



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

prot.: 0018297-29/11/2018-SC_LOM-T87-P

- Al Direttore Generale
ATS Val Padana MN
protocollo@pec.ats-valpadana.it

p.c.

- Al Presidente del Collegio sindacale
Dott. Franco Albertoni
albertoni@revisori.legalmail.it

Alla Regione Lombardia
D.G. Salute welfare@pec.regione.lombardia.it
D.C. Direzione Centrale Programmazione,
Finanza e Controllo di gestione
servizifinanziari@pec.regione.lombardia.it

Oggetto: trasmissione deliberazione del 28 novembre 2018, n.320

Con la presente si invia quanto in oggetto.

Cordialmente

Il Funzionario
(dott.ssa Nadia Tamai)





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composto dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
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 23 ottobre 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 in sede deliberante n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni 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/SEZAUT/2016/INPR e n. 18/SEZAUT/2017/NPR, 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;

Vista la deliberazione della Sezione del controllo del 14/11/2016 n. 317/2016/PRSS relativa al bilancio del 2014 dell'ASL di Mantova, ora ATS Val Padana;

Vista la deliberazione della Sezione del Controllo del 15/03/2017 n.58/2017/PRSS del bilancio 2014 dell'ASL di Cremona ora ATS Val Padana;

udito il relatore, Consigliere Marcello Degni

Ritenuto in

Fatto

L'esame della relazione redatta dal Collegio sindacale della ATS Val Padana MN (già ASL di Cremona CR e di Mantova MN), ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, sul bilancio d'esercizio 2015 e 2016, ha fatto emergere alcune criticità, in relazione alle quali sono state inviate le seguenti istruttorie: del 22/11/2016 prot.19210, del 22/05/2018 prot.5255, del 11/07/2018 prot.7262. L'Agenzia di Tutela della Salute (d'ora in poi ATS) ha fornito chiarimenti, con successive risposte del 30/12/2016 prot. Corte 70, del 30/05/2018 prot. Corte n.5769 e del 30/07/2018 prot. Corte n.9059, rispetto alla quale sono residue incertezze in ordine alla sussistenza di alcune potenziali irregolarità amministrativo-contabili, di seguito evidenziate:

1. Crediti v/clienti privati
2. Crediti v/Regione o Provincia autonoma
3. Crediti v/Aziende sanitarie pubbliche
4. Debiti v/Regione o Provincia autonoma
5. Debiti v/aziende sanitarie pubbliche

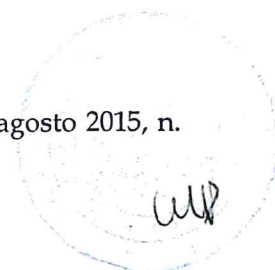
Il magistrato istruttore, esaminata la documentazione, con nota del 10 ottobre 2018, ha chiesto al Presidente della Sezione la fissazione di un'adunanza per l'esame collegiale delle questioni indicate, in contraddittorio con i rappresentanti della ATS Val Padana MN. Il Presidente fissava l'udienza per il 23 ottobre 2018, con ordinanza n. 72/2018.

L'ATS trasmetteva via pec prima dell'adunanza, la propria memoria difensiva, prot. Corte 16406.

All'adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'ATS Val Padana, il Direttore Amministrativo e la Dirigente del Servizio Economico Finanziario generale.

Diritto

1. In via preliminare, è necessario precisare che l'art.6 e 7 della legge regionale 11 agosto 2015, n.



23, modificando strutturalmente la legge regionale 30 dicembre 2009, n.33, ha disposto la creazione, in luogo delle aziende sanitarie locali, nonché ripartendo diversamente le competenze socio-sanitarie, le Agenzie di tutela della salute e le Aziende Socio Sanitarie Territoriali (d'ora in poi ATS e ASST) che hanno inglobato, in larga misura le preesistenti aziende. Nello specifico, in virtù dell'Allegato 1 alla citata legge regionale n. 23 del 2015, l'ATS Val Padana è subentrata, dal 1° gennaio 2016, in tutti i rapporti attivi e passivi e nell'erogazione dei servizi, delle ex ASL di Cremona CR e di Mantova MN.

Pertanto, la presente deliberazione viene inviata, per l'adozione dei conseguenti provvedimenti, oltre che alla Regione, all'ATS Val Padana in qualità di soggetto subentrante alle originarie ASL di Cremona CR e di Mantova MN. L'ATS Val Padana è articolata in tre distretti: di Crema, Cremona e Mantova su un territorio totale di 4.107 Km², con una popolazione complessiva di 778.147, distribuita su 115 comuni. Nel territorio dell'ATS Valpadana ci sono 3 ASST, quali Mantova, Cremona e Crema. Il totale dei posti letto è di 2.711 ed il valore della produzione riferita al bilancio dell'esercizio 2016 è pari a € 1.211.297.000,00 con un costo di produzione pari a € 1.210.349.000,00 e 785 dipendenti al 31.12.2016.

