle assegnazioni	Totale
Fornitore di beni e servizi	35,0	31,2	66,2
Casa di cura	40,1	0	40,1
Farmacie convenzionate	80,6	46	126,6
Strutture di specialistica	3,9	6,3	10,2
Altre strutture accreditate	8,5	10,1	18,6
totale	168	93,6	261,7

Nel successivo verbale del Tavolo tecnico e del Comitato del 23 luglio 2015 sono indicati primi progressi nella regolarizzazione dei debiti vetusti. Viene riportata la seguente tabella:

¹ Come emerge dal verbale del 28 ottobre e 12 novembre 2014, al 20 ottobre 2014 erano stati circolarizzati 1.926 fornitori tramite comunicazione PEC; per altri restanti 697 fornitori la ASP in data 2 settembre 2014 ha pubblicato un avviso.

Partite pagate dall'ASP Reggio Calabria su debito pregresso suddivisi per casistiche <i>dati in mln di euro</i>			
	2008 e ante	2009-2014	Totale
Debito commerciale (93 mln)	3,65	12,11	15,76
Insussistenze (241 mln)	0,22	0	0,22
Partite aperte potenziali regolarizzazioni (45 mln)	0,04	1,6	1,64
Partite aperte non riscontrate lato fornitore (52 mln)	0,02	0,24	0,26
Potenziali sopravvenienze passive (25 mln)	2,09	0,62	2,71
Contenzioso attivato dai fornitori (61 mln)	4,29	0,9	5,19
totale	10,3	15,5	25,8

In base alla tabella sopra riportata, la ASP alla data del 30 giugno 2015 presentava debiti potenziali per oltre 500 mln di euro (debiti commerciali per ca 93 mln, insussistenze per 241 mln, partite aperte non riscontrate dal lato del fornitore per 52 mln, potenziali sopravvenienze passive per 25 mln, contenzioso attivato dai fornitori per 61 mln); i pagamenti alla medesima data erano invece pari a € 25,8 mln. Per quanto attiene alle partite insussistenti, a giugno 2015 ne erano state regolarizzate - nel senso di effettivamente riconciliate anche se non ancora saldate - per € 91 mln circa, così ripartiti:

Partite insussistenti regolarizzate a partitario per tipologia di fornitore <i>dati in mln di euro</i>			
Tipologia fornitore	2008 e ante	2009-2014	Totale
Fornitore di beni e servizi	2,23		2,23
Farmacie convenzionate	23,6		23,60
Casa di Cura	59,48		59,48
Strutture di specialistica	4,48		4,48
Altre strutture accreditate	1,64		1,64
totale	91,4	-	91,4

Nel successivo verbale del 12 aprile 2016 si legge che: *“La Struttura commissariale ha confermato che sull’ASP di Reggio Calabria vi sono numerose criticità tanto da definire la situazione della Asp di Reggio Calabria una vera e propria emergenza, non calabrese, ma nazionale. Ha inoltre ricordato che tale ASP risulta commissariata da una terna commissariale con un mandato prossimo alla scadenza. L’Advisor ha comunicato che da circa un anno non esegue controlli all’ASP di Reggio Calabria”.*

I verbali successivi, fino all’ultimo a disposizione della Sezione (25 maggio 2020) non evidenziano progressi sul versante della ricostruzione della massa passiva.

Con deliberazione n. 42/2021 la Sezione ha quindi chiesto alla ASP di **fornire aggiornamenti sulla situazione di ricostruzione delle partite debitorie e sul saldo dei debiti pagati**; a questo proposito, è stato chiesto alla Commissione Straordinaria di indicare:

- a) i progressi compiuti rispetto alle informazioni a disposizione della Sezione sul versante della **ricostruzione della massa passiva**;
- b) le **modalità attraverso cui si stava provvedendo alla ricostruzione della massa passiva pregressa** (es. ricerca dei creditori attraverso il partitario);
- c) **la modalità attraverso cui lo stock debitorio era rappresentato in contabilità**, tenuto conto che i dati di SP forniti alla Regione potrebbero essere grandemente sottostimati.

A nessuno di questi quesiti è stata fornita specifica risposta.

Alla nota n. 35390/2021, con cui sono stati forniti i riscontri alle richieste della Sezione, è stato allegato un documento (nota prot. n. 27824 del 18.5.2021, all. sub 13) in cui il Commissario Straordinario nominato in data 12 marzo u.s. in sostituzione della precedente Commissione ha evidenziato di non poter affrontare le criticità gestionali e contabili che connotano la situazione della ASP con le risorse interne. Il Commissario Straordinario si è quindi rivolto al Commissario ad Acta per il piano di rientro dichiarando il proprio intento di costituire un gruppo di lavoro a cui affidare attività indispensabili come la estrazione e analisi delle partite commerciali, la analisi e riconciliazione dei dati del partitario, la analisi delle assegnazioni e dei decreti ingiuntivi non regolarizzati, la chiusura a sistema delle partite pregresse pagate e regolarizzate, l'estrazione ed analisi delle partite presenti nella piattaforma dei crediti commerciali (PCC), l'allineamento dei partitari fornitori con il sistema contabile (Co.GE). Il Commissario Straordinario ha preannunciato un cronoprogramma delle azioni individuate, che richiederà dai sei ai dodici mesi per il completo riallineamento della contabilità della ASP; a tal fine, ha dichiarato che intende servirsi di professionisti da assumere *ad hoc*, ed in particolare di n. 1 avvocato, n. 1 dirigente con esperienza nella P.A., n. 2 commercialisti/revisori contabili. Oltre a ciò, viene fatta richiesta al Commissario ad Acta di collaborazione e di fornire ulteriore personale.

A. 2. Utilizzo delle anticipazioni di liquidità (fondi FAS) per il pagamento dei debiti pregressi.

Nella deliberazione n. 42/2021 la Sezione dava conto che, sul versante dei pagamenti, i vari verbali del Tavolo tecnico e del Comitato hanno evidenziato la incapacità della ASP di utilizzare i fondi ricevuti per il saldo dei debiti pregressi. Secondo quanto si legge nel verbale del 28 marzo 2017, a fine 2017 risultavano trasferiti alla Azienda 252 mln di euro di fondi; i pagamenti dei debiti vetusti ammontavano solo a 35 mln di euro, pari al 14% delle somme percepite (cfr. verbale del 28 marzo 2017); tra l'altro, *“Il Commissario ha dichiarato che nell'ASP di Reggio Calabria una parte consistente delle rimesse mensili sono bloccate dal Tesoriere a causa dei pignoramenti intervenuti nel periodo. In tale ASP sono stati nominati circa 600 Commissari ad acta per i pignoramenti relativi al debito degli anni pregressi ed oggetto di contenzioso”* (cfr. verbale del 28.3.2017). **I pagamenti si sono fermati alla indicata soglia di 35 mln (cfr. verbali del 21 novembre 2017, del 27 marzo - 12 aprile 2018, del 18 luglio 2018, del 15 novembre 2018)**; nel verbale del 15 novembre 2018 si legge inoltre che: *“pur avendo effettuato dei pagamenti a seguito di giudizi di ottemperanza, [la ASP] non ha riportato in contabilità le fatture oggetto di pagamento. I responsabili degli uffici amministrativi dell'ASP stessa sono andati in pensione di recente, per cui il personale è sottodimensionato. Riferisce inoltre che in azienda è utilizzato un software di contabilità ormai obsoleto e quello regionale non è ancora stato messo a disposizione delle aziende poiché in fase di test ha evidenziato alcune inefficienze”*.

La ASP, con la nota n. 353901/2021, **ha confermato di essere stata destinataria di fondi per circa 252 mln di euro**, dettagliando la natura di tali somme (che comprendono fondi FAS, anticipazioni di liquidità e risorse premiali).

