



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario (Relatore)
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell' adunanza del **20 luglio 2023**

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti dell'ATS della Città Metropolitana di Milano, esercizi 2019, 2020, 2021

VISTI gli artt. 32, 81, 97, 100, 103 e 119 Cost.;

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118;

VISTA la l. 24 dicembre 2012, n. 243;

VISTO il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 6/SEZAUT/2020/INPR, 9/SEZAUT/2021/INPR, 12/SEZAUT/2022/INPR, con cui sono state approvate le linee guida e la relazione/questionario, che il collegio sindacale degli enti del Servizio sanitario nazionale è chiamato a compilare relativamente ai bilanci d'esercizio 2019, 2020 e 2021;

ESAMINATI i bilanci d'esercizio relativi agli anni 2019, 2020 e 2021 dell'Agenzia di Tutela della Salute della Città Metropolitana di Milano (sin d'ora, per brevità, ATS Milano), le note integrative, le relazioni sulla gestione del Direttore Generale, le relazioni al bilancio e le relazioni/questionario redatte dal collegio sindacale, nonché gli ulteriori elementi informativi acquisiti in sede istruttoria;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione n.142/2023, con cui la questione, su richiesta del magistrato istruttore, è stata deferita nella presente adunanza;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Adriana Caroselli;

FATTO

In seguito all'analisi dei bilanci d'esercizio 2019, 2020, 2021 e delle relazioni/questionario del collegio sindacale dell'Agenzia di Tutela della Salute della Città Metropolitana di Milano è stata svolta attività istruttoria (prot. Cdc n. 21399 del 4/11/2022 e prot. Cdc 7534 del 22/5/2023), in particolare, con riferimento ai seguenti profili: circolarizzazione rapporti di credito e debito *intercompany*, rapporti di credito-debito v/regione Lombardia, fondo svalutazione crediti e fondo rischi/contenzioso, erogazione finanziamento sanitario.

L'Ente forniva riscontro con nota prot. Cdc n. 23380 del 1/12/2022 e nota prot. Cdc n. 8563 del 12/06/2023.

Esaminata la gestione finanziaria complessiva di ATS Milano relativa agli esercizi finanziari 2019, 2020 e 2021 e gli ulteriori elementi istruttori acquisiti anche in modo autonomo, considerato che il contraddittorio si è svolto in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, il magistrato richiedeva al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta al Collegio.

DIRITTO

La giurisprudenza qualifica gli enti sanitari come aziende autonome di erogazione, in quanto, pur operando nell'ambito di un'unitaria organizzazione regionale, godono di autonomia giuridica, manageriale e contabile e, pertanto, sono tenute, per legge, ad erogare servizi all'utenza territoriale in condizioni di equilibrio, assicurando il rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza di gestione (cfr. SRC Lazio n. 34/2022/PRSS).

Il combinato disposto di cui ai commi 170, 166 e 167 dell'art.1 l. 266/2005 assegna alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il controllo (avvalendosi delle relazioni-questionario del collegio sindacale) dei bilanci d'esercizio di detti enti, onde verificare l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri

economico-finanziari di bilancio. La funzione che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate ad esercitare è volta alla salvaguardia dell'unità economica della Repubblica e al coordinamento della finanza pubblica, atteso che anche detti enti, pur nel quadro di riparto di competenze tra Stato e regioni (cfr. C. cost. 39/2014), sono tenuti a concorrere al rispetto dell'equilibrio finanziario di bilancio ai sensi dell'art.81 Cost., al pari di tutti gli organismi che compongono il "sistema amministrativo nazionale".

L'accertamento, da parte della magistratura contabile, di eventuali squilibri economico-finanziari, della mancata copertura delle spese o della violazione delle norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria determina l'obbligo per gli enti interessati di adottare, entro i termini di legge, provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate, ripristinando gli equilibri di bilancio (12/SEZAUT/2022/INPR).

