



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Prot. n. 421 - 15/01/2019

Al Direttore Generale
Dott.ssa Paola Lattuada
ATS Insubria
PEC: protocollo@pec.ats-insubria.it

Al Presidente del Collegio Sindacale
Dott. Massimiliano Amato
PEC: massimiliano.amato@pec.commercialisti.it

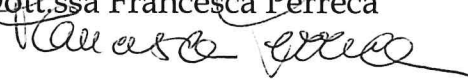
Alla Regione Lombardia
D.G. Salute
PEC: welfare@pec.regione.lombardia.it

D.C. Direzione Centrale Programmazione, Finanza e
Controllo di gestione
PEC: servizifinanziari@pec.regione.lombardia.it

Oggetto: trasmissione Deliberazione n. 2 del 14 gennaio 2019

Si trasmette la deliberazione di cui all'oggetto.

Milano, 15 gennaio 2019

Il Funzionario incaricato
Dott.ssa Francesca Perreca




CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

nell'adunanza del 6 novembre 2018

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

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

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

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

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

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 20/2016/INPR e n. 8/2017/INPR, con cui sono state approvate le linee guida con correlato questionario attraverso le quali i collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale riferiscono alle Sezioni regionali di controllo relativamente ai bilanci degli esercizi 2015 e 2016; udito il relatore Consigliere Luigi Burti;

PREMESSO IN FATTO

Il 1° gennaio 2016 è entrata in vigore la legge regionale 11 agosto 2015, n. 23 che ha disposto il riordino del sistema sanitario regionale, modificandone sostanzialmente l'assetto, con rilevanti conseguenze, anche economico finanziarie e patrimoniali oltre che giuridiche e amministrative, in capo alle singole Aziende, sciolte e ricostituite sotto altro nome e con funzioni e competenze rimodulate.

La Regione Lombardia ha fornito agli enti del SSR indicazioni di dettaglio in merito all'attuazione della Legge regionale 23/2015, ai sensi dell'art. 2 della legge medesima, disposizioni che nel corso dell'istruttoria sono state prese in esame per comprendere il passaggio dall'esercizio 2015 all'esercizio 2016, snodo fondamentale per la chiusura dei bilanci in capo alle vecchie Aziende e l'entità dei trasferimenti alle nuove, sulla cui base si fonda il bilancio dell'esercizio 2016 e il conseguente controllo della Sezione ex art. 1, commi 166 ss. della L. 266/2005.

Si è pertanto ritenuto, in sede di esame dei questionari ex art. 1, comma 170 della legge 266/2005, di esaminare i bilanci per gli esercizi 2015 (ASL Como e ASL Varese) e 2016 (ATS Insubria), verificando preliminarmente i riflessi della riorganizzazione del sistema sanitario sull'assetto economico patrimoniale dei nuovi enti, con particolare riferimento alla loro composizione all'1.1.2016, data di avvio della riforma.

A tal fine si è reso necessario acquisire dall'ATS Insubria cospicua documentazione, richiesta con nota del 20 febbraio 2018.

Con note del 3 e 5 luglio 2018, è stata avviata un'istruttoria sulle relazioni del collegio sindacale per gli esercizi 2015 (ASL Como e ASL Varese) e 2016 (ATS Insubria).

A tutte le richieste l'ATS ha dato puntuale e tempestivo riscontro con nota prot. n. 79922 del 9 agosto 2018.

Esaminati gli atti e le risposte dell'ente, il magistrato istruttore, ravvisando residui elementi di criticità, con nota del 18 ottobre 2018, ha chiesto al Presidente della Sezione la



convocazione dell'adunanza pubblica per l'esame collegiale, in contraddittorio con i rappresentanti dell'ATS Insubria, delle questioni emerse.

Il Presidente ha fissato l'adunanza per il 6 novembre 2018, con ordinanza n. 75/2018.

L'Azienda ha inviato proprie memorie difensive in data 31 ottobre 2018.

