Ente/Collegio: AGENZIA DI TUTELA DELLA SALUTE DI BERGAMO

Regione: Lombardia

Sede: via Gallicciolli n. 4

Verbale n. 39 del COLLEGIO SINDACALE del 07/04/2021

In data 07/04/2021 alle ore 14:30 si è riunito presso la sede della Azienda il Collegio sindacale regolarmente convocato.

Risultano essere presenti/assenti i Sigg.:

Presidente in rappresentanza della Regione

MAURIZIO MAFFEIS Presente

Componente in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze

FABRIZIO VALENZA Presente

Componente in rappresentanza del Ministero della Salute

MASSIMO RESTIVO Presente

Partecipa alla riunione

Gli argomenti all'ordine del giorno risultano essere i seguenti:

Argomento n. 1: delibera ATS n. 136 del 25.2.2021 – approvazione contratto preliminare di locazione immobile di proprietà della Fondazione Azzanelli Cedrelli Celati e per la salute dei fanciulli in comune di Trescore Balneario, da adibire a nuova sede dei Dipartimenti ATS.

Si rinvia all'esame svolto nell'apposita sezione del verbale PISA.

Argomento n. 2: esame nota ATS del 5.2.2021, prot. 13031, avente ad oggetto "Riscontro nota Presidenza Direzione Centrale Bilancio e Finanza – U.O. Risorse Economiche Finanziarie del Sistema Socio Sanitario di Regione Lombardia - prot. A1.2021.0012689"

Considerata l'ora tarda il Collegio all'unanimità decide di rinviare il completamento dell'esame della nota in oggetto alla prossima seduta utile.

Argomento n. 3: varie ed eventuali.

Il Collegio

a) ribadisce la richiesta di aggiornamenti in merito alle iniziative intraprese sulle questioni segnalate nel corso della seduta del 14.10.2020 (verbale n. 24) e del 14.12.2020 (verbale n. 27) dell'11.1.2021 (verbale n. 29), del 30.1.2021 (verbale n. 30), del 22.3.2021 (verbale n. 37) in merito ai buoni pasto:

a1. considerato che nel verbale della riunione tenutasi presso la Prefettura di Bergamo del 21.12.2020 quale "procedura di raffreddamento dello stato di agitazione proclamato da CGIL, CISL e FIALS" si legge che Il Prefetto sottolinea come l'intervento

della Corte dei conti obblighi l'A.T.S. a disapplicare gli accordi sottoscritti a livello locale. Rappresenta, inoltre, che non sono possibili interpretazioni difformi da quella fornita dalla Corte dei conti sull'art. 27 del CCNL Comparto Sanità del 21 maggio 2018.”;

a2. considerato che nel sopra citato verbale della riunione tenutasi presso la Prefettura di Bergamo il 21.12.2020 il Direttore Generale dell'ATS “rappresenta che il recupero [del buono pasto illegittimamente erogato, ndr] costituisce un atto dovuto e chiede che venga allegato al verbale un documento di sintesi sulle iniziative poste in essere dall'Amministrazione a favore dei lavoratori (flessibilità oraria per le posizioni organizzative, incremento del fondo destinato al pagamento delle ore Covid, fascia Covid, etc.)”;

a3. le conclusioni sopra esposte sono state formulate nonostante quanto affermato nel verbale della riunione con le OO.SS. del 13.11.2020, ovvero che “Il Collegio sindacale in data 14 ottobre ha espresso valutazione negativa. E' intenzione dell'Amministrazione ripresentare e sostenere gli Accordi presi, sperando che il Collegio sindacale possa formulare dei suggerimenti e non il diniego assoluto. Il Direttore Generale vuole ottemperare al suo impegno. La RSU si è impegnata a chiudere lo stato di agitazione sull'Accordo per i buoni pasto perché l'Amministrazione ha dichiarato di voler sostenere tale Accordo anche confrontandosi con il Collegio sindacale”;