Ai sensi dell'art.1, c.7, d.l. n. 174/2012, la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o l'inadeguatezza degli stessi hanno l'effetto di precludere l'attuazione dei programmi di spesa causativi di squilibri finanziari.

In ragione dell'incidenza diretta su gestioni volte alla tutela alla salute, tuttavia, detta misura inibitoria deve conciliarsi con le previsioni dell'art. 32 Cost., *"la cui concreta attuazione presuppone l'effettuazione della spesa necessaria per garantire l'erogazione di un servizio che sia espressione dei livelli essenziali di assistenza"* (cfr. 12/SEZAUT/2022/INPR, n. 13/SEZAUT/2014/INPR, nonché Corte cost., sentenze n. 275/2016, n. 169/2017, n. 62/2020, n. 157/2020).

A quest'ultimo riguardo, giova rilevare come l'attuazione dell'art.32 Cost. richieda una "tutela multilivello" del diritto alla salute, che vede *"lo Stato (Titolo V, art. 117, co. 2, lett. m, Cost.) determinare i Livelli Essenziali di Assistenza, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e vigilare sulla loro effettiva erogazione; spetta, invece, alle Regioni, nell'ambito territoriale di competenza, organizzare il Servizio sanitario e garantire le prestazioni e i servizi inclusi nei Livelli Essenziali di Assistenza - rispettando standard costituzionalmente conformi - attraverso gli enti del proprio Servizio sanitario regionale"* (ancora, 12/SEZAUT/2022/INPR).

A tal proposito, con la riforma del sistema sanitario determinato dalla l.r. 33/2009, la regione Lombardia è intervenuta in modo innovativo sull'assetto delle competenze istituzionali degli enti chiamati ad attuare le previsioni dell'art.32 Cost., in particolare, prevedendo l'articolazione delle funzioni/servizi sanitari e sociosanitari in capo a due distinti organismi: le Agenzie di Tutela della Salute (ATS) e le Aziende Socio-Sanitarie Territoriali (ASST).

In particolare, nell'ambito di detta articolazione in capo alle ATS sono state allocate per lo più funzioni, riservando prevalentemente l'erogazione dei servizi all'utenza alle ASST.

Ai sensi dell'art.6 l.r. 33/2009 le ATS sono chiamate ad attuare, relativamente al territorio di competenza, la programmazione regionale e ad assicurare, con il concorso di tutti i soggetti erogatori, i LEA ed eventuali livelli aggiuntivi di servizi definiti dalla Regione con risorse proprie. Inoltre, le ATS sono tenute a garantire l'integrazione delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie erogate dai soggetti accreditati e contrattualizzati di natura pubblica e privata, con quelle sociali di competenza delle autonomie locali.

L'art.1 bis, l.r. 23/2015 ha sottoposto, con decorrenza dal 2016, tale nuova articolazione di competenze ad un periodo quinquennale di sperimentazione, terminato il quale la Regione è intervenuta nuovamente sul quadro di competenze in capo alle ATS con l.r. 22/2021.

L'azione di ATS Milano comprende complessivamente n.193 comuni, raccogliendo i territori di quattro ex ASL: Milano, Milano 1, Milano 2, Lodi, con un bacino d'utenza di 3.464.165 abitanti (dati relaz/quest.2021).

ATS è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica (art.6 l.r. 33/2009).

Criticità riscontrate nel corso dell'istruttoria

Sono esaminate nel prosieguo le conclusioni istruttorie concernenti le principali criticità riscontrate, allo stato degli atti, nei bilanci d'esercizio di ATS Milano relativi agli esercizi 2019-2021.

L'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non integra un'implicita valutazione positiva degli stessi da parte della Sezione, la quale, alla luce del principio di continuità della gestione economico finanziaria e dei bilanci, si riserva ulteriori approfondimenti in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi successivi.