Non ha tuttavia fornito alcuna giustificazione circa il fatto che i pagamenti si siano fermati alla soglia di circa 35 mln di euro e circa i motivi per cui non sono state riportate in contabilità le fatture oggetto di pagamento. Si precisa, a tal riguardo, che oggetto di specifico quesito istruttorio della Sezione concerneva le modalità attraverso cui i fondi percepiti erano stati via via spesi.

Con la citata deliberazione n. 42/2021 la Sezione aveva altresì chiesto alla ASP di **trasmettere i dati di SP inviati al sistema NSIS e alla Regione nel periodo 2013-2020, indicando in quali voci risultano ubicati lo stock debitorio e i debiti pagati.** Infatti, il Presidente del Collegio Sindacale aveva espresso dubbi sulla correttezza della voce relativa alle sopravvenienze passive (cfr. nota n. 7106/2019): pertanto, si chiedeva di accompagnare i dati con una relazione che illustrasse la correlazione fra le voci di SP e CE

e la ricostruzione via via effettuata dello stock debitorio, nonché dei pagamenti dei debiti pregressi.

L'Azienda si è limitata a trasmettere i dati di stato patrimoniale (su cui si veda infra), senza relazionare in alcun modo sulle correlazioni fra CE (in specie la voce sopravvenienze passive) e i debiti pagati.

A. 3. Stato del contenzioso.

Con la deliberazione n. 43/2021 la Sezione aveva rimarcato che la ASP non era in grado non solo di ricostruire lo stato delle proprie passività pregresse, ma anche di definire il perimetro del proprio contenzioso.

In particolare, dalla nota del Commissario ad acta per il piano di rientro sanitario n. 170858/2020 - che a sua volta raccoglie le conclusioni rassegnate dalla Commissione Straordinaria della ASP con nota n. 41905 del 31.1.2020 - emerge il seguente stato del contenzioso al 31.12.2018:

- Cause civili e commerciali = € 928.286.104,5;
- Cause di lavoro = € 23.028.393,69;
- Contenzioso pendente "possibile o remoto", con stima di soccombenza molto bassa (inferiore al 10%) = € 34.520.242,65.

La Commissione evidenzia che gli accantonamenti a fondo contenzioso non risultano congrui.

A giudizio del Commissario ad acta per il piano di rientro sanitario - attraverso cui, si rammenta, la Sezione ha acquisito le informazioni sopra riportate: cfr. nota del Commissario ad acta n. 170858/2020 - le ricostruzioni effettuate dalla ASP sono insufficienti. Infatti: 1) non sono state fornite informazioni sui criteri utilizzati per valutare il rischio e la congruità degli accantonamenti, né è stato indicato il dettaglio e la tipologia del contenzioso; 2) non è stata indicata la sorte capitale del contenzioso, né quanta parte dei valori indicati è già inclusa nello stato patrimoniale quale partita debitoria; 3) non è chiaro quanta parte del contenzioso sia inclusa nelle assegnazioni giudiziarie già pagate o in pignoramenti non regolarizzati in anni pregressi.

La Sezione, con la citata deliberazione n. 42/2021, ha quindi chiesto alla ASP di fornire informazioni sul contenzioso, indicando in particolare:

- a) i criteri utilizzati per valutare il rischio e la congruità degli accantonamenti, nonché il dettaglio e la tipologia del contenzioso;
- b) l'ammontare della sorte capitale del contenzioso, nonché quanta parte del contenzioso quantificato è già incluso nello stato patrimoniale quale partita debitoria;
- c) l'ammontare delle controversie già incluse nelle assegnazioni giudiziarie pagate o in pignoramenti non regolarizzati in anni pregressi;
- d) l'ammontare dei debiti non regolarizzati su pignoramenti assegnati alla data della presente deliberazione, tenuto conto che al 31.12.2018 tale valore sembrerebbe pari a € 395.565.901,00 (cfr. quanto riportato nella nota del Commissario ad acta per il piano di rientro sanitario prot. n. 170858/2020).

Gli organi della ASP non hanno dato puntuale riscontro ai quesiti istruttori. Nella nota n. 35390/2021 il Commissario Straordinario ha convenuto circa la necessità di una puntuale ricostruzione dello stato del contenzioso, specificando che l'Ufficio legale, con nota n. 9796 del 18.2.2020 ha così distinte le controversie al 31.12.2018:

- Contenzioso definito: € 951.314.497;
- Contenzioso pendente: € 35.520.242,65

Il Commissario ha specificato: *“stanti i suddetti valori, non sembra che sia ragionevole pensare che le assegnazioni giudiziarie siano riconducibili alle tipologie indicate nel contenzioso e in parte rientranti nel debito o fondo rischi, atteso che il valore complessivo del contenzioso supera, in valore, le assegnazioni eseguite dal Tesoriere. È pertanto necessario verificare le singole fattispecie giudiziarie, incrociando il dato con le scritture contabili dell'Ente. (omissis) Peraltro, al di là dell'aspetto contabile, v'è da effettuare un'analisi del contenzioso creatosi, atteso che, come segnala il dirigente pro tempore del servizio finanziario dell'ASP, i provvedimenti giudiziari subiti dall'ASP, senza la dovuta attività defensionale in buona parte dei casi, afferiscono in massima parte ad extra budget, non riconoscibili, come da consolidato orientamento normativo e giurisprudenziale”.*

Il Commissario Straordinario ha poi trasmesso alla Sezione una propria delibera con cui viene approvata la stima del fondo rischi da accantonare nel bilancio consuntivo 2020 della ASP (cfr. nota acquisita al prot. Corte dei conti n. 6074 del 1.7.2021). Il rischio di soccombenza stimato a fine 2020 è pari a € 11.282.078,60; questo rischio, però, si riferisce al solo contenzioso trattato dai legali interni alla ASP e non comprende il contenzioso affidato ai legali esterni, del quale manca una stima. **Le stime della ASP, pertanto, anche per il 2020 si rivelano del tutto inattendibili: congrui accantonamenti a fondo rischi**

potranno (e dovranno) essere effettuati soltanto dopo la corretta perimetrazione del contenzioso.

Osservazioni conclusive sulla ricostruzione della massa passiva, dei pagamenti, dello stato del contenzioso. Alla luce delle scarse controdeduzioni presentate dalla Azienda, la Sezione non può che confermare la assoluta confusione contabile-amministrativa che connota la ASP di Reggio Calabria, dalla quale emergono alcuni punti fermi.

In primo luogo, l'Azienda non è mai stata in grado di ricostruire la propria massa passiva, che sembra comunque non inferiore a 500 mln di euro di debiti potenziali. Questa massa debitoria non può essere saldata a causa della impossibilità di individuare correttamente i creditori: infatti, i pagamenti della ASP - che pure ha ottenuto fondi FAS - risultano fermi a circa 35 mln di euro, circostanza non smentita dal Commissario Straordinario.

Per quanto attiene al contenzioso, non risulta chiaro con quali criteri è stata effettuata la "mappatura" dello stesso né in quale misura siano stati fatti pagamenti (ad esempio, da parte del Tesoriere per procedure esecutive in corso) ovvero accantonamenti a fondo rischi.

In questa situazione di estrema patologia, il Commissario Straordinario ha illustrato alcune iniziative (cfr. nota n. 27824/2021) che potrebbero portare ad un riallineamento dei fatti contabili con quelli gestionali. Presupposto essenziale per la concreta adozione e attuazione di queste iniziative è il rafforzamento del personale della ASP mediante l'innesto di professionalità specifiche.