b) ribadisce la richiesta di aggiornamenti in merito alle iniziative intraprese sulle questioni segnalate nel corso della seduta del 14.10.2020 (verbale n. 24) 14.12.2020 (verbale n. 27) dell'11.1.2021 (verbale n. 29), del 30.1.2021 (verbale n. 30), del 22.3.2021 (verbale n. 27) in merito alla gestione della prestazione lavorativa delle posizioni organizzative eccedente l'orario ordinario di lavoro;

c) ribadisce la richiesta di aggiornate notizie in merito alla ripresa delle trattative sull'Accordo sulle Peo, considerato quanto previsto dall'art. 9, comma 6 del CCNL del Comparto del 21.5.2018 (“6. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri sono effettuati dall'organo di controllo competente ai sensi dell'art. 40-bis, comma 1 del D. Lgs. 165/2001. A tal fine, l'ipotesi di contratto collettivo integrativo definita dalle parti, corredata dalla relazione illustrativa e da quella tecnica, è inviata a tale organo entro dieci giorni dalla sottoscrizione. In caso di rilievi da parte del predetto organo, la trattativa deve essere ripresa entro cinque giorni.”), e richiede la trasmissione di copia dell'Accordo sulle Peo sottoscritto in via definitiva dalle parti;

d) ritiene di dover segnalare che alla data odierna non è stato posto nelle condizioni di esprimere il previsto parere sui fondi contrattuali per l'anno 2019 e per l'anno 2020 accompagnati dalle relazioni previste dalla circolare RGS 25/2012;

e) ribadisce la richiesta di copia delle indicazioni fornite dalla DG Welfare della Regione Lombardia e dall'avvocatura regionale, richiamate nella parte motiva della delibera dell'ATS del 30.12.2020, n. 1052, e del quale non è stata data comunicazione al Collegio;

f) ribadisce la richiesta di copia del parere espresso da “uno studio legale specializzato e ben noto nel panorama sanitario lombardo al fine di un supporto sulla effettiva correttezza dei rilievi ritenuti poco oggettivi, ricevendo conferma della contestabilità degli stessi” e del correlativo incarico assegnato citato nella delibera dell'ATS del 30.12.2020, n. 1052;

g) richiede notizie sulle iniziative assunte a seguito delle osservazioni formulate sulle delibere 209 del 12.3.2021 (verbale n. 38 del 1.4.2021), 1015 del 23.12.2020, 88 del 5.2.2021 (verbale n. 37 del 22.3.2021);

h) richiede notizie sulle iniziative assunte a seguito delle osservazioni formulate sulla delibera n. 133 del 19.2.2021 (verbale n. 34 del 24.2.2021).

ESAME DELIBERAZIONI SOTTOPOSTE A CONTROLLO

Numero: 136 Data: 25/02/2021 Presenza Rilievo: Si

Oggetto: approvazione contratto preliminare di locazione immobile di proprietà della Fondazione Azzanelli Cedrelli Celati e per la salute dei fanciulli in comune di Trescore Balneario, da adibire a nuova sede dei Dipartimenti ATS

Categoria: Questioni contrattuali

Tipologia: Carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto

Osservazioni: Il Presidente ricorda che nel corso della riunione del 1° aprile 2021 (verbale n. 38) il Collegio ha avviato l'esame della delibera 136 del 25.2.2021 riepilogando la successione dei documenti aziendali adottati prima di questa. Il Collegio ha così ricostruito l'evoluzione dei provvedimenti aziendali che per comodità di lettura si riporta integralmente.

Con la delibera in esame l'ATS ha approvato un contratto preliminare per la locazione di un immobile di proprietà di una Fondazione privata. Il contratto preliminare, allegato alla delibera, prevede una durata di 30 anni e un canone di 96.000 euro annui con la previsione di un aggiornamento annuale "a decorrere dal secondo anno, nella misura del 100% della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatesi nell'anno precedente."