1. Crediti e debiti v/Aziende sanitarie pubbliche

L'analisi dei rapporti di debito/credito nei confronti delle aziende sanitarie regionali è stato oggetto di approfondimento istruttorio, prima, relativamente al biennio 2019-2020, con nota cdc n. 21399 del 4/11/2022 e, successivamente, in relazione all'esercizio 2021, con nota prot. Cdc 7534 del 22/5/2023.

Quanto ai **crediti**, si riporta, di seguito, la tabella trasmessa dall'Ente inerente i crediti vantati nei confronti delle aziende sanitarie della regione.

Crediti v/aziende sanitarie				
Anni di formazione	Bilancio 2019	Bilancio 2020	Bilancio 2021	Importi all'1/11/2022
2018 e precedenti	615.199.339	595.319.117	588.314.143	588.158.784
2019	60.994.921	51.937.930	52.504.255	52.496.013
2020	-	5.345.822	746.531	741.869
2021	-	-	5.373.729	3.795.879
Totale	676.194.260	652.602.869	646.938.658	645.192.545

Fonte: ATS Milano

Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Con la seconda risposta istruttoria l'Ente ha comunicato che, al 31.12.2022, i crediti verso le aziende sanitarie regionali si sono ridotti a **euro 184.337.095**, di cui euro 181.653.745 relativi agli esercizi 2018 e precedenti.

In particolare, detti crediti più vetusti sono riferiti ai seguenti importi:

- **euro 166.383.991**: saldo della mobilità intraregionale anni 2011 e precedenti, in netta diminuzione rispetto al valore al 31/12/2021 (in cui era pari a euro 545.033.513) ed è conseguente alle indicazioni regionali di cui al decreto n. **19091** del **23/12/2022**, che ha comportato la chiusura di gran parte di tali crediti sorti nel bilancio d'esercizio 2018;
- **euro 12.727.429**: crediti verso ASST della Regione, riguardanti, per lo più, il riconoscimento di rimborsi spese per sedi condivise, comandi e prestazioni varie emersi a seguito della riforma regionale l.r.23/2015, nonché precedenti rimborsi ereditati dalla fusione delle ex ASL che sono in fase di definizione a seguito degli incontri avvenuti nel 2022 e 2023;
- euro **2.542.325**: l'importo è composto, per euro **855.923**, da crediti verso ATS Insubria e per euro **1.686.402** verso aziende sanitarie pubbliche extraregione per prestazioni erogate ad assistiti provenienti da altre regioni e non ricomprese nei meccanismi di compensazione intraregionale.

In particolare, con il citato decreto n.19091 del 23.12.2022 (recante "Determinazioni in ordine alla gestione centralizzata delle posizioni creditorie e debitorie degli esercizi 2015 e precedenti delle Aziende Sanitarie pubbliche della Lombardia verso la Regione ed *intercompany*) la regione ha impegnato e liquidato ad ATS la somma di euro 295.803.199,89 a titolo di trasferimento di cassa per conto di ATS per chiusura debiti per mobilità intraregionale **2015** e precedenti.

A seguito del provvedimento regionale, pertanto, i crediti v/aziende sanitarie ante 2015 di ATS Milano, al 31.12.2022, risultano pari a euro **181.653.745** e, dunque, in diminuzione di

euro 406.505.039 (rispetto all'importo di euro 588.15.784 al 2.11.2022, comunicato dall'Ente). Occorre sottolineare che, come disposto dallo stesso provvedimento, la diminuzione di 406.505.039 è comprensiva dell'importo di euro 295.803.210 iscritto a bilancio 2021 in crediti v/aziende sanitarie (ante 2015) il quale anziché essere incassato è stato "girocontato" alla voce di bilancio "crediti v/regione" (risulta, infatti, che l'ammontare dei crediti v/regione per spesa corrente da euro 320.163.356, bilancio al 31/12/2021, è incrementato sino a euro 612.605.941, bilancio al 31/12/2022).