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 ed 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 (dal 2016 equilibrio di 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.

3. All’esito del controllo in sede istruttoria sono residue alcune incertezze in ordine:

3.1. Crediti.

In riferimento allo Stato Patrimoniale Attivo sono state rilevate le seguenti voci per:
il bilancio 2015 e il questionario di riferimento, dell'ASL di Cremona CR:

crediti v/clienti privati per € 1.468.000,00;

crediti v/Regione o Provincia autonoma per spesa corrente per € 139.628.000,00;

crediti v/aziende sanitarie pubbliche per € 1.413.000,00 riferiti all'anno 2011;

il bilancio 2015 dell'ASL di Mantova MN:

Crediti v/privati per € 2.182.000,00;

Crediti v/Regione o Provincia autonoma per spesa corrente € 157.560.000,00;

Il bilancio 2016 dell'ATS Val Padana MN:

Crediti v/privati € 3.839.000,00;

Crediti v/Regione € 300.216.000,00;

L'ATS ha dichiarato, nella richiamata adunanza, che nel corso del 2016 (e del 2017) la fusione intervenuta a seguito della riforma ha richiesto la messa e regime di tutte le procedure e, di conseguenza, ciò si è riflesso negativamente sulla riscossione dei crediti.

Con particolare riferimento ai crediti verso privati, in sede istruttoria, l'ATS ha registrato un'evoluzione positiva, con l'adeguamento annuale del fondo svalutazione crediti, anche se ha precisato che è ancora in corso la verifica di tutte le posizioni per l'attivazione di recupero. Nonostante il miglioramento di quest'attività nella parte corrente l'ATS ha ricordato che la criticità è dovuta a fattori quali la forte presenza di crediti nel settore veterinario e la frammentazione delle prestazioni, che producono importi molto piccoli difficili da recuperare. La soluzione strutturale sulla quale l'ATS sta procedendo prevede l'estensione del POS (molto più diffuso a Cremona rispetto a Mantova) e l'integrazione dei sistemi informativi nella veterinaria. La rilevanza quantitativa del fenomeno è dovuta anche a posizioni iscritte a ruolo che non nascono da azioni sanzionatorie (rilevate per cassa), ma da altre fattispecie quali fallimenti e concordati; si sono registrati casi di fatture che tornano indietro per la difficoltà di identificare il debitore. L'ATS ha avviato un lavoro di classificazione delle fatture che, nel settore veterinario hanno portato a molti solleciti (vedi infra).

Per i crediti verso la Regione e le aziende sanitarie è stato attivato un tavolo per la verifica della sussistenza delle posizioni di credito e debito. La situazione a regime è stata sistemata, ma serve ancora del tempo per la verifica delle situazioni risalenti (compensazione, chiusura e stralci).

Nella memoria illustrativa, l'ATS inoltre ha evidenziato più in dettaglio, la progressione negli anni con il fondo svalutazione crediti. Per quanto riguarda i crediti verso le aziende sanitarie, posto che la maggior quota è attribuita all'ex ASL di Mantova per prestazioni veterinarie, l'ente si è

attivato con la riorganizzazione del software per la gestione delle prestazioni veterinarie, il pagamento anticipato con il POS al fine di ottenere un più veloce recupero delle molteplici prestazioni sotto i 100 euro. L'anzianità dei crediti dal 2004 è da imputarsi alla lenta attività di recupero che comporta l'iscrizione a ruolo del credito stesso. In merito a quest'ultimo punto, l'ente si è attivato con la rielaborazione dei solleciti per prestazioni veterinarie per un totale di 22.798 fatture in rapporto a 7.207 clienti per le annualità dal 2009 al 2016, compresi per un importo lordo di € 1.800.000,00. Per il pregresso l'azienda ha dimostrato lo stato dell'iscrizione a ruolo per come segue:

Tipologia di situazione	Totale del saldo a credito dei clienti interessati
FALLIMENTI	€ 73.007,95
CONCORDATI	€ 182.885,06
CLIENTI CESSATI E FUSI (per i quali va ricercato e verificato il nuovo soggetto effettivo debitore)	€ 130.001,95
RUOLI EX ASL MANTOVA (saldo residuo alla data del 15/10/2018 rilevabile dal portale Agenzia delle riscossioni, partite fino all'anno 2013)	€ 499.210,78
RUOLI EX ASL CREMONA (saldo residuo alla data del 15/10/2018 rilevabile dal portale Agenzia delle riscossioni - partite fino all'anno 2010)	€ 149.191,42
RUOLI ATS (saldo residuo alla data del 15/10/2018 rilevabile dal portale Agenzia delle riscossioni - partite anni 2011 e 21012 ex ASL CREMONA)	€ 91.113,68
TOTALE	€ 1.125.410,84

La Sezione prende atto delle indicazioni ricevute dall'ATS in merito alla osservanza della normativa di riferimento e verificherà nell'esame del bilancio 2017 i progressi realizzati.