La Sezione rileva come il Commissario Straordinario abbia correttamente individuato le principali problematiche da affrontare e come sia necessario - indipendentemente dalle scelte organizzative che verranno adottate e che rientrano nella valutazione discrezionale dell'Azienda - avviare prontamente il percorso individuato, che chiaramente non potrà essere ultimato in tempi brevi. **A questo proposito, la Sezione ritiene che la ASP di Reggio Calabria debba adottare, entro 60 giorni dalla notifica della presente deliberazione, le seguenti misure correttive:**

- 1) **Avvio delle iniziative prioritarie per la definizione della massa debitoria e per la verifica dei pagamenti effettuati nel tempo, con particolare riguardo ai punti nn. 1-7 indicati nella nota del Commissario Straordinario n.**

27824/2021 (che testualmente asserisce: “le attività indispensabili... vengono così indicate:

- 1) Estrazione e successiva analisi delle partite commerciali (fatture, note di credito e altri documenti contabili) ancora aperte nel sistema contabile (partitario) della Azienda sanitaria;
- 2) Analisi e riconciliazione dei dati del partitario con i saldi debitori della contabilità generale e con il bilancio di verifica alla stessa data;
- 3) Analisi delle assegnazioni e dei decreti ingiuntivi non ancora regolarizzati in contabilità e conciliazione delle stesse con le partite debitorie ancora aperte;
- 4) Chiusura a sistema delle partite debitorie pregresse pagate e regolarizzazione contabile delle assegnazioni giudiziarie (pagamenti effettuati dall'istituto Tesoriere);
- 5) Estrazione ed analisi delle partite debitorie presenti in PCC;
- 6) Allineamento dei pagamenti presenti nel sistema contabile con i pagamenti presenti in PCC;
- 7) Allineamento delle partite debitorie aperte della PCC con le risultanze del debito presenti nel partitario aziendale”);

II) **Avvio dell'analisi del contenzioso, tenuto conto della necessità di tracciare anche la parte dello stesso affidata a legali esterni.**

Pur nella consapevolezza che la situazione gestionale richiede uno sforzo eccezionale, la Sezione non può fare a meno di rimarcare che le iniziative finora assunte dagli organi della ASP sono state, in molti casi, di carattere meramente formale. **Pertanto, è necessario che le misure correttive richieste dal Collegio vengano deliberate, approvate e avviate entro i già menzionati 60 giorni; queste misure dovranno essere accompagnate da un cronoprogramma per la loro attuazione. Il Commissario Straordinario provvederà poi a riferire alla Sezione, semestralmente, circa i progressi compiuti nella attuazione delle misure correttive.**

B. DATI DI CONTO ECONOMICO E STATO PATRIMONIALE.

Si seguito, si riporta una tabella che compendia le principali voci di conto economico (CE) relative agli esercizi 2013-2019 (fonte: dati inviati al sistema segnaletico NSIS del Ministero della Salute, confermati dalla ASP con nota n. 35390/2021):

ASP di Reggio Calabria - ricostruzione CE con dati in NSIS (€/000)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A) VALORE DELLA PRODUZIONE							
A.1 Contributi in c. esercizio	877.223	875.803	860.657	861.033	872.537	880.250	899.164
A.2 Rettifica contributi c/esercizio per destinazione ad investimenti	-161	-161	-82	0	-98	-55	0
A.3 Utilizzo fondi per quote inutilizzate contributi vincolati di esercizi precedenti	9.405	2.680	21.340	7.076	197	4.169	61
A.4 Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria	11.429	11.365	10.421	8.526	8.565	6.018	6.416
A.5 Concorsi, recuperi e rimborsi	408	6.759	6.392	797	981	673	0
A.6 Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (Ticket)	3.139	3.011	2.971	3.037	3.132	3.051	3.011
A.7 Quota contributi in c/capitale imputata nell'esercizio	992	1.079	1.156	1.381	786	726	633
A.8 Incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni	0	0	0	0	0	0	0
A.9 Altri ricavi e proventi	549	549	600	609	611	611	610
Totale A	902.984	901.085	903.455	882.459	886.711	895.443	922.409
B) COSTI DELLA PRODUZIONE							
B.1 Acquisti di beni	77.505	84.774	97.024	101.301	108.015	117.831	122.822
B.2 Acquisti di servizi sanitari	531.786	536.687	541.088	533.364	538.479	544.812	550.551
B.3 Acquisti di servizi non sanitari	25.911	26.216	27.132	32.055	29.972	28.826	29.773
B.4 Manutenzione e riparazione	5.242	4.989	4.529	3.517	3.411	3.636	4.100
B.5 Godimento di beni di terzi	3.915	3.189	2.941	3.035	3.594	3.619	3.520
B.6 Costi del personale	216.580	203.866	198.083	190.189	188.557	183.349	178.651
B.7 Oneri diversi di gestione	4.783	3.539	3.560	3.119	4.614	5.572	5.407
B.8 Ammortamenti	1.227	1.267	1.290	1.424	1.410	1.305	1.345
B.9 Svalutazione delle immobilizzazioni e dei crediti	0	0	0	0	0	0	0
B.10 Variazione delle rimanenze	490	-1.449	-715	-523	-936	-1.510	-5.056
B.11 Accantonamenti	9.374	11.028	6.995	7.022	11.260	10.364	10.159
Totale B	876.813	874.106	881.927	874.503	888.376	899.033	901.235
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI							
C.1 Interessi attivi ed altri proventi finanziari	1	2	0	0	0	0	0
C.2 Interessi passivi ed altri oneri finanziari	5.252	6.049	5.446	9.895	9.324	7.904	8.491
Totale C	-5.252	-6.051	-6.324	-9.895	-9.324	-7.904	-8.491
D) RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE							
D.1 Rivalutazioni	0	0	0	0	0	0	0
D.2 Svalutazioni	0	0	0	0	0	0	0
Totale D	0						
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI							
E.1 Proventi straordinari	1.981	2.685	0	5.264	7.107	2.661	6.973
E.2 Oneri straordinari	9.512	9.009	6.551	13.143	9.023	7.284	7.898
Totale E	-7.531	-6.324	-6.551	-7.879	-1.916	-4.623	-925
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	13.388	14.604	8.653	-9.818	-12.905	-16.116	11.757
Y) IMPOSTE SUL REDDITO DELL'ESERCIZIO							
Y.1 IRAP	16.186	15.155	14.285	13.088	15.611	13.099	14.501
Y.2 IRES	477	4	481	487	413	452	437
Y.3 Accantonamento a fondo imposte	0	0	0	0	0	0	300
Totale Y	16.663	6.419	14.766	13.575	16.024	13.551	15.238
UTILE (PERDITA) DELL'ESERCIZIO	-3.275	-8.494	-6.113	-23.393	-28.929	-29.668	-3.481

fonte: Ministero della Salute, banca dati economico-finanziari regionali; nota ASP n. 35390/2021

Di seguito, si riporta una tabella riepilogativa delle principali voci di stato patrimoniale (SP), come trasmesse dalla ASP alla piattaforma NSIS (l'Azienda ha trasmesso i medesimi dati alla Corte dei conti con nota n. 35390/2021):

