

## INDICAZIONI IN MATERIA DI GESTIONE FISCALE E CONTABILE DELLE FEDERAZIONI

### PREMESSO

- Che in data 16 maggio 2012 sono state costituite le Società consortili a Responsabilità limitata denominate "Federazione Sovrazonale Piemonte s.c.a r.l."
- Che la anzidetta costituzione è avvenuta in forza e per effetto della Legge Regionale 28 marzo 2012, n. 3 che ha stabilito l'obbligo per tutte le Aziende sanitarie regionali di adesione alla nuova costituenda società consortile come si evince dai due capoversi del 3° comma dell'art. 2 che di seguito si riportano:

*"Al fine di promuovere il passaggio del servizio sanitario regionale da una fase caratterizzata dalla centralità aziendale e da logiche competitive ad una nuova fase orientata alla cooperazione interaziendale ed alla realizzazione di reti integrate di offerta, anche a livello interprovinciale, conseguendo, in tal modo, il massimo livello possibile di efficacia sanitaria ed efficienza organizzativa, con le stesse modalità di cui all'articolo 20 comma 2, sono costituite le Federazioni Sovrazonali, di seguito denominate Federazioni.*

*La Federazione, a cui aderiscono tutte le aziende sanitarie regionali dell'area sovrazonale, è una nuova società consortile a responsabilità limitata di diritto privato."*

- Che la L.R. 3/12 attribuisce precise specifiche funzioni alle Federazioni Sovrazonali, ed in particolare, sempre nel richiamato comma 3° dell'art. 2:

*"Alla Federazione sono attribuite, progressivamente ed in tempi successivi, secondo i principi di economicità, trasparenza, efficienza ed efficacia, le funzioni di:*

*a) piani di acquisto annuali e pluriennali e approvvigionamento di beni e servizi, ad eccezione dei servizi socio-sanitari;*

*b) gestione del materiale, dei magazzini e della logistica;*

*c) sviluppo e gestione delle reti informative e digitalizzazione del sistema;*

*d) gestione del patrimonio immobiliare per le funzioni ottimizzabili in materia di manutenzione, appalti e alienazioni, in coerenza con gli indirizzi regionali;*

*e) programmazione degli investimenti e valutazione delle tecnologie sanitarie, in coerenza con gli indirizzi regionali;*

*f) gestione del patrimonio tecnologico per le funzioni ottimizzabili in materia di manutenzione, acquisizione, riallocazione e dismissione (HTA e HTM);*

*g) gestione e organizzazione dei centri di prenotazione;*

*h) gestione degli affari legali.”*

- Che in forza delle disposizioni di Legge, le Aziende sanitarie regionali devono trasferire la gestione delle funzioni che risultano demandate alla Federazione cui, per legge, aderiscono.
- Che la Legge Regionale 3/12 definisce le Federazioni anche negli aspetti operativi e di governance. In particolare la Legge stabilisce:
  - a. La gestione per obiettivi delle Federazioni e la competenza della Giunta Regionale nella individuazione degli stessi obiettivi nonché nel relativo monitoraggio della attività intrapresa dalle Federazioni (Art. 2, c. 5),
  - b. La composizione degli organi delle Federazioni che sono: l'Assemblea consortile, costituita dai direttori generali delle aziende sanitarie consorziate; l'Amministratore unico, nominato dall'Assemblea consortile su designazione del Presidente della Giunta regionale; il Collegio sindacale, nominato dall'Assemblea consortile (Art. 2, c. 6)
- Che la L.R. 3/12 stabilisce per la Assemblea dei soci, L'Amministratore Unico e il Collegio Sindacale la composizione, il ruolo e anche l'onere ai commi 7, 8 e 9 dell'Art.2.
- Che la Federazione non può disporre di personale proprio ma si avvale di personale assegnato funzionalmente dalle Aziende socie pur rimanendo incardinato, sia per quanto riguarda lo stato giuridico sia per quanto attiene al trattamento economico, nell'Ente di provenienza.

### **CONSIDERAZIONI**

Al fine di inquadrare correttamente la natura e la missione aziendale delle Federazioni si riassumono concetti emersi in premessa e si forniscono alcune ulteriori considerazioni che sono opportune ai fini che qui interessano.

1. Le Federazioni sono costituite con atto e statuto sociale, ai sensi della Legge Regionale del Piemonte n. 3/2012.
2. Le Federazioni sono società consortili con attività interna (punto 4 atto costitutivo). Si tratta di società che operano in regime di house providing e che sono, pertanto, soggette al controllo analogo esercitato dai soci (art. 7 statuto sociale).
3. Le Federazioni sono soggette alla Giunta Regionale in termini di indirizzo, vigilanza e programmazione (punto 4 atto costitutivo).