Nello stesso contratto si legge che "Il canone di cui sopra rientra nel "range" desumibile dalla Banca dati delle quotazioni immobiliari dell'Agenzia delle Entrate, per immobili ubicati a Trescore Balneario, adibiti a destinazione "terziaria". ATS DI BERGAMO dà atto di aver richiesto apposita valorizzazione alla Agenzia delle Entrate di Bergamo."

In merito alla delibera 136 del 25.2.2021, la dott.ssa Giupponi, dirigente AGAT, che interviene alla riunione su richiesta del Collegio, precisa che:

- il contratto preliminare approvato con la delibera n. 136 del 25.2.2021 sostituisce e nova un precedente contratto preliminare approvato con la delibera 906 del 22.11.2018;
- il preliminare approvato con la delibera 136/2021 è stato sottoscritto in forma di scrittura privata;
- con la delibera 906 del 22.11.2018 è stato approvato un contratto preliminare di locazione dell'immobile in questione che presenta le stesse condizioni economiche di quello approvato con la delibera n. 136 del 25.2.2021 e una precisazione di alcune condizioni giuridiche (tempistiche, competenze per le manutenzioni); tale contratto preliminare prevedeva (art. 10, comma 1) che "La promissaria conduttrice ha diritto, riservandosene la facoltà, di risolvere unilateralmente il presente contratto per inadempimento della promissaria locatrice e senza che la stessa possa vantare pretesa di alcuna natura, qualora la Fondazione non provveda alla messa a disposizione dell'immobile, così come previsto al precedente articolo 4, entro 5 (cinque) anni dalla sottoscrizione del presente preliminare di locazione.";
- il preliminare approvato con la delibera 906/2018 è stato sottoscritto in forma di scrittura privata;
- nella parte motiva della delibera 906/2018 si dà conto del fatto che l'accordo segue la delibera 661 del 26.6.2014 e la delibera 1415 del 23.12.2013;
- con la delibera 661 del 26.6.2014 è stato approvato il progetto definitivo relativo alla costruzione dell'immobile da destinare alla locazione dell'ATS da costruire sempre dalla medesima Fondazione privata confermando quanto previsto nell'accordo preliminare del 16.12.2013 approvato con la delibera 1415 del 23.12.2013 (ovvero successivamente alla stipula);
- con la delibera 1415 del 23.12.2013 si approva un accordo preliminare, sempre con la medesima Fondazione privata, per la realizzazione di un immobile nel comune di Trescore Balneario che prevedeva l'approvazione di un progetto definitivo; tale accordo prevede un canone di € 125.000 annui, da aggiornarsi annualmente nella misura della variazione dell'indice Istat di riferimento, per 1.700 mq di superficie netta oltre a 500 mq circa adibita a autorimesse, magazzini, ecc.; la durata della locazione è stabilita in 30 anni; lo stesso accordo prevede che le parti s'impegnano "[..] per il sollecito avvio e compimento complessivo degli interventi necessari affinché l'immobile possa essere pienamente disponibile e possa consentire di completare l'insediamento di tutti i servizi Asl ivi previsti entro e non oltre il 30.9.2015.";
- che ad oggi l'immobile è in fase di ultimazione;
- che la circolare dell'Agenzia del Demanio, Direzione Centrale gestione patrimonio immobiliare dello Stato, 16115 del 11.6.2014 ritiene che per le locazioni di nuova stipulazione le amministrazioni pubbliche potranno discrezionalmente rivolgersi all'Agenzia del demanio ai fini della congruità del canone. Ciò anche a seguito dell'entrata in vigore della modifica apportata all'art. 3, comma 7, del dl 95/2012 dall'art. 24, comma 4, del d.l. 66/2014.