Venendo ai **debiti**, nella tabella sottostante è riportato il prospetto aggiornato a novembre 2022, trasmesso in risposta alla prima richiesta istruttoria.

Debiti v/aziende sanitarie				
Anni di formazione	Bilancio 2019	Bilancio 2020	Bilancio 2021	Importi all'1/11/2022
2018 e precedenti	265.623.411	204.622.471	62.469.938	60.907.478
2019	238.986.469	70.300.545	16.671.271	16.010.116
2020		218.934.225	61.867.326	53.027.886
2021			425.923.003	359.482.690
Totale	504.609.880	493.857.241	566.931.538	489.428.170

Fonte: ATS Milano

Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Con la seconda risposta istruttoria l'Ente ha comunicato che, al **31.12.2022**, i debiti verso ASST/IRCCS si sono ridotti a **euro 268.743.442** e sono relativi al saldo di prestazioni sanitarie contrattualizzate e soggette a validazione regionale (ad es., prestazioni di ricovero, ambulatoriali, File F, psichiatria e neuropsichiatria) e al saldo dell'attività per vaccinazioni e tamponi covid, oltre ad importi residui per spese non sanitarie (spese per gestione immobili condivisi, convenzioni ecc).

L'Ente ha rappresentato che *"La chiusura dei debiti verso le aziende sanitarie è legata all'incasso dei crediti soprattutto verso Regione, ma anche nei confronti delle altre ASST e ATS. Indipendentemente dalla competenza dell'incasso, si è dato priorità al pagamento dei debiti pregressi, al fine di mantenere il bilancio di ATS Milano con valori aggiornati e correnti. Nel corso dell'esercizio 2023 si procederà al pagamento di ulteriori debiti relativi ad annualità pregresse, stante l'incasso in gennaio 2023 di parte dei crediti pregressi per mobilità intraregionale da parte di Regione (€ 295.803.201)"*.

2. Rapporti di credito-debito v/regione Lombardia

I rapporti di debito/credito verso la Regione sono stati oggetto di due richieste istruttorie.

Quanto ai **crediti** l'Ente ha comunicato che al 31.12.2021 l'importo ammonta a complessivi euro 339.053.750, di cui euro 320.163.356 per spesa corrente ed euro 18.890.394 per conto capitale.

Il prospetto seguente espone la situazione dei **crediti per spesa corrente** verso la Regione risultanti a bilancio consuntivo 2021, aggiornati alla data del 01.11.2022.

Crediti v/regione per spesa corrente				
Anni di formazione	Bilancio 2019	Bilancio 2020	Bilancio 2021	Importi all'1/11/2022
2018 e precedenti	1.954.868	1.885.768	160.743	118.711
2019	460.979.610	7.849.627		
2020		138.229.627	108.000	108.000
2021			319.894.613	20.000
Totale	462.934.478	147.965.022	320.163.356	246.711

Fonte: ATS. Rielaborazione: Sezione regionale di controllo

Quanto ai **crediti in c/capitale**, l'Ente ha, invece, trasmesso con la prima risposta istruttoria il seguente prospetto.

Crediti v/regione per spesa conto capitale				
Anni di formazione	Bilancio 2019	Bilancio 2020	Bilancio 2021	Importi all'1/11/2022
2018 e precedenti	21.456.128	19.351.709	17.441.994	17.368.534
2019	55.000	55.000	55.000	
2020				
2021			1.393.400	
Totale	21.511.128	19.406.709	18.890.394	17.368.534

Fonte: ATS. Rielaborazione: Sezione regionale di controllo

Con la risposta istruttoria resa nel maggio 2023 l'Ente ha aggiornato il dato e comunicato che, alla data del 31.12.2022, i crediti verso la Regione ammontano a complessivi euro **631.404.476**, di cui euro 612.605.941 per spesa corrente ed euro 18.798.535 per spesa in conto capitale.

In particolare, si riporta il prospetto trasmesso e relativo ai crediti per spesa corrente.