3.2. DEBITI

In relazione allo Stato Patrimoniale Passivo sono state sottoposte sotto esame le seguenti voci per:

Il bilancio 2015 dell'ASL di Cremona CR:

Debiti v/Regione o Provincia Autonoma per l'anno 2011 per € 66.399.000,00;

Debiti v/Regione o Provincia Autonoma per l'anno 2012 per € 24.082.000,00;

il bilancio 2015 e il questionario di riferimento, dell'ASL di Mantova MN:

Debiti v/Regione o Provincia autonoma per € 97.706.000,00;

Debiti v/aziende sanitarie pubbliche per l'anno 2013 per € 6.694.000,00;

Debiti v/aziende sanitarie pubbliche per l'anno 2014 per € 6.385.000,00;

il bilancio 2016 dell'ATS Val Padana MN:

Debiti v/Regione € 194.662.000,00;



Nelle controdeduzioni è emerso che l'amministrazione, per quanto riguarda i debiti verso le aziende sanitarie è tuttora nella fase di verifica di tutte le posizioni. A processo concluso, l'ente sottoporrà il risultato al collegio Sindacale e agli Uffici regionali per il seguito di competenza. Durante l'adunanza sono stati chiariti ulteriormente i dati dei debiti e crediti verso la Regione, integrando la memoria illustrativa che ha riportato nel dettaglio per ogni annualità, la quota imputata di debito e credito della Regione verso l'ATS Val Padana.

E' indubbio che vi sia stato un miglioramento nella verifica dei debiti nominati e, pertanto, la Sezione riserva il completamento della verifica in sede di esame dei bilanci degli esercizi successivi.

Alla luce di quanto è emerso dall'esame dei documenti, la Sezione ritiene che, in linea di massima, siano state rispettate le disposizioni di finanza pubblica e, pertanto, non viene formulata alcuna contestazione di grave irregolarità, anche se sarebbe necessario che le partite finanziarie risalenti venissero definite tempestivamente, così da rendere con maggiore chiarezza e trasparenza l'effettiva situazione finanziaria della Regione e di ciascuna Azienda sanitaria interessata dal fenomeno.

4. In conclusione, la Sezione si riserva di verificare nel corso dell'esame dei successivi documenti di bilancio dell'ATS, se le situazioni indicate ai punti precedenti, hanno trovato soluzione o se permangono le criticità analiticamente segnalate.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio sindacale dell'ASL di Cremona CR sul bilancio 2015, dell'ASL di Mantova MN sul bilancio 2015 e dell'ATS Val Padana sul bilancio 2016 e della successiva attività istruttoria:

- prende atto delle iniziative intraprese dall'ATS per definire le situazioni debitorie e creditorie;
- prende atto delle iniziative avviate dalla Regione al fine di osservare, nell'emanazione di disposizioni afferenti all'applicazione di norme statali di coordinamento della finanza pubblica, le indicazioni desumibili dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale;
- riserva la verifica sulla concreta e conforme esecuzione delle azioni sopra descritte nell'ambito delle procedure di controllo che saranno eseguite sui bilanci della Regione Lombardia e dell'ATS Val Padana MN.

invita

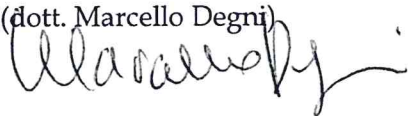
l'ATS Val Padana MN e la Regione, nell'ambito delle rispettive competenze e potestà decisionali, a proseguire le iniziative atte a definire, in un'ottica di sistema, le cospicue posizioni creditorie e debitorie, rilevate dall'esame dello stato patrimoniale.

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 Val Padana MN, subentrata dal 1° gennaio 2016, ai sensi della legge regionale n. 23 del 2015, all'ASL di Cremona CR e all'ASL di Mantova MN, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, sul sito internet delle due amministrazioni.

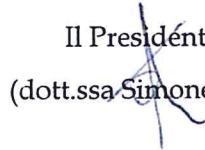
Il Relatore

(dott. Marcello Degni)



Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in segreteria

28 NOV 2018

P. Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Farisini)