Tenuto conto degli elementi sopra esposti,

1.1 considerato che l'art. 3, comma 7, del d.l. 95/2012 prevede che "Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della presente disposizione.";

1.2 considerato che l'art. 3, comma 6, del d.l. 95/2021, rubricato "Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive, prevede che "Per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni di cui al comma 4, si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio";

1.3 considerato che la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha chiarito che "il legislatore ha infatti ritenuto di estendere alle amministrazioni locali con la stessa finalità di riduzione della spesa pubblica, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 del d.l. 95/2012, come convertito nella l. 135/2012 già vigenti per le amministrazioni centrali, mentre, nel rispetto dell'autonomia costituzionale ad esse riconosciute non ha esteso l'applicazione delle stesse alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano." (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna 1/2015 par; 155/2017 par; Corte dei conti sezione regionale di controllo per il Piemonte delibera n. 203/2014/srcpie/par);

1.4 considerato che la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana (con deliberazione n. 8/ PAR/2015) dopo aver premesso che le esigenze di razionalizzazione del patrimonio e di riduzione dei costi, sempre più pressanti nell'attuale congiuntura economica, non ammettono, nelle intenzioni del legislatore fatte palesi nel testo, alcuna deroga, ha precisato che "la locuzione "in quanto compatibili" non vale, pertanto, a valle, a relativizzare la portata dell'obbligo introducendovi un margine di discrezionalità, ma opera piuttosto, a monte, per delimitare l'ambito soggettivo di applicazione della norma, per individuare, cioè, la platea dei soggetti che sono tenuti a realizzarne il contenuto precettivo: fra questi, come detto, gli enti locali" (nello stesso senso Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, delibera 154/PAR/2015);

1.5 considerato che la circolare dell'Agenzia del demanio 16115/2014 va letta secondo la chiara interpretazione delle norme offerta dalle sopra richiamate delibere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;

1.6 considerato che la giurisprudenza ha chiarito come "l'amministrazione - sebbene non sottoposta per i contratti di locazione alla disciplina contenuta nel d.leg. 163/2006 [cfr., oggi, peraltro, il già richiamato art. 4 d. lgs. n. 50/2016, che coonesto e rafforza le conclusioni] - è comunque sottoposta alle norme di contabilità di stato, che impongono di regola l'adozione di procedimenti pubblicistici per i negozi da cui derivi una spesa, con conseguente radicamento della giurisdizione generale di legittimità del g.a. per la cognizione delle relative controversie; l'art. 192 d.leg. 267/2000 e l'art. 3 r.d. 2440/1923 stabiliscono che anche gli enti locali debbano indire gare mediante pubblico incanto o licitazione privata, a loro giudizio discrezionale; pertanto, in assenza di una diversa regola legislativa, l'amministrazione - qualora non stipuli senz'altro il contratto con un contraente ben individuato - deve utilizzare una procedura di evidenza pubblica; del resto, il rilievo pubblicistico di tali attività emerge da una visione complessiva dell'ordinamento, sia sotto i profili di responsabilità dei funzionari che ispirino le loro scelte a interessi contrapposti a quelli pubblici, sia sotto il profilo del rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa (con la connessa applicazione della normativa sul diritto d'accesso ai documenti amministrativi, in favore di chi vi abbia interesse)" (cfr., per tutte, Cons. Stato, sez. V, 31 agosto 2015, n. 4036; Cons. Stato, sez. V, 23/8/2019, n. 5821);

1.7 considerato quanto previsto dall'art. 1, comma 388 della legge 147/2013 ("Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli.");

1.8 considerato quanto previsto dall'art. 1, comma 616 e seguenti della legge 160/2019;

1.9 rilevato che altre aziende sanitarie lombarde hanno richiesto il parere di congruità sul canone di locazione passiva di immobili di proprietà di privati (ex multis avviso pubblico ASST Garda con termine ultimo per la presentazione delle offerte ore 12.00 del 23/09/2019);

1.10 considerato che altre aziende sanitarie lombarde hanno inserito la richiesta del parere di congruità all'Agenzia del Demanio tra le misure di prevenzioni ulteriori al Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT 2019-2021 e 2020-2022, ASST di Crema);