All'adunanza pubblica del 6 novembre 2018 sono intervenuti, in rappresentanza dell'ente, il Direttore Generale Paola Lattuada, il Direttore Amministrativo Manganaro Luca, il Direttore del Servizio Finanziario Dario Belluzzi, il Dirigente Amministrativo U.O. Bilanci e Rendiconti Monica Aletti e il Presidente del Collegio Sindacale Massimiliano Amato.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

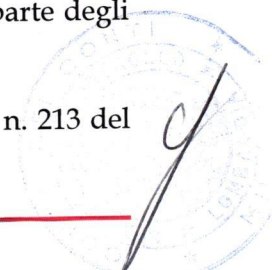
1. In via preliminare, è necessario precisare che la legge regionale 11 agosto 2015, n. 23, ha modificato strutturalmente la legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33, ripartendo diversamente le competenze socio sanitarie, delle Agenzie di tutela della salute e delle Aziende Socio Sanitarie Territoriali (d'ora in poi ATS e ASST) che hanno inglobato, in larga misura le preesistenti aziende.

Nel caso di specie, l'ATS Insubria dal 1° gennaio 2016 si è costituita mediante fusione per incorporazione e scorporo di aziende esistenti ante fusione, subentrando alle ex ASL Como e ASL Varese, soppresse in data 31 dicembre 2015.

Pertanto, la presente deliberazione, relativa ai bilanci d'esercizio 2015 (ASL Como e ASL Varese) e 2016 (ATS Insubria), viene inviata, per l'adozione dei conseguenti provvedimenti, oltre che alla Regione, all'ATS Insubria in qualità di soggetto subentrante alle originarie ASL Como e ASL Varese.

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

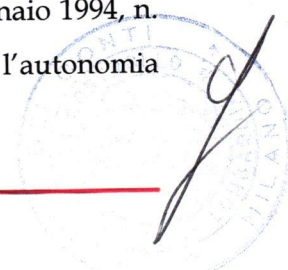
L'art 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del



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

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino “squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno”, consegue l'obbligo per le amministrazioni interessate “di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”. Nel caso in cui la Regione “non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”, precetto normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

Le leggi n. 266 del 2015 e n. 213 del 2012, come ha precisato la Corte Costituzionale (per tutte, sentenze n. 60/2013 e n. 40/2014), hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, funzionali a prevenire rischi per gli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano su un piano distinto rispetto a quelli sulla gestione amministrativa, aventi fonte nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, soprattutto in relazione agli esiti, e sono stati ritenuti compatibili con l'autonomia



costituzionalmente riconosciuta a regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, nonché nel riformulato art. 119, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

All'esito del controllo svolto in sede istruttoria sono residue alcune questioni.

1. Stato del contenzioso

Dall'istruttoria è emersa una mole consistente di contenzioso:

- € 1.968.413,28 - ASL Como Rendiconto 2015
- € 10.995.911,59 - ASL di Varese Rendiconto 2015
- € 4.406.890,12 - ATS Insubria Rendiconto 2015

Sul punto l'Azienda ha dettagliato i contenziosi in essere in capo all'ATS Insubria, in cui sono confluiti i contenziosi delle ex Aziende Sanitarie Locali.

L'Azienda è stata deferita per chiarire la situazione del contenzioso nel passaggio dal 2015 agli esercizi successivi, anche con riferimento agli accantonamenti al Fondo rischi ed alla congruità della sua consistenza.

Durante l'adunanza i rappresentanti dell'ente hanno richiamato quanto indicato nelle memorie difensive già presentate, riassumendo le movimentazioni corrette, epurate da errori materiali, come da tabella:

Esercizio	ASL Varese	ASL Como	ATS Insubria
2015	10.995.911,59	1.968.415,28	0
2016 verso pubblici	-8.286.468,02	0	0
2016 risolto	-270.966,73	0	0
Totale	2.438.476,84	1.968.413,28	4.406.890,12

Precisando, inoltre, la congruità del Fondo Rischi tenuto conto la valutazione probabilistica di soccombenza, giudiziale o stragiudiziale, nonché la stima dell'ammontare delle potenziali passività a carico dell'ATS.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'ATS Insubria, riservandosi di monitorare l'andamento della situazione nei successivi bilanci.

2. Minusvalenze

Dall'istruttoria è emerso un elevato valore delle "Minusvalenze", pari ad € 106.000 nell'esercizio 2015 relativamente all'ASL di Varese e € 22.000, nell'esercizio 2015 per l'ASL di Como, derivanti dalla dismissione di beni mobili non completamente ammortizzati, di cui l'ATS Insubria ha fornito elenco dettagliato.

L'Azienda è stata deferita per chiarire i criteri e le aliquote applicati nel calcolo degli ammortamenti.