4. Le Aziende socie, tenute per Legge alla costituzione e quindi alla partecipazione nelle Federazioni, hanno obbligo di trasferire alla società consortile le funzioni operative indicate nella Legge e richiamate nell'art. 2 dello Statuto sociale della Federazioni.
5. Le Aziende socie, per rendere possibile alla Federazione lo svolgimento delle attività di competenza, devono attribuire alla stessa Federazione le necessarie risorse in termini di personale, tramite l'istituto dell'assegnazione funzionale, di mezzi e tecnologie. Infatti, data la finalità delle Legge istitutiva che mira ad ottenere economie a favore del sistema sanitario regionale, la gestione delle Federazioni avviene tramite il trasferimento di risorse.
6. Le Federazioni hanno l'obbligo del pareggio di bilancio con la possibilità di deliberare a favore delle aziende socie ristorni e rimborsi (art. 23 dello statuto).
7. Le Federazioni hanno lo schema societario tipico della società consortile a responsabilità limitata, del tutto regolato dal codice civile, ma sono **organismi a partecipazione totalmente pubblica**, essendo socie le varie aziende sanitarie appartenenti ad una determinata area, che sono certamente enti pubblici. Si tratta di società consortile completamente partecipata da enti pubblici, pertanto le Federazioni sono in tutto società di diritto pubblico, in quanto soddisfano i requisiti per la loro iscrizione negli elenchi degli enti pubblici corrispondendo alla descrizione che ne dà il comma 26 dell'art.3 del D.Lgs.163/2006 che di seguito si riporta:

*“L'organismo di diritto pubblico» è qualsiasi organismo, anche in forma societaria:*

- a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;*
- b) dotato di personalità giuridica;*
- c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.”*

Le Federazioni soddisfano totalmente i 3 requisiti sono espressi:

Con riferimento al primo requisito, ovvero le circostanze che il soggetto giuridico sia stato istituito “per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale”, non vi è dubbio che esso sia posseduto dalle Federazioni, le quali svolgono attività strumentali alle finalità, certamente di interesse generale, del servizio sanitario regionale e sicuramente non ottica di profitto.

Il possesso della personalità giuridica, non vi sono dubbi che sussista in quanto la legge della Regione Piemonte espressamente qualifica le Federazioni sovra zonali come “società consortili di diritto privato”. Esse sono dunque certamente dotate di personalità giuridica, sia pure di diritto privato.

Relativamente al terzo requisito, le Federazioni sembrano possedere ciascuno dei sottorequisiti che costituiscono l’influenza pubblica dominante. Da un lato, infatti, esse sono finanziate con risorse che derivano, indirettamente, dal fondo sanitario regionale consistenti nei contributi versati dai soci delle Federazioni stesse, cioè le aziende sanitarie regionali. In secondo luogo, la gestione delle Federazioni è certamente soggetta al controllo pubblico svolto, in ultima istanza, dalla Giunta Regionale, che ne deve verificare i risultati gestionali. In terzo luogo, infine sia l’Amministratore Unico, sia i componenti dell’Assemblea, sia quelli del Collegio Sindacale, sono nominati da enti pubblici. L’Assemblea consortile è infatti costituita dai Direttori Generali delle Aziende sanitarie regionali, i quali a loro volta sono nominati dalla Giunta Regionale; l’Amministratore Unico è nominato dalla stessa Assemblea, su disposizione della Giunta regionale; i componenti del collegio sindacale sono nominati dall’Assemblea, che deve scegliere tra i membri dei collegi sindacali delle aziende sanitarie regionali afferenti alla Federazione, a loro volta nominati da soggetti pubblici.

8. Il rapporto tra la Federazione e le Aziende socie è disciplinato da un accordo contrattuale che è stato impostato, in forma di regolamento, da parte della Regione. Pertanto detto rapporto non è affidato alla libera determinazione della singola Federazione con le Aziende che ne fanno parte ma, invece, prestabilito in maniera uniforme a tutte le Federazioni.
9. Le attività delle Federazioni al momento dell’affidamento a terzi di attività contrattuale, saranno disciplinate dal Codice dei Contratti Pubblici di cui al D.Lgs. 163/2006 (in questi termini, Consiglio di Stato, Sez. V, 30 Aprile 2009, n. 2765).
10. Le finalità delle Federazioni, evidentemente non lucrative, sono rappresentate dal supportare l’attività istituzionale dei soci che non è attività né lucrativa, né commerciale, né industriale.
11. Il sistema di rapporti tra le Federazioni e le Aziende socie comporta l’insorgere di una serie di flussi economici in entrambe le direzioni. Comporta il ribaltamento dei costi da parte delle Aziende socie nei confronti della Federazioni tramite fatturazione dei medesimi. Comporta il riconoscimento dei compensi a copertura dei costi sostenuti con emissione di fattura da parte della Federazione nei confronti della Azienda che ha beneficiato dello specifico servizio.