Crediti v/Regione per spesa corrente	
Descrizione	BILANCIO 2022
Residuo quota capitaria sanitaria 2017	76.743
Residuo contributo extrafondo (progetto 2019 RETE WHP che è ancora in corso) soggetto a rendicontazione, solo a seguito della quale Regione erogherà il saldo	41.968
Residuo contributo indistinto finalizzato emergenza covid 2020	108.000
Residuo contributo extrafondo (progetto 2020 CCM 20 analisi epidemiologica delle acque reflue, che è ancora in corso) soggetto a rendicontazione, solo a seguito della quale Regione erogherà il saldo	8.000
Contributi indistinti, vincolati, extrafondo relativi all'esercizio 2022 per i quali Regione non ha ancora erogato i saldi.	316.568.029
Crediti per mobilità intraregionale verso aziende sanitarie pubbliche per annualità 2015 e precedenti di cui al Decreto regionale n. 19091 del 23/12/2022 che come da linee guida regionali per la Redazione del bilancio consuntivo 2022 sono stati riclassificati nei crediti verso la Regione e incassati da ATS a gennaio 2023	295.803.201
TOTALE	612.605.941

Fonte: ATS Milano

Quanto ai crediti per spesa in c/capitale, l'importo più consistente e pari a euro 17.368.535 si riferisce alle annualità 2015 e precedenti (per adeguamento sistemi informativi, programmi regionali investimenti in sanità, ricalcolo ammortamento pre D.lgs.118/2011). La restante parte riguarda i co-finanziamenti regionali per investimenti 2022 pro PNRR/PNC, poi passati, a seguito di DGR XII/62 del 27.03.2023, ad ASST Fatebene-fratelli Sacco, quale soggetto attuatore subentrante.

Venendo ai **debiti verso Regione**, alla data del 31.12.2022 ammontano a complessivi **euro 6.734.203**, in sostanziale decremento rispetto al 2020 (pari a euro 84.880.253), in particolare, a seguito della chiusura con decreto regionale n.6240/2023 dei debiti v/Regione per recuperi prestazioni STP (stranieri temporalmente presenti sul territorio) ante 2017 (pari a euro 82.341.603).

I debiti al 31.12.2022 risultano così composti:

Descrizione	BILANCIO 2022
Rate recuperi NOC 2022-2018	1.768.394
Altri debiti per chiusure vincolati pregressi	1.041.090
Incassi 2022 sanzioni D.Lgs 81/08 versate a Regione a gennaio 2023	2.592.108
riserve di Patrimonio Netto gestione sociosanitaria relative ad anni 2015 e precedenti	1.151.083
Eccedenza di cassa L.210/92 anno 2022	181.528
TOTALE	6.734.203

3. Erogazione finanziamento sanitario

L'art.3, c. 7, d.l. 35/2013, conv. con l. 64/2013, prevede che le regioni provvedano, entro la fine dell'anno, all'erogazione di almeno il 95 % delle risorse incassate dallo Stato e delle risorse autonome destinate alla sanità; la quota restante deve essere erogata al servizio sanitario regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo. Per l'anno 2020, al fine di sostenere il servizio sanitario nazionale sotto il profilo della liquidità durante la pandemia da COVID-19, l'art.117, c.3, d.l. 34/2020, conv. con l. 77/2020, ha stabilito che, in deroga a quanto disposto, le regioni garantiscono l'erogazione ai rispettivi servizi sanitari regionali, **entro la fine dell'anno, del 100%** delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale.

Avendo riscontrato dall'esame delle relazioni/questionario del Collegio sindacale le seguenti percentuali del "pagato sul finanziamento sanitario complessivo": **2019: 94,89%; 2020: 98,01%; 2021: 93,04%**, sono stati richiesti chiarimenti circa importi pagati e tempi di pagamento.

