

Prot. n. 28098 del 11.06.2020

Al Commissario ad acta per
Piano di Rientro
Regione Calabria
CATANZARO

e, p.c.

Al Ministero dell'Interno
Gabinetto ROMA

Al Ministero della Salute
Gabinetto ROMA

Alla Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo
della Calabria
CATANZARO

Al Sig. Prefetto di Reggio Calabria
(rif. nota 0055736 del 02/06/2020)

Al Collegio Sindacale
Sede

Al Dirigente Reggente del Dipartimento Tutela
della Salute e Politiche Sanitarie
Catanzaro

OGGETTO: Delibere Commissione Straordinaria n. 298 del 06 giugno 2019 e n. 369 dell' 11luglio 2019 avente ad oggetto "Proposta di dissesto ASP RC", ai sensi del combinato disposto degli art. 5 e 10 comma 4 del D.L. 35/2019, convertito in legge 25 giugno 2019 n. 60.
Riscontro nota 170858 del 21/05/2020.

Si fa riferimento alla nota n. 170858 del 21/05/2020, relativa alle deliberazioni commissariali n.298/2019 e n. 369/2019, con la quale, in considerazione di quanto rilevato, istruito e valutato, non è stata accolta la avanzata richiesta di dissesto.

Senza chiaramente voler entrare nel merito di quanto istruito e valutato, si ritiene che quanto rilevato nella sopradetta comunicazione necessiti di alcune precisazioni per una maggiore trasparenza, al solo fine di offrire il giusto contributo analitico del lungo periodo che ha portato, oggi, al non accoglimento della proposta, dopo **ben undici mesi dalla richiesta**.

Infatti, la problematica relativa all'ASP di Reggio Calabria è così rilevante che, già con la Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 19 Luglio 2019, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro della Salute, sentito il Ministro per gli affari regionali, è stato stabilito al punto b) ***“di rinnovare e di rideterminare al Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro l'incarico prioritario di proseguire, nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018, nonché di tutti gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica, ivi compresa l'adozione e l'attuazione dei Programmi operativi 2019-2021, laddove richiesti dai predetti Tavoli tecnici, nell'ambito della cornice normativa vigente, con particolare riferimento alle azioni ed interventi prioritari: punto 21) la conclusione della procedura di regolarizzazione delle poste debitorie relative all' ASP di Reggio Calabria e delle ulteriori poste debitorie eventualmente presenti negli altri enti del Servizio Sanitario Regionale”***. Ciò come, tra l'altro, già richiesto alle precedenti gestioni commissariali, per il disavanzo della Regione Calabria.

In perfetta linea, volta alla risoluzione della difficoltà da parte di questa ASP, che impatta su tutto il sistema regionale, l'art. 5 del D.L. 35/2019, convertito con modificazioni in Legge n.60/2019, ha introdotto, per gli Enti del servizio sanitario calabrese, l'istituto del dissesto finanziario, che, rispetto a quello previsto per gli Enti locali, presenta una connotazione specifica come indica la norma : *“ laddove emergono gravi e reiterate irregolarità nella gestione dei bilanci, anche alla luce delle osservazioni formulate dal Collegio Sindacale o delle procedure della competente sezione regionale della Corte dei Conti, ovvero una manifesta e reiterata incapacità di gestione...”*.

Com'è evidente il legislatore non ha pedissequamente esteso il concetto di dissesto finanziario, previsto dall'articolo 244 del TUEL (D.lgs 267/2000), ma ha ampliato con un provvedimento normativo di carattere straordinario, i presupposti per poter applicare la norma agli Enti del Servizio Sanitario della Regione Calabria, la cui applicabilità temporale, è fissata in 18 mesi, decorrenti dal 30 aprile 2019, e quindi con una vigenza fino al 30 ottobre 2020.

Pertanto, la norma scinde in due momenti la gestione finanziaria dell'Ente sanitario: il primo, fino al 31.12.2018, ed il secondo, a partire dall' 1 gennaio 2019. Ciò, opportunamente, consente di non procedere a commistione finanziaria tra i due periodi, onde impedire che le pregresse sofferenze finanziarie possano, in qualche modo, influenzare la gestione corrente dell'Ente sanitario.