ASP Reggio Calabria - dati di stato patrimoniale 2013-2019							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ATTIVO							
A) IMMOBILIZZAZIONI	35.285	34.902	36.808	36.078	34.237	33.052	32.317
a.1) immob. Immateriali	0	16	0	0	0	0	0
a.2) immob. Materiali	35.285	34.886	36.808	36.078	34.237	33.052	32.317
a.3) immob. finanziarie	0	0	0	0	0	0	0
B) ATTIVO CIRCOLANTE	286.289	484.939	337.932	256.180	349.525	371.909	389.818
b.1) rimanenze	3.887	5.336	5.336	6.576	7.511	9.021	14.077
b.2) crediti	236.227	273.189	195.421	177.775	188.433	236.310	268.707
b.2.1.) crediti v. Stato	0	0	0	0	0	0	142
b.2.2) crediti v. Regione	230.766	265.303	187.993	170.271	172.805	167.855	187.152
b.2.3) crediti v. Comuni	1.249	1.249	1.249	1.249	1.249	1.249	1.249
b.2.4) crediti v. aziende sanit. Pubbliche	419	593	614	589	760	786	793
b.2.5) crediti v. società partecipate e enti della Regione	0	0	0	0	404	0	0
b.2.6) crediti v. Erario	55	29	27	13	20	7	21
b.2.7) crediti v. altri	3.738	6.015	5.533	5.649	13.599	66.407	79.350
b.3) attività finanz. che non costituiscono immobilizzaz.	0	0	0	0	22.449	0	0
b.4) disp. liquide	46.175	206.414	137.175	71.829	131.132	126.578	107.034
C) RATEI E RISCONTI ATTIVI	39	45	286	47	106	1.419	1.099
c.1) ratei attivi	0	0	0	0	0	0	0
c.2) risconti attivi	39	45	286	47	106	1.419	1.099
D) CONTI D'ORDINE	0	0	0	0	0	0	142
PASSIVO							
A) PATRIMONIO NETTO	-47.718	150.016	-46.089	-74.472	-91.880	-99.669	-42.311
a.1) fondo di dotazione	-113.525	-113.525	-113.525	-113.525	-113.525	-113.525	-113.525
a.2) finanziam. per investimenti	118.570	128.470	118.570	117.233	117.297	116.625	115.991
a.3) riserve da donazioni e lasciti vincolati	0	0	0	0	0	4	4
a.4) altre riserve	0	0	0	0	0	0	0
a.5) contributi per ripiano perdite	207.187	395.992	211.654	208.001	221.702	224.345	261.598
a.6) utili (perdite) portati a nuovo	-256.675	-259.902	-256.675	-262.788	-288.425	-297.470	-302.898
a.7) utili (perdite) di esercizio	-3.275	-1.019	-6.113	-23.393	-28.929	-29.657	-3.481
B) FONDI RISCHI E ONERI	83.194	81.543	65.460	58.765	38.965	173.788	154.428
b.1) fondi per imposte, anche differite	4.299	3.285	3.236	3.253	0	3.253	3.247
b.2) fondi per rischi	38.152	29.707	18.198	14.093	2.552	138.859	12.074
b.3) fondi da distribuire	0	0	0	0	0	0	105.983
b.4) quote inutilizzate contributi	16.204	22.966	16.204	16.204	4.169	61	0
b.5) altri fondi per oneri e spese	24.539	25.585	27.822	25.215	32.244	31.615	33.124
C) TRATTAM. FINE RAPPORTO	9.866	11.166	10.341	11.396	13.340	12.664	12.674
D) DEBITI	276.243	277.133	345.416	296.588	423.416	319.562	298.435
d.1) debiti per mutui passivi	0	0	0	0	0	0	0
d.2) debiti v. Stato	0	0	0	0	0	0	0
d.3) debiti v. Regione	0	0	0	45	358	458	0
d.4) debiti v. Comuni	460	459	459	459	0	0	0
d.5) debiti v. Aziende sanit. Pubbliche	7.520	7.824	29.441	38.689	0	956	21
d.6) debiti v. partecipate o enti della Regione	6.749	7.046	28.663	0	0	0	0
d.7) debiti v. fornitori	137.546	143.363	146.678	117.564	147.387	133.986	137.481
d.8) debiti v. Tesoriere	22.823	0	8.892	0	96.816	115.912	133.621
d.9) debiti tributari	15.871	18.317	17.985	17.985	44.512	12.859	7.182
d.10) debiti v. istituti previdenz.	33.830	31.836	42.471	40.846	42.876	21.459	9.713
d.11) debiti v. altri	58.193	75.334	99.490	81.000	91.467	33.932	10.415
E) RATEI E RISCONTI PASSIVI	28	0	28	28	27	35	8
e.1) ratei passivi	28	0	28	28	27	35	8
e.2) risconti passivi	0	0	0	0	0	0	0
F) CONTI D'ORDINE	0	0	0	0	0	0	142

fonte: dati trasmessi alla piattaforma NSIS (inviati alla Corte dei conti con nota prot. 35390/2021)

Va premesso che anche questi **dati sono altamente inattendibili**, come emerge dalle considerazioni riportate nei verbali del Tavolo tecnico e del Comitato LEA (cfr., ad esempio, verbale del 20 luglio 2017, ove si legge: *“L’Advisor ha preliminarmente richiamato l’attenzione sui dati prodotti dall’ASP di Reggio Calabria che, “sebbene tenuti in considerazione ai fini del consolidamento dei modelli CE/SP, riportano, tuttavia, limiti significativi sotto il profilo qualitativo, conseguenti alle criticità che caratterizzano dal punto di vista organizzativo-procedurale e di sistema il settore amministrativo-contabile dell’Azienda. Si rileva, ancora oggi, l’assenza del Bilancio d’esercizio 2015.” Tavolo e Comitato chiedono all’Advisor se vi sono rischi. L’Advisor, nel corso della riunione, fa presente che vi sono accantonamenti per eventuali rischi, ma non è possibile effettuare una valutazione certa sulla loro congruità. Infatti i costi valorizzati a CE dall’ASP di Reggio Calabria sono quantificati considerando anche scritture non presenti sui sistemi contabili e, d’altra parte, possono essere presenti in bilancio insussistenze passive non ancora evidenziate”*) nonché dalle osservazioni del Collegio Sindacale (cfr., da ultimo, nota n. 45606 dell’1.10.2020).

Ciò posto, i dati di CE in esame – pur con tutti i loro limiti di attendibilità – mostrano che nel periodo 2013-2018:

- Il valore della produzione è andato leggermente riducendosi (passando da € 902.984.000 nel 2013 a € 895.443.000 nel 2018), anche a motivo della diminuzione della voce relativa ai “ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria” (passata da ca € 11,4 mln nel 2016 a ca € 6 mln nel 2018);
- Parallelamente, i costi della produzione sono aumentati (passando da € 876.813.000 nel 2013 a € 899.033.000 nel 2018); considerata la contrazione dei costi per il personale (ca € 216 mln nel 2013, ridottisi a ca € 183 mln nel 2018) su tale aumento hanno pesato le voci di costi relative all’acquisto di beni e di servizi. È sufficiente osservare che per l’acquisto di beni l’Azienda ha speso ca 77 mln di euro nel 2013, divenuti ca 117 mln nel 2018; per gli acquisti di servizi sanitari il costo è passato da ca € 531 mln nel 2013 a ca € 544 mln nel 2018; per l’acquisto di servizi non sanitari, i costi sono passati da ca 25 mln nel 2013 a ca 28 mln nel 2019;
- L’aumento dei costi e la riduzione dei ricavi hanno inciso sulle perdite di esercizio, che hanno assunto un *trend* crescente. Infatti, nel 2013 il bilancio chiudeva con una perdita (al netto della tassazione) di € 3.275.000; nel 2014 tale

perdita è divenuta pari a € 8.494.000, nel 2015 a € 6.113.000, nel 2016 a € 23.393.000, nel 2017 a € 28.929.000, nel 2018 a € 29.668.000.

I dati del 2019 evidenziano un quadro in miglioramento. Infatti, il valore della produzione ascende a ca 922 mln di euro, mentre i costi sono in linea con quelli del 2018 (ca 901 mln di euro). Il risultato di esercizio è negativo per ca 3,4 mln di euro. Va però sottolineato che **il descritto miglioramento è essenzialmente dovuto ad un aumento del "valore della produzione" collegato all'ascesa dei contributi in conto esercizio;** come rilevato nella relazione sulla gestione al consuntivo 2019, *"tale incremento è dovuto principalmente ai maggiori finanziamenti di quote FSR indistinte dalla Regione Calabria, rispetto a quanto indicato come assegnazione iniziale in sede di indicazioni da parte della Regione per il bilancio preventivo e rispetto all'esercizio precedente"* (cfr. relazione cit., pag. 17).