L'Ente ha comunicato che, per il **2019**, il decreto regionale di assegnazione definitiva è datato 22.06.2020 ed il saldo erogato dalla Regione è stato effettuato nel mese di agosto 2020.

Relativamente al **2020** (anno, in cui correva l'obbligo del trasferimento al 31 dicembre dell'intero importo da parte della Regione ai sensi dell'art.117, c.3, d.l. 34/2020, conv. con l. 77/2020) il decreto regionale di assegnazione è datato 22.7.2021 ed il saldo versato nel mese di agosto 2021 (nella risposta istruttoria si evidenzia che ciò è determinato anche dallo slittamento dei termini di approvazione dei bilanci d'esercizio a causa della pandemia).

Giova rilevare, sul punto, come anche in sede di parifica 2020 la Sezione abbia ricordato la previsione derogatoria contenuta nel richiamato art.117, c.3, tesa a sostenere il servizio sanitario nazionale sotto il profilo della liquidità durante la pandemia da COVID-19, evidenziando il protrarsi del fenomeno del trattenimento presso GSA di risorse da destinare agli enti sanitari. Il punto è attenzionato anche in sede di parifica 2021 e 2022, in cui si evidenzia l'ingente mole di risorse in giacenza nella cassa di GSA, non trasferite agli enti del servizio sanitario regionale, né utilizzate per il pagamento dei fornitori della GSA o per altri trasferimenti.

Quanto al **2021**, l'Ente ha trasmesso il seguente prospetto.

TIPO FONTE 2021	Bilancio consuntivo 2021	Totale pagamenti 2021	Residuo definitivo al 31/12/2021	Mandati marzo/maggio 2022	Mandati luglio/agosto 2022	Mandati dicembre 2022	Saldo ad 12/6/2023
FSR_INDISTINTO	4.992.275.147	4.705.052.629	287.222.518	1.170.032	286.052.486		-
FSR_VINCOLATO	56.262.947	-	56.262.947		56.262.947		-
FSR_EXTRAFONDO	17.732.268	8.569.169	9.163.099		9.143.099	12.000	8.000
TOTALE	5.066.270.362	4.713.621.798	352.648.564	1.170.032	351.458.532		8.000

Fonte: ATS Milano

Al riguardo l'Ente ha specificato che il saldo (aperto alla data della risposta) è relativo ad un contributo extra fondo inerente al progetto "CCM 20 analisi epidemiologica delle acque reflue Covid - 19", soggetto a specifica rendicontazione e validazione, esitate le quali la Regione eroga acconti e saldi dovuti.

Si riporta, di seguito, il prospetto relativo all'esercizio **2022**.

TIPO FONTE 2022	Bilancio consuntivo 2022	Totale pagamenti 2022	Residuo definitivo al 31/12/2022	Mandati gennaio 2023	Saldo ad 12/6/2023
FSR_INDISTINTO	4.986.848.141	4.897.262.827	89.585.313	7.301.873	82.283.440
FSR_VINCOLATO	114.175.553	27.241.446	86.934.107	-	86.934.107
FSR_EXTRAFONDO	22.198.666	5.389.122	16.809.544	-	16.809.544
TOTALE	5.123.222.360	4.929.893.395	193.328.964	7.301.873	186.027.091

Fonte: ATS Milano

L'Ente ha precisato che gli importi relativi all'esercizio 2022 non comprendono i saldi relativi alla mobilità sanitaria, i quali vengono regolati da Regione Lombardia a seguito di assegnazione definitiva (che tiene conto dei valori validati dei flussi delle prestazioni sanitarie) con i saldi dell'esercizio.

L'Ente ha aggiunto che i saldi relativi al bilancio chiuso al 31 dicembre vengono regolati dalla Regione dopo la data del 31 marzo dell'anno successivo. Per l'anno 2022 il decreto di assegnazione definitiva è datato 12.05.2022 e alla data della risposta (22.05.2022) la Regione non ha ancora provveduto all'erogazione dei saldi definitivi.