È indubbio che l'ASP di Reggio Calabria, sciolta per le gravissime criticità emerse nell'ambito delle attività di prevenzione antimafia e la diffusa condizione di caos amministrativo e gestionale, versa in gravissime condizioni di fatto, sia da un punto di vista contabile-economico finanziario, che dal punto di vista amministrativo e gestionale, come ripetutamente acclamate, anche in sede di conversione in legge del decreto 35/2019, ed indicate quali presupposti per la declaratoria di dissesto degli enti del Servizio Sanitario Regionale e per il risanamento necessario per liberare l'Azienda dalla criminalità organizzata, che aveva concentrato, nel settore sanitario, i propri interessi economici e di espansione, per come riscontrata, in particolare, con riferimento ad alcune

aziende sanitarie della Regione, su tutte quelle di Locri (ex ASL 9) e di Reggio Calabria (ex ASL 11 e ASP 5).

Più volte, nel tempo, il Collegio sindacale ha evidenziato che mancava la quantificazione del debito pregresso e che sussisteva un disallineamento nello stato patrimoniale del bilancio aziendale tra la contabilità ed i valori inseriti in bilancio. A ciò si aggiunga che non è stata effettuata alcuna unificazione dei sistemi contabili al momento della fusione, in una unica Azienda, delle disciolte Asp e che non esiste un sistema ordinario per tale gestione. Ciò è noto agli organi regionali, i quali, a tal fine, avevano individuato un pool di professionisti dedicati alla ricognizione del contenzioso e della rilevazione delle assegnazioni, a seguito delle procedure esecutive per la dovuta riconciliazione, anche con la tesoreria. Detta attività non è stata portata a termine, né codesta Regione ha riproposto la medesima soluzione ovvero altro tipo di struttura dedicata.

La mancata approvazione dei bilanci non è un mero inadempimento, ma è l'inevitabile conseguenza dell'impossibilità, da parte dell'ufficio economico-finanziario, che, oltre a scontare il problema di una dirigenza a tempo determinato ex art. 15 *septies*, durante le precedenti gestioni aziendali non è stato, in alcun modo, implementato con risorse e con competenze specifiche giuridiche ed economiche, che possano, di fatto, consentire la corretta chiusura dei bilanci.

E a tal fine gli scriventi hanno avanzato la richiesta di poter utilizzare quelle risorse individuate - seppur da implementare - per acquisire la professionalità dedicata di due avvocati e cinque commercialisti, come da DCA 62/2016, richiesta di recente sollecitata con nota n. 2846 del 16/01/2020, stante il persistere delle medesime esigenze indicate nel sopradDETTO DCA.

Per entrare nel merito della questione si vuole indicare la deliberazione della Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per la Calabria - n. 13/2019 che ben ricostruisce la patologica assenza, a partire dal 2013, dei bilanci d'esercizio che, per quanto sollecitati, non è stato possibile adottarli per i detti motivi impeditivi cioè in quanto inscindibilmente collegati alla sistemazione delle così dette poste debitorie pregresse, vale a dire, tra l'altro, “ *debiti da regolarizzare su pignoramenti assegnati per un importo di € 395.555.901,00 dato al 31/12/2013. In aggiunta, per gli esercizi del 2016 - 2017 e 2018, si rilevano sopravvenienze passive, vale a dire costi di competenze degli esercizi 2014 e retro, nonostante la presenza degli esercizi finanziari chiusi, senza bilanci, e senza quindi accantonamenti al fondo rischi e oneri*”.

Dalla sintetica suddetta rappresentazione emerge che è tanto prioritario quanto estremamente complesso procedere alla ricognizione del debito pregresso dell'Ente e che, solo dopo aver esattamente quantificato tale ingente massa debitoria, si potrà procedere all'adozione dei Bilanci mancanti, con la necessaria e dovuta veridicità dei risultati d'esercizio come prevede la legge.