In sede di contraddittorio, i rappresentanti dell'ente, richiamando quanto chiarito nelle memorie difensive già presentate, hanno fatto presente che gli importi delle minusvalenze si riferiscono, quasi esclusivamente, a beni per assistenza protesica maggiore e che, stante la loro natura, possono determinare una dismissione anticipata rispetto al periodo di ammortamento, pari a 5 anni, precisando che la loro gestione è costantemente presidiata.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'ATS Insubria, riservandosi di monitorare l'andamento della situazione nei successivi bilanci.

3. ELEVATE VOCI DI COSTO

In seguito all'attività istruttoria effettuata è risultato un importo elevato delle voci di costo, riportate nella seguente tabella:

Voce di costo	Nome	ASL Varese 2015	ASL Como 2015	ATS Insubria 2016
B.2.B.1	Acquisto Servizi non sanitari	5.281.000	3.946.000	6.992.000
di cui B.2.B.1.12.C	Altri Servizi non sanitari da privato	1.154.000	733.000	1.441.000
B.4.b	Canoni di noleggio	3.177.000	2.228.000	703.000

L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale per approfondire le cause degli aumenti segnalati, anche con riferimento alla tendenza negli esercizi successivi.

Durante l'adunanza i rappresentanti dell'ente hanno richiamato quanto indicato nelle memorie difensive già presentate, rappresentando la situazione allo stato attuale con un trend in diminuzione.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'ATS Insubria, riservandosi di monitorare l'andamento della situazione nei successivi bilanci.

4. Variazione e consistenza delle rimanenze

Dall'istruttoria è emerso un importo elevato relativamente alla variazione delle rimanenze sanitarie e di quelle non sanitarie, sia rispetto all'ASL Varese (rispettivamente € -135.000 e € 2.000 Bilancio 2015) che all'ASL Como (rispettivamente € 17.000 e € 15.000 Bilancio 2015), nonché all'ATS Insubria (rispettivamente € -191.000 e € -7.000 Bilancio 2016).

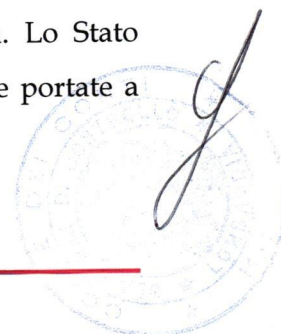
L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale per approfondire le dinamiche connesse alle voci evidenziate, anche con riferimento alla consistenza delle rimanenze (Voce B.I SP attivo).

Durante il dibattito dai rappresentanti dell'ente, richiamando quanto segnalato durante l'istruttoria e maggiormente specificato nelle memorie difensive, è stato precisato che la variazione delle rimanenze è data soprattutto dalla variazione dei vaccini, a sua volta determinata da scorte iniziale. In particolare, il ricorso ad un approvvigionamento degli stessi nel 2016 è stato dovuto, oltre che al passaggio alle nuove ASST delle attività vaccinali, anche all'acquisto tramite il ricorso alle convenzioni gestite dalla Centrale di Acquisto regionale. Viene ribadito che per l'esercizio 2017, l'ATS ha provveduto a trasferire alle ASST le proprie scorte di vaccini.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'ATS Insubria, riservandosi di monitorare l'andamento della situazione nei successivi bilanci.

5. Perdite portate a nuovo

Dall'istruttoria è emerso che le perdite portate a nuovo dell'ASL di Como 2015 ammontano ad € 2.908.000 e sono state completamente ripianate. Quelle relative all'ASL di Varese 2015 ammontano ad € 3.890.000 e sono state ripianate per € 207.000, con rimanenza di € 3.683.000. Tali perdite risulterebbero poi confluite nel bilancio 2016 dell'ATS Insubria. Lo Stato Patrimoniale passivo esercizio 2016 dell'ATS Insubria, tuttavia, riporta perdite portate a nuovo pari a € 3.116.000 che risultano coperte per € 3.115.000.



L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale per chiarire il passaggio fra il bilancio 2015 ASL Varese e quello 2016 ATS Insubria, in quanto la riconciliazione esposta nella nota di risposta non risulta congruente agli importi indicati nei bilanci e nei relativi questionari.

Nelle proprie memorie difensive, l'ente ha rappresentato che la differenza dei dati di bilancio è dovuta agli arrotondamenti effettuati in sede di trasformazione degli importi interi ad importi in migliaia di euro e l'ATS ha provveduto a sistemare tale differenza con il bilancio 2017. I rappresentanti dell'ente all'adunanza confermano quanto già dichiarato in sede istruttoria, precisando che per il bilancio 2018, l'ATS Insubria non presenta più perdite portate a nuovo.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'ATS Insubria, riservandosi di verificare quanto dichiarato con l'esame dei prossimi bilanci.