Per quanto attiene ai dati di stato patrimoniale, la conferma della loro inattendibilità emerge *ictu oculi* esaminando voci come quella dei "debiti verso i fornitori", che si mantiene più o meno stabile nel tempo. **La Sezione non può che aderire alle osservazioni già formulate dal Presidente del Collegio Sindacale: l'andamento della voce dei "debiti verso fornitori" e delle voci di costo di conto economico non permette di comprendere in quali voci risultano ubicati lo stock debitorio e i debiti pagati. Sul punto, la ASP non ha offerto alcuna spiegazione.**

Si soggiunge che il Commissario ad Acta per il piano di rientro, con DCA n. 27 del 12.2.2021, ha evidenziato che: *"i valori contabili esposti nello schema di Stato Patrimoniale afferenti al 2018, presi a base di comparazione, non sono supportati da un bilancio adottato che abbia rappresentato i saldi veritieri, corretti e attendibili (non risultano adottati i bilanci dal 2013 al 2018), in quanto saldi iniziali per l'esercizio 2019, a garanzia del rispetto dei "Postulati del bilancio d'esercizio" tra cui il principio della continuità operativa (art. 2423-bis c.c.)... (omissis) non si ritiene quindi, di poter procedere alla rappresentazione delle singole voci di bilancio esaminate, in quanto, già dall'attività dipartimentale di monitoraggio (verbale riunione di verifica del 18 giugno 2020) condotta dal Dirigente del Settore 8, concernente l'analisi svolta insieme all'Advisor contabile sui modelli economici CE e SP, rappresentativi dei dati di bilancio dell'esercizio 2019 delle Aziende del SSR, nello specifico dell'ASP di Reggio Calabria, sono emerse criticità circa la dubbia coerenza con i dati attesi. Le criticità risultano infatti evidenziate per ciascuna voce di Conto Economico e Stato Patrimoniale (Area contributi, Area personale, Area beni e servizi, Area Accantonamenti, Area straordinaria, Area finanziamenti per investimenti)".* La predetta delibera riporta anche una sintesi della relazione al Bilancio d'esercizio 2019 del

Collegio sindacale della ASP, che ha ritenuto di esprimere parere non favorevole all'approvazione del documento contabile esaminato, per le osservazioni conclusive di seguito riportate:

“Il Collegio rileva che l’Azienda risulta ancora sprovvista dei bilanci relativi agli esercizi 2013 – 2014 – 2015 – 2016 – 2017 – 2018. L’adozione dei predetti bilanci, infatti, è inscindibilmente propedeutica e collegata alla sistemazione, tra l’altro, delle cosiddette poste debitorie pregresse, a tutt’oggi mai effettuata.

Quindi, in base al sancito principio di continuità ed interdipendenza dei bilanci di esercizio, l’Azienda non può adottare il bilancio per l’anno 2019 non avendo adottato quelli degli anni pregressi (sopra richiamati).

Ne consegue che la deliberazione della Commissione Straordinaria n. 666 del 13/08/2020 è irragionevole perché portatrice di un bilancio d’esercizio non in linea con le norme codicistiche, a partire, dall’art. 2423, secondo comma (il bilancio deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell’esercizio).

Peraltro, il bilancio 2019 deve riprendere i saldi contabili finali del precedente esercizio (2018) per il quale l’Azienda non ha ancora adottato alcuna deliberazione. Infatti nella delibera di adozione del bilancio 2019 (n. 666 del 13/08/2020) non è riportato, come stabilito dalla normativa, il confronto con i dati patrimoniali ed economici dell’esercizio 2018.

Ad avvalorare tali conclusioni, peraltro, è la stessa Commissione che nel corpo della delibera dichiara quanto segue. “... si evincono varie criticità afferenti alle procedure amministrativo-contabili, legate al ciclo attivo e al ciclo passivo aziendale, tali da rendere necessario l’avvio di attività di verifica tese al superamento delle problematiche già nel tempo segnalate dal Collegio Sindacale e dalla Regione in merito a talune indeterminanze economico-patrimoniali che hanno finora inficiato il principio di veridicità delle scritture contabili aziendali”.

Tutto ciò premesso il Collegio non può che esprimere parere NON FAVOREVOLE in ordine al Bilancio dell’esercizio 2019.”

Alla luce di quanto sopra riportato, il Commissario ad Acta ha ritenuto di non approvare il bilancio 2019 della ASP.

Con deliberazione n. 42/2021 la Sezione ha richiesto all’ASP di illustrare le ragioni per cui le note di sollecito del Dipartimento regionale alla compilazione e approvazione dei bilanci siano rimaste sempre inevase. La richiesta istruttoria è rimasta inevasa.

Parimenti inevasa è stata la richiesta di ottenere i verbali afferenti l'attività di monitoraggio effettuato dalla Regione Calabria insieme con l'Advisor contabile (ovvero dal solo Advisor contabile) sui modelli economici CE e SP, nel periodo 2013-2020, ivi compreso l'atto del 18 giugno 2020 citato dalla DCA del 12.2.2021

Osservazioni conclusive. La Sezione rileva la impossibilità di ricostruire correttamente la situazione finanziaria della ASP di Reggio Calabria nel periodo 2013-2019, atteso che i dati riportati nelle segnalazioni contabili trasmesse al Ministero della Salute - in mancanza di documenti contabili approvati - risultano evidentemente inattendibili. **A tal proposito, sia sufficiente evidenziare che la mole debitoria della ASP non trova alcuna rappresentazione in bilancio.**

Ciò posto, entro 60 giorni dalla notifica della presente deliberazione è necessario che la ASP:

- provveda ad individuare le criticità aziendali che hanno reso impossibile l'elaborazione di dati di bilancio veritieri e attendibili, non solo con riferimento al macro-problema dei debiti aziendali ma anche con riguardo ad altre voci di stato patrimoniale o di conto economico (es. Area contributi, Area personale);

- indichi le voci di bilancio che possono, nel complesso, considerarsi attendibili;

- provveda ad individuare un cronoprogramma di "riallineamento" dei dati contabili e di quelli gestionali, così da poter giungere alla elaborazione di un bilancio veritiero e attendibile.

Ancora una volta, la Sezione non può fare a meno di rimarcare che le iniziative finora assunte dagli organi della ASP sono state, in molti casi, di carattere meramente formale, come dimostra il fatto che le interlocuzioni con la Regione e con il Commissario ad Acta non abbiano prodotto alcun effettivo progresso. **Pertanto, allo scopo di avviare concretamente un percorso di risanamento gestionale ormai improcrastinabile, si richiede al Commissario Straordinario di adottare le misure correttive sopra indicate e di riferire alla Sezione, semestralmente, circa i progressi compiuti nella loro attuazione.**

C. DEBITI VS TESORIERE.

La deliberazione n. 42/2021 ha evidenziato la presenza di difficoltà nella ricostruzione degli importi delle anticipazioni di Tesoreria utilizzate dall'ASP nel periodo 2013-2020. In particolare, la citata deliberazione metteva in luce come i dati SIOPE

segnalassero l'anomalia del perenne ricorso, da parte delle ASP, ad anticipazioni di cassa; inoltre, nel periodo 2013-2020 erano state restituite al Tesoriere somme maggiori di quelle introitate, come si vede nella terza colonna della sopra riportata tabella. Veniva quindi chiesto alla ASP di:

- 1) Quantificare il debito in essere, a fine 2020, verso il Tesoriere;
- 2) Indicare in quali voci di stato patrimoniale sono state via via imputati i crediti e debiti vs Tesoriere, in modo che la Sezione potesse conciliare i dati di NSIS SP (periodo 2013-2020) e le segnalazioni SIOPE;
- 3) Quantificare gli interessi corrisposti al Tesoriere, anno per anno, nel periodo 2013-2020, indicando anche in quali voci di SP sono confluiti tali interessi.

I quesiti di cui sopra non hanno trovato puntuale riscontro.

La Banca che effettua il servizio di Tesoreria per la ASP ha però trasmesso alla Sezione alcuni dati significativi (cfr. nota acquisita al prot. Corte dei conti n. 6073/2021).