## RILEVATO

Che le Federazioni operano tramite **mandato con rappresentanza**, ovvero il consorzio si trova a rappresentare i propri soci nei confronti dei terzi fornitori di beni e servizi. Ogni impegno ed obbligazione che viene assunto nei confronti delle economie esterne vede come obbligato il medesimo socio o la pluralità di soci che in detto contesto la società consortile abbia rappresentato. In pratica le fatture vengono emesse dai fornitori direttamente all'indirizzo del/dei socio/i e da questi andranno pagate.

La proprietà del bene non è, nemmeno temporaneamente, in capo alla società consortile.

La Federazione non si espone finanziariamente per il soddisfacimento del debito con conseguente vantaggio dal punto di vista delle implicazioni che altrimenti prevedibilmente deriverebbero alla Federazione da un considerevole indebitamento nei confronti del sistema dei fornitori e/o creditizio. I Fornitori esterni di beni e servizi, individuati dalla Federazione a seguito di gara, emettono fattura alle Aziende sanitarie soggetta ad IVA. L'imposta diviene soggettivamente indetraibile dato che le Aziende sanitarie operano in regime di esenzione.

Le prestazioni svolte dalla Federazione vengono fatturate alle Aziende, comunque con il criterio del mero ribaltamento dei costi imposto, quando non dalla normativa fiscale, dalla natura dell'Ente e dallo statuto sociale.

Detta fatturazione da parte della Federazioni nei confronti delle Aziende sanitarie risente della qualifica che si dà dell'attività svolta. In particolare è da ritenersi che le Federazioni **non abbiano caratteristiche di commercialità**. Gli elementi che portano a questa conclusione:

- Le Federazioni sono organismi di diritto pubblico
- Non hanno scopo di lucro,
- Operano secondo le regole dell'in house e sono soggette al controllo analogo,
- Sono sottoposte all'indirizzo della Regione che ne definisce gli obiettivi e poi ne verifica il raggiungimento,
- Il rapporto tra le Federazioni e le relative aziende socie è definito in base a un accordo regolamentare stabilito dalla Regione,
- Vi è obbligatorietà di adesione alle Federazioni da parte delle ASR,
- Le ASR sono tenute al trasferimento di competenze e risorse alle Federazioni, per lo svolgimento delle funzioni previste dalla legge regionale.

Ritenendo pertanto che l'attività non rivesta le caratteristiche di attività commerciale, la fatturazione sarà effettuata fuori campo IVA ai sensi dell'art. 4 D.P.R. 633/72.

Il trattamento da riservare ai contributi riconosciuti dalle Aziende sanitarie alla Federazioni segue il medesimo criterio, in quanto “acconto” per le attività svolte dalla Federazioni per le Aziende consorziate.

## CONCLUSIONI

La Federazione è totalmente partecipata da Aziende sanitarie che hanno quale scopo sociale la tutela della salute e le attività assistenziali. La Federazione, nel rispetto dei principi di economicità, trasparenza ed efficienza, hanno per oggetto lo svolgimento di funzioni afferenti le proprie finalità istituzionali, come indicate nella L.R. 3/2012 indispensabili al perseguimento dell’oggetto sociale. Dette attività, strumentali all’attività istituzionale non commerciale delle Aziende sanitarie, vengono svolte da una società che è un organismo **di diritto pubblico** la cui costituzione e finalità è stabilita in forza dalla Legge infra indicata, senza alcuno scopo di lucro, ma destinata statutariamente al pareggio del bilancio tramite la mera copertura dei costi. In questo contesto le Federazioni operano tramite **mandato con rappresentanza** e la attività svolta dalla Federazioni a favore delle Aziende sanitarie consorziate deve evidentemente ritenersi **non commerciale**. Pertanto, stante che il mandato ricevuto prevede la rappresentanza, la fatturazione da parte della Federazioni nei confronti delle Aziende consorziate dovrà avvenire, comunque, fuori dal campo di applicazione dell’IVA ai sensi dell’art. 4 del D.P.R. 633/72, con le implicite conseguenze in termini di detraibilità dell’imposta sugli acquisti da parte della Federazioni.

Occorre altresì determinare un comportamento omogeneo sul piano contabile amministrativo delle Federazioni e pertanto si approva apposito Regolamento di Contabilità (allegato), che verrà assunto con atto dell’Amministratore Unico della Federazione.