V'è da dire che pur nella mancanza dell'adozione dei bilanci, sono stati trasmessi, per gli anni in questione, dati contabili relativi alle spese e alle entrate dell'ASP al sistema NSIS e riportati dalla Regione negli appositi decreti di ripiano delle perdite. Da ultimo il DCA n. 180 del 12.12.2019, con il quale, nell'evidenziare che l'ASP di Reggio Calabria non ha provveduto a redigere il bilancio di esercizio 2017, ma in base alle risultanze contabili inserite nella banca dati ministeriale NSIS (CE, SP e LEA), il Commissario ad Acta per il Piano di Rientro ha assegnato l'importo di €. 28.929.000, pari all'85% della perdita, a titolo di contributo per l'esercizio 2017. Tale procedimento di

inserimento dati da parte dell' Azienda, avvenuto dopo aver discusso i vari costi con la Regione Calabria, ha consentito alla Regione stessa di adottare il successivo Bilancio Consolidato Sanitario Regionale.

Tutte le azioni portate avanti sono state teleologicamente orientate a non aggravare la situazione finanziaria dell'Ente, già gravemente compromessa, come ben risulta dalla proposta di dissesto finanziario e della gestione straordinaria, ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 e 10 comma 4 del decreto legge n. 35/19, convertito nella legge n. 60 del 25.06.2019, di cui alle deliberazioni nn. 298/19 e 369/19, adottate da questa Commissione Straordinaria. Il testo normativo sopra citato, infatti, indica come presupposto alla richiesta di adozione del dissesto finanziario proprio le specifiche condizioni in cui versa l'Asp di Reggio Calabria. Riesce quindi di difficile comprensione il diniego che codesto Commissario ad acta ha espresso avverso la proposta avanzata, ponendosi ciò a parere degli scriventi, in contrasto col disposto normativo, che connette in modo consequenziale l'ipotesi dell'adozione al dissesto del verificarsi dei presupposti quali quelli sopra evidenziati. Questa Commissione nell'attesa delle decisioni della S.V. sulla proposta di dissesto avanzata ha, comunque, adottato ogni possibile iniziativa volta a cercare di mettere ordine nel caos finanziario dell'Azienda, nel tentativo di pervenire alla quantificazione ed imputazione del debito pregresso condizione imprescindibile e propedeutica all'approvazione dei bilanci de quo.

A mero titolo esemplificativo, e non certamente esaustivo delle innumerevoli attività compiute, in linea con l' esigenza sopra indicata, si riportano due importanti traguardi raggiunti dall' Azienda che è doveroso rappresentare:

a) in riferimento al verbale n.8 del 15.05.2019 del Collegio sindacale, con il quale, a seguito della proposta di delibera fondi personale comparto anno 2016 e provvisorio 2017, è stato rappresentato che il parere doveva essere incentrato sulla compatibilità dei costi della contrattazione con i vincoli di bilancio ed è stato rilevato che i bilanci degli esercizi 2016 e 2017 non erano stati adottati. Con nota prot. n. 4792 del 27.01.2020 questa Commissione Straordinaria, per l'opportuna condivisione con l'organo collegiale, ha esplicitato che, nel rispetto del fondamentale principio generale della competenza economica, imposto sia dal codice civile che dai principi contabili nazionali, si richiedeva la necessità di imputare, con esattezza, al bilancio di esercizio di riferimento sia il valore dei costi effettivamente maturati e finanziariamente corrisposti sia il valore delle componenti di costo che, ancorché maturate, non erano state, nel tempo, finanziariamente erogate. D'altra parte, l'art.26 comma 1 del D. lgs.23 giugno 2011 n.118 dispone che il bilancio di esercizio sia costituito e corredato, tra l'altro, dalla nota integrativa, il cui schema, come indicato dal D.M. 20.03.2013, con riferimento alle voci che compongono il costo del personale, prevede, nella apposita tabella 70, che siano esposti il valore dei fondi contrattuali senza gli oneri sociali. Pertanto, la determinazione, l'adozione e la certificazione dei fondi sono tutte fasi, presupposte e propedeutiche, del procedimento di adozione del bilancio di esercizio dei rispettivi anni 2016 e 2017, che l'Azienda auspica che vengano adottate nel più breve tempo possibile. A seguito delle dovute interlocuzioni con le OO.SS. e degli ulteriori chiarimenti richiesti dal Collegio sindacale, con delibere nn. 84 e 85 del 06.02.2020, sono stati costituiti i fondi 2016-2017, rispettivamente dell'area del comparto e della dirigenza medica-veterinaria, sanitaria non medica, professionale, tecnica e amministrativa.