La seguente tabella mostra i movimenti (in entrata e in uscita) delle anticipazioni di cassa nel periodo 2013-2020:

Movimentazione anticipazione di cassa 2013 – 2020			
	TOTALE MOVIMENTI IN ENTRATA - UTILIZZI ANTICIPAZIONE(A)	TOTALE MOVIMENTI IN USCITA - DIMINUZIONI ANTICIPAZIONE(B)	DIFFERENZA(A-B)
2013	648.019.371,88	615.003.692,93	33.015.678,95
2014	754.370.423,35	831.102.115,80	-76.731.692,45
2015	700.546.057,74	706.365.225,86	-5.819.168,12
2016	640.792.423,99	651.630.530,70	-10.838.106,71
2017	706.943.172,08	633.177.488,23	73.765.683,85
2018	669.669.386,07	662.749.737,86	6.919.648,21
2019	631.328.681,07	637.207.324,54	-5.878.643,47
2020	610.081.181,08	690.587.082,99	-80.505.901,91
TOTALE	5.361.750.697,26	5.427.823.198,91	-66.072.501,65

In valore assoluto, quindi, in movimenti in uscita sono stati (nel periodo 2013-2020) superiori di ca 66 mln di euro rispetto a quelli in entrata.

Gli interessi passivi corrisposti al Tesoriere, secondo quanto riferito nella già citata nota n. 6073/2021, sono del seguente importo:

2013	euro 5.176.082,98
2014	euro 4.147.477,94
2015	euro 3.046.225,37
2016	euro 1.115.292,80
2017	euro 4.068.214,29
2018	euro 3.884.754,46
2019	euro 4.140.617,48
2020	euro 3.435.413,81

Ad ulteriore riprova della inattendibilità dei dati di bilancio, gli interessi in parola non trovano corrispondenza nei dati dell'Azienda, voce di CE CA0120 "interessi passivi su anticipazioni di cassa" (cfr. la tabella seguente):

ASP di Reggio Calabria - interessi passivi corrisposti al Tesoriere in €/000 (2013-2020)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
interessi passivi dichiarati dal Tesoriere (A)	5.176	4.147	3.046	1.115	4.068	3.884	4.140
voce CA0120 (B)	5.176	5.628	3.596	1.820	6.647	3.551	4.140
A - B	0	-1.481	-550	-705	-2.579	333	0

Osservazioni conclusive. La Sezione accerta la grave tensione di liquidità in cui versa la ASP, che dal 2013 ricorre costantemente a liquidità aggiuntiva per far fronte alle proprie spese. Parimenti, i dati forniti dal Tesoriere costituiscono una ulteriore riprova della inattendibilità delle segnalazioni di bilancio.

In sede di ricostruzione del sistema contabile, la Sezione ritiene necessario che la ASP proceda alle operazioni di correzione dei dati finanziari tenendo conto delle informazioni fornite dal Tesoriere (che sono state già inoltrate alla ASP dal Tesoriere medesimo). Tali dati dovranno essere messi a disposizione del Collegio Sindacale.

D. FONDO CASSA E PIGNORAMENTI.

Di seguito si riportano i dati SIOPE relativi al fondo cassa (codice 1400) e alla sua quota vincolata (codice 1450) nel periodo 2013-2020:

ASP di Reggio Calabria - fondo cassa periodo 2013-2020								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
fondo cassa	51.073.535,34	147.457.164,59	152.376.033,85	0,00	dati non trasmessi	123.596.072,66	105.983.180,33	136.547.871,36
quota vincolata	0	0	0	0	dati non trasmessi	43.974.854,64	26.361.962,31	31.871.111,28
fonte: dati SIOPE								

Per quanto attiene alle procedure esecutive, solo dal 2018 compaiono pignoramenti del fondo cassa; gli esercizi 2016 e 2017 non presentano neppure segnalazioni al sistema SIOPE.

Il Presidente del Collegio Sindacale ha inoltre comunicato alla Sezione (cfr. nota n. 7106/2019) di aver più volte chiesto alla ASP *“la consistenza delle somme vincolate a favore di terzi aventi causa, l’elenco nominativo dei creditori pignoratizi (Verbali C.S. n. 103 del 2 marzo 2017, n. 116 del 31 maggio 2018, n. 130 del 4 ottobre 2018, n. 138 del 6 dicembre 2018)”* senza tuttavia ottenere alcuna risposta; ha inoltre sottolineato che risulta del tutto anomalo che la ASP figuri aver un consistente fondo di cassa e sia, al contempo, in anticipazione di Tesoreria.

Come già detto in precedenza, vi è anche indeterminatezza sulla regolarizzazione dei pignoramenti e sulle assegnazioni giudiziarie. Questi dati non compaiono nei verbali del Tavolo Tecnico e del Comitato, in quanto risultano non quantificabili; secondo quanto riferito dalla Commissione Straordinaria al Commissario ad Acta, i debiti non regolarizzati su pignoramenti assegnati al 31.12.2018 sarebbero pari a € 395.565.901,00 (cfr. quanto riportato nella nota del Commissario ad acta per il piano di rientro sanitario prot. n. 170858/2020).

Con deliberazione n. 42/2021 la Sezione ha quindi chiesto alla ASP di:

- 1) **Chiarire l’ammontare del proprio fondo cassa, alla fine di ciascun esercizio, nel periodo 2013-2020;**
- 2) **Relazionare sull’impatto dei fondi FAS su tale fondo cassa**, illustrando in particolare: i) quanti fondi FAS siano stati incassati ed in quale periodo; ii) come siano stati spesi tali fondi; iii) l’ammontare dei fondi non spesi e quindi giacenti in cassa alla fine di ciascun esercizio;
- 3) **Indicare l’ammontare della “quota pignorata” del fondo cassa nel periodo 2013-2020** e trasmettere l’elenco nominativo dei creditori pignoratizi attualmente in essere;
- 4) **Trasmettere i dati sui pignoramenti regolarizzati e sulle assegnazioni giudiziarie**, sempre nel periodo 2013-2020.

In merito ai riportati quesiti la ASP ha trasmesso solo informazioni molto scarse, di fatto limitandosi a precisare che il fondo cassa è in gran parte eroso da pignoramenti e non può, quindi, considerarsi una risorsa in grado di evitare il ricorso a liquidità di terzi (Tesoriere).

Di maggiore utilità sono state le informazioni trasmesse dalla banca BNL che presta il servizio di Tesoreria (cfr. nota prot. n. 6073/2021), la quale ha inviato alla Sezione e alla

ASP una informativa completa sulla consistenza del fondo cassa e sui pignoramenti; nella seguente tabella sono indicati, per il periodo 2013-2020, l'ammontare del fondo cassa e della quota pignorata dello stesso:

	fondo cassa alla data contabile del 31.12	quota pignorata ex cassiere + PPT ex ASL LOCRI	quota pignorata PPT notificati a BNL	totale quota pignorata
2013	44.594.158,75	39.841.236,69		
2014	147.457.164,59	38.437.337,47	108.234.709,16	146.672.046,63
2015	152.376.033,85	37.493.251,36	113.971.104,08	151.464.355,44
2016	130.327.389,86	37.493.251,36	92.836.353,91	130.329.605,27
2017	127.959.396,87	37.493.251,36	87.728.920,32	125.222.171,68
2018	123.596.072,66	37.493.251,36	86.102.821,30	123.596.072,66
2019	105.983.180,33	37.493.251,36	68.489.928,97	105.983.180,33
2020	136.547.871,36	37.493.251,36	73.999.077,94	111.492.329,30

Oltre a rilevare che il fondo cassa della ASP è di fatto completamente eroso dai pignoramenti, si rimarca, ancora una volta, che i dati trasmessi dalla banca tesoriere non trovano riscontro nei dati di SP segnalati dall'Azienda. Di seguito, si riporta una tabella che mette a confronto le informazioni fornite dal Tesoriere e quelle della ASP:

ASP di Reggio Calabria - disponibilità liquide €/000							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DATI DI SP (segnalazioni NSIS)							
Disponibilità liquide	46.175	206.414	137.175	71.829	131.132	126.578	107.034
di cui: cassa	8	2.083	430	337	0	489	492
Istituto Tesoriere	45.064	203.506	135.866	70.556	127.947	0	0
Tesoreria unica	0	0	0	0	0	125.308	105.983
c/c postale	1.103	825	879	936	3.185	781	559
Fondo cassa risultante al Tesoriere	44.594	147.457	152.376	130.327	127.959	123.596	105.983

fonte: confronto fra i dati di SP forniti dalla ASP (nota n. 35390/2021) e i dati forniti dalla banca tesoriere con nota n. 6073/2021)

La Banca ha anche trasmesso "l'elenco nominativo dei creditori pignoratizi, esecuzioni che, intraprese nei confronti dell'ASP di Reggio Calabria con atto notificato a Bnl Spa, risultano alle evidenze del Cassiere ancora in essere al 23.06.2021, in quanto non altrimenti resa nota l'estinzione di essi per casi tipici o atipici legalmente comunicati oppure giudizialmente accertati", evidenziando che gli impegni pignoratizi al 23.6.2021 risultano di € 89.482.625,71 (di cui € 59.890.797,95 pignoramenti notificati a BNL con blocchi su somme ordinarie; € 3.447.238,71

pignoramenti notificati a BNL con blocchi su somme vincolate; € 26.144.589,05 pignoramenti notificati all'ex cassiere con blocchi su somme ordinarie).