Infine, l'Ente ha precisato che, negli ultimi anni, la Regione ha assegnato anche parte del fondo sanitario di anni pregressi accantonato in GSA.

Rileva, sul punto, la Sezione che le risorse disponibili degli enti sanitari sono costituite dai trasferimenti regionali (e delle risorse proprie ove presenti). Come chiarito dalla

giurisprudenza “Sul rispetto di tale limite si giustifica e si misura l’autonomia organizzativa e di bilancio, nel senso che l’autonomia, da un lato, è una garanzia per l’utenza, dall’altro è uno strumento oggettivo di valutazione dell’efficienza e dell’efficacia della gestione delle risorse conferite (cfr. 3 del d.lgs. n. 502/1992). Autonomia ed equilibrio sono necessari per garantire la continuità aziendale, la soddisfazione dei bisogni statutarî, attraverso un criterio oggettivo di misurazione della responsabilità manageriale anche davanti alla Regione” (SRC Lazio, n. 34/2022/PRSS).

L’art. 3, c. 7, d.l. 35/2013, conv. con l. 64/2013, inoltre, detta una tempistica particolare per il trasferimento da parte delle regioni delle risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale, la cui *ratio* è consentire agli enti sanitari l’esercizio delle funzioni e dei servizi alla collettività, nonché “favorire la massima responsabilità di bilancio (accountability) e l’autonomia delle aziende sanitarie, promuovendo, parallelamente, la trasparenza dei dati e del ciclo di produzione dei LEA” (SRC Lazio, n. 34/2022/PRSS).

4. Fondo rischi e oneri/contenzioso

Si legge a p.30 della relazione/questionario 2021 che ATS Milano non effettua di norma accantonamenti a fondi rischi, in quanto “gli stessi vengono accantonati da Regione a livello di consolidato regionale presso la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA). Le singole aziende possono attraverso formale richiesta, debitamente motivata e che metta in evidenza gli utilizzi intervenuti, richiedere il reintegro necessario”.

Nella relazione/questionario (cfr., p. 30) è specificato che, con riferimento ai rischi per cui è stato costituito il fondo, esiste la possibilità di subire, rispetto agli importi stanziati, perdite addizionali per l’importo complessivo di **euro 17.160.907**.

In sede istruttoria è stato, pertanto, richiesto a quanto ammonta l’accantonamento a fondo rischi e contenzioso dell’Ente nel bilancio d’esercizio 2021 della GSA, nonché un dato aggiornato circa l’entità complessiva dei contenziosi.

Nel riscontro fornito l’Ente ha rappresentato che, come indicato nelle linee guida tecniche per la redazione del bilancio consuntivo 2022, presso GSA Regionale sono presenti accantonamenti centralizzati per fondi rischi (ad esempio per cause legali, acquisto prestazioni sanitarie da privato), la cui composizione non è nota alle singole aziende.

L’Ente ha trasmesso la situazione dei contenziosi complessivi al 31/12/2021, così determinata:

DESCRIZIONE	PETITUM
Contenzioso concernente al personale	109.864

Contenzioso nei confronti delle strutture private accreditate	13.165.168
Altro contenzioso	28.185.056
TOTALE	41.460.088

Fonte: ATS Milano

Al 31.12.2022 l'importo si è ridotto in modo significativo, come risulta dall'altro prospetto trasmesso dall'Ente e contenente il dato aggiornato dei contenziosi in essere.

DESCRIZIONE	PETITUM
Contenzioso concernente al personale	128.794
Contenzioso nei confronti delle strutture private accreditate	11.325.758
Altro contenzioso	7.024.712
TOTALE	18.479.264

Fonte: ATS Milano

Dai riscontri effettuati risulta nello stato patrimoniale un Fondo rischi per cause civili ed oneri processuali, che presenta al 31.12.2021 un saldo di **euro 2.466.393** e Fondo rischi per contenzioso personale dipendente, con un saldo al 31.12.2021 di **euro 322.225** (cfr. p.33 NI 2021).