6. Quote inutilizzate contributi

L'istruttoria ha fatto emergere un elevato importo di quote inutilizzate contributi in merito al Rendiconto 2016 dell'ATS Insubria, pari ad € 22.946.000.

L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale al fine di valutarne le cause e le iniziative intraprese a riguardo.

Nelle memorie difensive sono stati dettagliati i contributi con l'aggiornamento della situazione secondo la tabella seguente:

Attività	al 31/12/2016	Utilizzi 2017	Utilizzi 2018	residuo
Sociosanitaria	18.101.000	-2.614.000	-3.394.000	12..093.000
Sanitaria	4.845.000	0	-141.000	4.704.000
Totale	22.946.000	-2.614.000	-3.535.000	16.797.000

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'ATS Insubria, con riserva di monitorare l'andamento con l'esame dei prossimi bilanci.

7. Permanere di elevati debiti e crediti v/Regione e v/Aziende sanitarie

Durante l'istruttoria è stato rilevato il permanere di cospicue posizioni creditorie e debitorie infragruppo negli esercizi 2015 e 2016.

L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale, anche con riferimento alla delibera di questa Sezione n. 341/2016 PRSS relativa al questionario 2014, al fine di accertare l'attuale consistenza di debiti e crediti v/ Regione e v/ Aziende sanitarie e verificare quali iniziative siano state intraprese al fine di ridurre tali voci.

Nelle proprie memorie, cui si rifanno i rappresentanti in sede di contraddittorio, l'Azienda ha fornito una sintesi delle iniziative e delle attività intraprese dall'ATS per la sistemazione delle partite debitorie e creditorie, nonché dell'attuale aggiornamento.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato, riservandosi di monitorare la situazione durante l'esame dei bilanci relativi ai prossimi esercizi finanziari.

8. Debiti/Crediti verso Enti regionali

Dall'istruttoria è stata riscontrata l'esistenza di cospicue posizioni creditorie e debitorie verso Enti regionali per gli esercizi 2015 ASL Varese e ASL di Como, e per l'esercizio 2016 ATS Insubria.

L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale al fine di accertare l'attuale consistenza di tali debiti e crediti v/ Enti regionali e verificare quali iniziative siano state intraprese al fine di ridurre tali voci.

Nel corso dell'adunanza, i rappresentanti dell'ente, ribadendo quanto già evidenziato nelle memorie difensive, hanno confermato che i rapporti di credito e di debito dell'ATS verso Enti regionali si riferiscono unicamente all'Agenzia Regionale per la Protezione Ambiente (ARPA). Attualmente sono in corso verifiche e attività congiunte per definire la sistemazione delle partite ancora aperte.

Il Collegio prende atto di quanto puntualizzato dall'ATS Insubria riservandosi di monitorare la criticità emersa nei successivi bilanci.

Di conseguenza, la Sezione si riserva di verificare nel corso dell'esame dei successivi documenti di bilancio dell'ATS Insubria, le situazioni indicate ai punti precedenti, e il superamento delle criticità analiticamente segnalate.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sulla base dell'esame delle relazioni inviate dal Collegio sindacale dell'ASL Como e dell'ASL Varese sul bilancio 2015 e dell'ATS Insubria sul bilancio 2016 e della successiva attività istruttoria

prende atto

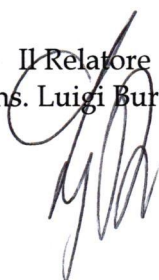
di quanto dichiarato dall'Azienda sanitaria in sede istruttoria e dibattimentale



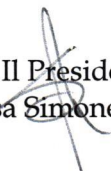
dispone

che la presente deliberazione sia trasmessa all'Assessore alla sanità ed alla Direzione generale per la sanità della Regione Lombardia, al Direttore Generale ed al Presidente del Collegio sindacale dell'ATS Insubria, subentrata dal 1° gennaio 2016, ai sensi della legge regionale n. 23 del 2015, all'ASL Como e all'ASL Varese, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, sul sito internet dell'Azienda socio sanitaria.

Il Relatore
(Cons. Luigi Burti)



Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in segreteria

14 GEN 2019

Il Direttore della Segreteria
(Aldo Rosso)