La banca ha infine precisato che i pagamenti ordinati dalla magistratura per assegnazione giudiziale di crediti sono risultati i seguenti:

anno	somme pagate su assegnazioni notificate a BNL	somme pagate su assegnazioni notificate ex cassiere	totale somme pagate per assegnazioni
2013	0,00	211.058,51	211.058,51
2014	1.558.615,12	717.369,38	2.275.984,50
2015	64.739.123,67	979.280,32	65.718.403,99
2016	23.411.986,54	319.839,57	23.731.826,11
2017	21.129.576,93	10.715,20	21.140.292,13
2018	15.478.792,31	8.696,11	15.487.488,42
2019	41.881.396,07	0,00	41.881.396,07
2020	3.987.700,16	0,00	3.987.700,16
TOTALI	172.187.190,80	2.246.959,09	174.434.149,89

Nessun pagamento di assegnazioni del periodo 2013-2020 risulta regolarizzato.

Osservazioni conclusive. La Sezione rileva come, sulle base delle informazioni acquisite, nel periodo 2014-2019 la cassa della ASP di Reggio Calabria, pur formalmente consistente, sia stata in realtà completamente erosa da pignoramenti. Ciò ha reso indisponibili le risorse liquide.

La situazione non sembra essere stata in alcun modo governata dalla Azienda, che non ha chiara né la situazione di cassa né l'ammontare dei pignoramenti gravanti sul fondo cassa e l'identità dei creditori pignorati. A questo proposito, la ASP ha giustificato il proprio operato evidenziando che *"l'accorpamento delle ASL di Locri e Palmi ha determinato in modo devastante un disordine contabile senza precedenti.*

Aver deciso di procedere all'accorpamento trasferendo solamente la macro voce dei debiti senza un partitario dettagliato per ogni fornitore ha creato per i posteri l'impossibilità di definire i crediti certi, liquidi ed esigibili. (omissis) Anche in presenza di una sentenza i vari centri di costo non riescono a risalire al dettaglio delle varie fatture cosicchè per evitare doppi pagamenti e ulteriori danni erariali, non per inerzia o omissione ma per mancanza di dato certo, dovuto anche alla mancata riconciliazione tra le assegnazioni presso il tesoriere e la contabilità, non è possibile provvedere".

Pur cogliendo lo stato di difficoltà in cui versano gli organi aziendali, è necessario che **la ASP avvii un'opera di svincolo della propria cassa, onorando i debiti e provvedendo a cancellare i vincoli - così da liberare risorse liquide - apposti in modo illegittimo o non più sussistenti.** Sotto questo profilo, si rammenta che le difficoltà nel risalire alle fatture, anche in presenza di condanne giudiziali, non può costituire una esimente dall'effettuare pagamenti, tenuto conto che la ASP deve individuare soluzioni per evitare "doppi pagamenti" - *in primis*, predisponendo un sistema informativo unitario che consenta interlocuzioni efficaci e tempestive fra gli Uffici che si occupano del settore contabile, del settore legale e i centri che hanno prodotto la spesa - ed è, in ogni caso, tenuta a dare esecuzione ad un provvedimento giudiziario incentrato sulla prova dell'esistenza del credito allegata dal creditore-attore; inoltre, anche i ritardi nel pagamento di importi dovuti generano comunque un danno, sotto forma di interessi commerciali.

Alla luce delle informazioni fornite dal Tesoriere - che sono state trasmesse alla ASP - è, in particolare, necessario che l'Azienda:

- Provveda alla regolarizzazione delle procedure esecutive intraprese nei propri confronti, procedendo a verificare caso per caso lo stato delle controversie/pignoramenti presenti nell'elenco analitico dei creditori fornito dalla Banca Tesoriere;
- Verifichi l'effettiva regolarizzazione delle assegnazioni giudiziarie maturate nel periodo 2013-2020, riconciliando i dati forniti dal Tesoriere con quelli a disposizione della ASP;
- Effettui una riconciliazione dei dati risultanti al Tesoriere in merito alla consistenza del fondo cassa con i dati presenti nella contabilità aziendale.

Le operazioni indicate dovranno essere avviate entro 60 giorni dalla notifica della presente deliberazione; anche sull'attuazione delle stesse, il Commissario Straordinario dovrà riferire semestralmente alla Sezione.

E. DEBITI DI RECENTE FORMAZIONE (PIATTAFORMA DEI DEBITI COMMERCIALI - PCC).

La ASP, per lungo tempo, non ha aderito alla piattaforma dei crediti commerciali. Dai verbali del Tavolo tecnico e del Comitato risulta che i primi dati immessi sono relativi ai crediti maturati dall'1.1.2017. Quindi, la piattaforma dei debiti commerciali parrebbe

comprendere i soli debiti di recente formazione, non essendo incluse le obbligazioni più vetuste delle quali – come abbondantemente detto *supra* – non è chiaro il perimetro complessivo.

Di seguito, si riporta la situazione della ASP, quale emerge dai verbali del Tavolo tecnico e Comitato redatti nel periodo 2018-2020:

ASP Reggio Calabria - fatture inserite nella PCC									
Periodo (fatture emesse e scadute al netto delle note di credito)	N. fatture	Importo fatture (al netto dell'IVA)	Importo dovuto	Importo pagato	% pagato sul dovuto	tempo medio di pagamento o ponderato	tempo medio di ritardo ponderato	stock debito al 31.12 comunitato all'ente	stock debito al 31.12. rilevato da PCC
1.1.2017 - 31.12.2017	46.370	303.921.795	292.389.128	213.366.094	73%	95	35	n.n.	n.n.
1.1.2018 - 31.12.2018	47.682	299.149.647	295.016.819	203.582.757	69%	134	57	146.435.117	1.157.601.870
1.1.2019 - 31.12.2019	43.769	285.654.778	284.272.029	190.621.532	67%	117	49		

fonte: verbali Tavolo tecnico e Comitato LEA

Nella deliberazione n. 42/2021 la Sezione evidenziava come la sopra richiamata tabella facesse emergere, *ictu oculi*, due anomalie:

- 1) I tempi medi di pagamento della ASP sono evidentemente lunghi e superiori a quelli di legge;
- 2) per l'esercizio 2018, una discrasia fra lo stock del debito comunitato dall'ente (ca 146 mln di euro) e quello rilevato dalla PCC (oltre 1,1 mld di euro).

La Sezione, quindi, con la citata deliberazione chiedeva alla ASP di rispondere ai seguenti quesiti istruttori, chiarendo:

- 1) Se le fatture inserite nella piattaforma si riferiscono in effetti a debiti di recente formazione (dall'1.1.2017) o se tali passività siano più vetuste e, in tal caso, come si concilino i dati riportati nella PCC con le ricostruzioni della massa debitoria in essere;
- 2) Le ragioni per cui, pur in presenza di un fondo cassa capiente, la ASP accumula ritardi nei tempi di pagamento dei propri creditori;
- 3) Il valore di debiti rilevati in PCC al 31.12.2017, al 31.12.2018 e al 31.12.2019;
- 4) Le ragioni delle evidenti discrasie fra le dichiarazioni dell'ente e i dati della "piattaforma" nel periodo 1.1.2018-31.12.2018.