b) è stato adottato, con deliberazione n. 11 del 10/01/2020 il bilancio economico di previsione 2020, non approvato, ma che si intende riproporre alla luce atto delle necessarie modifiche intervenute successivamente.

Anche sulla vicenda dei pagamenti indebiti questa Commissione ha avviato verifiche approfondite e sono state introitate, a mezzo ripetizione, somme non dovute mentre sono in corso attività legali per altri procedimenti simili.

Pertanto questa Commissione straordinaria, al fine, comunque, di aggredire la problematica sopra descritta, ha avanzato richiesta, in data 07 maggio 2019 n. 30772, e reiterata, in data 18 febbraio 2020 n.9690, finalizzata ad ottenere il supporto dell'Agenas. Tale istanza è rimasta, però, priva di riscontro. Sempre con il fine di ristabilire l'ordine amministrativo della gestione finanziaria, stante, appunto, la mancata sistemazione contabile nelle scritture delle partite creditorie sottoposte ad esecuzione presso la tesoreria, è stato, altresì, chiesto, con nota prot. n. 64457 del 31.10.2019, al Comandante provinciale della Guardia di Finanza l'attivazione della collaborazione, ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione tra il Ministero della Salute ed il Corpo della Guardia di Finanza, prevista dall'art.9 comma 2 della legge 60/2019.

Nel prendere atto del mancato accoglimento a distanza di circa un anno, della proposta di dissesto, formulata sulla base di una disposizione normativa come sopra detto "straordinaria", si rinnova la richiesta, oggi divenuta di immediata ed improcrastinabile attuazione, già avanzata da questa Commissione, con nota n. 27431 del 18/04/2019, ossia poco tempo dopo il suo insediamento, dell'ausilio della società Advisor che, presso la Regione Calabria, si è occupata dell'emersione e certificazione del debito sanitario regionale. Questo proprio per l'acclarata gravità della situazione a lungo rimasta priva delle dovute correzioni.

Tale ausilio era ed è, ancor di più oggi, essenziale per l'impostazione delle modalità gestionali/operative per l'emersione del debito che rientra proprio negli obiettivi assegnati nell'atto di nomina a codesto Commissario ad acta per il piano di rientro.

E' stata, richiesta, altresì, la costituzione di un tavolo tecnico, presso la struttura Commissariale regionale, per affrontare la spinosa questione debitoria, (con nota n. 37728 del 05/06/2019). Ciò al fine di attivare un'attività collaborativa e sinergica per addivenire l'emissione del debito, non più rinviabile.

Si condivide appieno che, come richiesto, occorre rilevare, nel dettaglio, il dato del contenzioso, proprio perché il debito pregresso dell'ASP di Reggio Calabria è funzionalmente connesso, in larghissima parte, alla presenza di un relevantissimo contenzioso, proprio come un tipico rapporto causa-effetto.

I dati già trasmessi a codesta struttura commissariale sono il risultato dell'avvio dell'attività ricognitiva del contenzioso, confluita nella previsione di bilancio preventivo 2020. A tal riguardo, ciò che maggiormente colpisce è che il competente ufficio legale, con nota n. 9796 del 18/02/2020, attesta che quasi totalmente il contenzioso afferisce ai periodi ante 31/12/2018. La sua entità, suddivisa tra contenzioso definito e contenzioso pendente, è così riassumibile:

- definito € 951.314.497,00;
- pendente € 35.520.242,65.