1.11 considerato che la Corte costituzionale ha chiarito che "L'individuazione dell'Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione deve ritenersi legittima sotto i profili indicati, in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie. Ad essa compete infatti la gestione e la valorizzazione del demanio statale, e ciò sarebbe di per sé ragione sufficiente a giustificare la scelta, atteso che è proprio quest'ultimo ad essere oggetto – se pur non unico – della verifica di disponibilità di immobili idonei. L'Agenzia del demanio, inoltre, è l'unica

detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso, essendo chiamata ad esprimere pareri ogni qualvolta il sistema fiscale ha come riferimento i relativi valori." (Corte costituzionale, sentenza 245/2015);

1.12 considerato che la durata del contratto non è conforme alle previsioni di legge tenuto conto che l'art. 1573 cc fissa in 30 anni il termine massimo per la locazione "salvo diverse norme di legge" che per le pubbliche amministrazioni vanno individuate nell'art. 12, comma 2, del R.D. 2440/1923 (Legge di contabilità generale dello Stato);

1.13 considerato che l'ATS di Bergamo non ha sottoposto il canone di locazione al parere di congruità dell'Agenzia del Demanio così come risultante dalle delibere 661 del 26.6.2014 e 906 del 22.11.2018;

1.14 considerato che il contratto preliminare di locazione approvato con la delibera 136/2021 ha lo stesso oggetto e titolo di quello approvato con la delibera 906/2018 e non presenta modifiche sostanziali rispetto al precedente;

il Collegio sindacale all'unanimità dei componenti segnala:

1.15 che l'ATS di Bergamo non risulta aver mai sottoposto il canone previsto nei contratti approvati con le delibere 661 del 26.6.2014 e 906 del 22.11.2018 al parere di congruità dell'Agenzia del Demanio e alla prevista riduzione del canone;

1.16 la necessità, pertanto, di richiedere all'Agenzia del Demanio la valutazione di congruità del canone di locazione, in virtù del combinato disposto dell'art. 3, commi 6 e 7 del d.l. 95/2012, dell'art. 1, comma 388, della legge 147/2013, dell'art. 1, commi 616 e ss, della legge 160/2019;

1.17 la necessità della riduzione del canone, così come sarà congruito dall'Agenzia del Demanio, ai sensi del combinato disposto della normativa sopra richiamata;

1.18 la necessità di ricondurre nell'ambito della soglia massima prevista dagli artt. 28 e 29 della legge 392/1978 la percentuale da applicare per l'aggiornamento annuale del canone in luogo di quella prevista nel contratto preliminare ("a decorrere dal secondo anno, nella misura del 100% della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatesi nell'anno precedente");

1.19 la necessità di ricondurre la durata del contratto nel limite previsto dagli artt. 28 e 29 della legge 392/1978 (pacificamente applicabile alle pubbliche amministrazioni: cfr. Cass., Sez. un., 16 maggio 2013, n. 11830; Cass. Civ., III, 13 dicembre 2000, n. 15752; Cass. civ., III, 24 luglio 2007, n. 163219) e ad ogni buon conto non oltre il limite fissato dall'art. 12, comma 2, della legge di contabilità generale dello Stato (Consiglio di Stato 7147/2005).

Il Collegio rimane in attesa di conoscere le iniziative che saranno assunte al riguardo dall'ATS.

ESAME DETERMINAZIONI SOTTOPOSTE A CONTROLLO

RISCONTRI ALLE RICHIESTE DI CHIARIMENTO FORMULATE NEI PRECEDENTI VERBALI

Ulteriori attività del collegio

Infine il collegio procede a:

La seduta viene tolta alle ore 16:40 previa redazione, lettura e sottoscrizione del presente verbale.

Riguardo a quanto sopra, si osserva che:

Il Collegio dà atto che la riunione si è svolta in videoconferenza attraverso un sistema messo a disposizione da uno dei componenti del Collegio.

Il Collegio dà atto che i collegamenti audio e video hanno consentito l'identificazione dei partecipanti e assicurato a questi di intervenire in tempo reale nella discussione.

ELENCO FILE ALLEGATI AL DOCUMENTO

Nessun file allegato al documento.

FIRME DEI PRESENTI

MAURIZIO MAFFEIS _____

FABRIZIO VALENZA _____

MASSIMO RESTIVO _____