In merito al punto n. 2, come già evidenziato *supra*, è risultato evidente che il fondo casa della ASP è solo apparentemente consistente, essendo in realtà gravato da pignoramenti.

La ASP, nella nota n. 35390/2021, ha chiarito che le fatture inserite in PCC sono più vetuste del 2017; il valore del debito commerciale a fine 2017 e fine 2018 non è stimabile, mentre a fine 2019 dovrebbe essere di € 79.954.595, fermo restando che *“la conciliazione con la massa debitoria è in essere”*. Infatti, è stato altresì riferito che: *“la PCC rileva un Debito Commerciale al 31.12.2020 di € 1.136.831.920,54 mentre nel sistema contabile risulta di € 421.523.229,20 e che tale differenza è dovuta*

- 1) *All'errata acquisizione da parte della Piattaforma dei mandati di pagamento (es. un mandato con importo 100,00 è stato inviato alla PCC per “n volte” di fatto moltiplicando l'importo del debito e quindi dello stock;*
- 2) *Alla non regolarizzazione delle assegnazioni di tesoreria nella procedura contabile.*

Nel mese scorso, è stata avviata la bonifica delle posizioni debitorie, circa 16.000 posizioni, per un ammontare di circa 800 mln. A valle della bonifica, lo stock del debito risulta al lordo delle note di credito di € 403.432.780,12”.

La Sezione non può che rilevare la gravità della anomalia descritta, che ha una sua rilevanza anche per la percezione delle anticipazioni di liquidità di cui all'art. 117 D.L. 34/2020. Infatti, tali anticipazioni presuppongono la esistenza di debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali e, come specificato dall'art. 117, comma 7, del D.L. cit., *“La richiesta di anticipazione di liquidità presentata ai sensi del comma 5 è corredata di un'apposita dichiarazione sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente richiedente e dal responsabile finanziario del medesimo ente contenente l'elenco dei debiti da pagare con l'anticipazione, come qualificati al medesimo comma 5, redatta utilizzando il modello generato dalla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64”*. Pertanto, la non attendibilità dei dati contenuti nella PCC può inficiare le richieste di liquidità effettuate per fare fronte alle esigenze della ASP.

Inoltre, la Sezione evidenzia che i dati comunicati dalla ASP denotano ancora una volta la palese sottostima della voce di stato patrimoniale relativa ai *“debiti verso fornitori”*.

Osservazioni conclusive. La Sezione rileva, ancora una volta, la assoluta inattendibilità dei dati *“di bilancio”* inseriti dalla ASP di Reggio Calabria nella piattaforma NSIS. Nel prendere atto dell'avvio di una operazione di *“bonifica”* delle posizioni

debitorie avviata dall'Azienda, si richiede che la ASP si attenga alle seguenti misure correttive:

- 1) Completare la revisione delle fatture inserite in PCC, avendo cura di riportare correttamente in bilancio il valore dei debiti verso i fornitori;
- 2) Verificare la correttezza dei dati segnalati allo scopo di ottenere la anticipazione di liquidità di cui all'art. 117 D.L. 34/2020.

Le operazioni di cui sopra dovranno essere oggetto di programmazione entro 60 giorni dalla data di notifica della presente deliberazione; sull'attuazione delle stessa dovrà riferire alla Sezione, semestralmente, il Commissario Straordinario.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria, al termine dell'esame della situazione finanziaria del periodo 2013-2019 della Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria, ai sensi dell'art. 1, c. 7, D.L. 174/2012

ACCERTA

La presenza delle seguenti gravi irregolarità:

- 1) Mancata predisposizione e approvazione dei bilanci di esercizio, in violazione degli artt. 25 e 26 d.lgs. 118/2011;
- 2) Violazione dell'art. 2423 c.c. a causa della inattendibilità e della non veridicità nei dati contabili (voci di conto economico e di stato patrimoniale) segnalati dalla ASP al Ministero della Salute (piattaforma NSIS) e confluiti nel bilancio sanitario consolidato, che si rivela quindi parimenti non veritiero e inattendibile;
- 3) Impossibilità di ricostruire la massa debitoria aziendale a causa della assenza dei documenti gestionali a supporto di quelli contabili (fatture, partitario clienti);
- 4) Presenza di un contenzioso di portata rilevante e del tutto non tracciato né affrontato con adeguati presidi contabili (fondo rischi);
- 5) Costanti tensioni di liquidità, che hanno reso strutturale il ricorso ad anticipazioni di tesoreria;
- 6) Disponibilità liquide di fatto azzerate a causa dell'integrale pignoramento del fondo cassa.

DISPONE

Che entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia il Commissario Straordinario della ASP avvii un percorso correttivo in cui dovranno essere assicurate le seguenti misure:

- 1) Avvio delle iniziative prioritarie per la definizione della massa debitoria e per la verifica dei pagamenti effettuati nel tempo, con particolare riguardo ai punti nn. 1-7 indicati nella nota del Commissario Straordinario n. 27824/2021;
- 2) Avvio dell'analisi del contenzioso, tenuto conto della necessità di tracciare anche la parte dello stesso affidata a legali esterni;
- 3) Correzione delle voci di bilancio che, dalle verifiche condotte attraverso i dati forniti dal Tesoriere e ricavabili dalla Piattaforma dei crediti commerciali, non risultano attendibili (es. oneri per Tesoreria; disponibilità liquide; debiti verso fornitori);
- 4) individuazione di un cronoprogramma di "riallineamento" dei dati contabili e di quelli gestionali, onde garantire una effettiva attendibilità e veridicità dei dati contabili;
- 5) avvio della regolarizzazione delle procedure esecutive, con verifica caso per caso dello stato delle controversie/pignoramenti presenti nell'elenco analitico dei creditori fornito dalla Banca Tesoriere;
- 6) verifica della regolarizzazione delle assegnazioni giudiziarie maturate nel periodo 2013-2020, riconciliando i dati forniti dal Tesoriere con quelli a disposizione della ASP;
- 7) revisione delle fatture inserite in PCC, avendo cura di riportare correttamente in bilancio il valore dei debiti verso i fornitori;
- 8) verifica della correttezza dei dati segnalati allo scopo di ottenere la anticipazione di liquidità di cui all'art. 117 D.L. 34/2020

Come detto, le misure correttive anzi riportate **dovranno essere assunte entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione e accompagnate da un cronoprogramma per la loro attuazione; il Commissario Straordinario provvederà a riferire a scadenze semestrali (giugno e dicembre di ciascun anno) alla Sezione circa lo stato di attuazione delle stesse.**

Si invita il Collegio Sindacale, alla luce dei contenuti della presente deliberazione, ad effettuare le verifiche ritenute necessarie e opportune e a riferire alla Sezione circa

eventuali irregolarità che dovessero essere riscontrate nella attuazione del sopra delineato percorso correttivo.

INVIA

Alla Segreteria della Sezione affinché provveda a trasmettere la presente deliberazione:

- Al Commissario Straordinario della ASP di Reggio Calabria (RC);
- Al Collegio Sindacale della ASP di Reggio Calabria (RC);
- Alla Regione Calabria e al Commissario ad Acta per il piano di rientro, per opportuna informativa e per le verifiche di competenza;
- Alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, per eventuali valutazioni di competenza.

Così deciso, nella Camera di consiglio tenutasi con collegamento da remoto in data 19 luglio 2021.

Il relatore

Stefania Anna DORIGO

Firmata digitalmente

Il Presidente

Rossella SCERBO

Firmata digitalmente

Depositato in segreteria il 20 luglio 2021

Il Direttore della Segreteria

Elena RUSSO

Firmata digitalmente