Stanti i suddetti valori, non sembra che sia ragionevole pensare che le assegnazioni giudiziarie siano riconducibili alle tipologie richiamate 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. E', pertanto, necessario verificare le singole fattispecie giudiziarie, incrociando il dato con le scritture contabili dell'Ente.

Si tratta di un lavoro che, chiaramente non può essere eseguito con le risorse umane e professionali di cui l'Azienda dispone e che neanche con la definizione delle assunzioni, previste nel piano fabbisogno del personale 2020-2022, si potranno acquisire per specifica competenza, in quanto il Piano è stato, chiaramente, modulato per la gestione ordinaria e corrente dell'Azienda e non per finalità di carattere straordinario.

Peraltro, aldilà dell'aspetto contabile, v'è da effettuare un'attenta 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.

Si fa notare, altresì, che la presenza del debito pregresso incrementa il ricorso all'anticipazione di tesoreria che interessa, perennemente, l'ASP di Reggio Calabria, gonfiando a dismisura l'entità degli oneri per interessi dovuti al tesoriere.

L'effetto distorsivo del debito pregresso opera, ovviamente, sulle correnti risorse di bilancio, che, anziché trovare destinazione per gli interventi programmati in bilancio annuale, vengono, così, drenate al debito pregresso, conducendo ad un grave impoverimento dell'offerta sanitaria. Al fine di dare l'idea dell'entità del contenzioso pregresso si allega un format ricognitivo.

Pertanto si precisa nuovamente che, a giudizio degli scriventi, la soluzione ottimale sarebbe stata il ricorso alla misura del dissesto finanziario. Tale strumento che si continua a ritenere utile ed indispensabile in quanto impedirebbe che l'ingente e crescente onere del debito pregresso aggredisca e assottigli ogni giorno le risorse necessarie finalizzate alla gestione corrente, per garantire i servizi sanitari.

Si ribadisce, quindi, l'assoluta necessità che in tale quadro estremamente complesso, codesto Commissario individui la migliore soluzione professionale che garantisca maggiormente il profilo del risultato e dell'attendibilità dei valori di bilancio riferiti agli anni pregressi. A tal proposito si reitera la richiesta affinché la S.V. autorizzi apposita Società di certificazione che provveda a definire, secondo i protocolli nazionali in materia di certificazione dei bilanci, un progetto per le attività di che trattasi nonché a supportare professionalmente, a progetto avviato, la struttura giuridico-contabile che verrà dedicata alla questione. Resta inteso che la Società svolgerà le medesime attività già svolte, in passato, per lo stesso problema negli enti del Servizio Sanitario Calabrese. Solo processi tecnico/contabili di tale entità potranno consentire l'adozione dei bilanci pregressi colmando un vuoto gestionale gravissimo.

A tal fine per le attività da eseguire per l'attuazione del progetto presentato e ritenuto congruo dalla S.V., potranno essere rese disponibili le risorse umane, già richiamate nella presente e riferite al D.C.A. n. 62/2016.

La risoluzione delle problematiche sopra descritte, da ultimo, ha come fattore propedeutico ed imprescindibile la condivisione di questa attività sinergica con codesta struttura Commissariale che vede, tra i propri obiettivi, anche quello relativo al completamento della rilevazione debitoria dell'Asp di Reggio Calabria.

Si resta in attesa di cortese favorevole riscontro.

Per il Gabinetto del Sig. Ministro dell'Interno e per quello della Salute di unisce la nota n. 170858 del 21/05/2020

Allegati:

nota 27431 del 18/04/2019;
nota 30772 del 07/05/2019;
nota 37728 del 05/06/2019;
nota 64457 del 31/10/2019;
nota 4792 del 27/01/2020;
nota 2846 del 16/01/2020;
nota 9690 del 18/02/2020;
nota 9796 del 18/02/2020.

La Commissione Straordinaria
Meloni - Ippolito - Giordano