Detti fondi risultano implementati sino al 2018 e successivamente utilizzati dall'Ente.

Dal 2019 non risulta nessun ulteriore accantonamento a detti fondi da parte di ATS (cfr. p. 33 NI 2021).

Come evidenziato con riferimento ad istruttorie concernenti altri enti sanitari (Sezione regionale di controllo per la Lombardia: Delib. n.205/PRSS del 9.12.2022, n.57/2022/PRSS e n. 70/2022/PRSS) la valutazione del fondo rischi dev'essere operata da ciascuno ente sanitario, in virtù della personalità giuridica di cui è dotato, nel rispetto delle norme dei paragrafi 33 e ss. (Il processo di stima del fondo) del principio OIC 31.

Sul punto, la Sezione ribadisce (cfr. del. n. 205/2022) come l'accantonamento "extra bilancio" del fondo contenzioso, in presenza di rischi, e l'allocazione dello stesso nel bilancio di GSA - per un importo, peraltro, non noto - non trovando riscontro normativo, strida con i principi della contabilità economico-patrimoniale e con il riconoscimento della personalità giuridica in capo ad ATS Milano, incidendo sul risultato della gestione, alterandone la consistenza

Inoltre, tale circostanza desta perplessità circa la qualificazione in termini di spesa sanitaria in quanto l'art. 20, c.1, d.lgs. 118/2011 "richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria" (C.cost.233/2022; SRC Lombardia 205/2022).

5. Fondo svalutazione crediti e fondo rischi

Si legge nella relazione/questionario 2021 che, con riferimento agli accantonamenti a fondo svalutazione crediti, fino al 2019 detti fondi erano accantonati a livello di consolidato regionale, come ribadito dal Decreto consuntivo 2019 n. 7217/2020 (*“sono accantonati a livello di consolidato regionale tenuto conto delle richieste da parte delle Aziende sanitarie; le stesse potranno, a seguito di formale richiesta e sulla base di atti comprovati, ottenere il reintegro necessario”*).

Si aggiunge che *“ATS aveva costituito un fondo svalutazione crediti verso privati nel proprio bilancio, al 01/01/2016, derivante anche dall’unione dei fondi delle ex ASL. Dal 2020 la Regione, a seguito di specifiche richieste delle aziende, ha assegnato gli accantonamenti a fondo svalutazione crediti nei bilanci delle aziende sanitarie, come evidenziato nel Decreto consuntivo 2020 n. 10126/2021 (“a partire dall’esercizio 2020, in considerazione delle procedure implementate dalle aziende a seguito del completamento del percorso attuativo della certificabilità dei bilanci ai sensi del D.M. 1/3/2013 e della D.G.R. n. 7009/2017 e previa verifica regionale sulle richieste presentate dalle aziende in sede di preconsuntivo, il fondo svalutazione crediti viene accantonato nel bilancio delle singole aziende interessate”*).

L’Ente ha precisato come, da indicazioni regionali, *“i crediti oggetto di svalutazione potranno essere esclusivamente quelli relativi a soggetti terzi e non verso Regione”*, come riportato da ultimo nelle linee guida per la redazione del preconsuntivo 2021” (relazione/quest.2021, p. 29).

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riserva di ogni ulteriore considerazione ed accertamento in sede di controllo dei bilanci relativi alle successive annualità

ACCERTA

- l’accantonamento extra bilancio del fondo rischi/contenzioso;

INVITA

ATS Milano e la Regione Lombardia a determinare gli accantonamenti a fondo rischi/contenzioso nel bilancio di ATS Milano in misura adeguatamente commisurata ai rischi probabili e possibili in conformità ai principi contabili

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione all’Azienda Territoriale Sanitaria della Città Metropolitana di Milano, in persona del Direttore Generale, al Presidente della Regione Lombardia, al Presidente del Consiglio regionale e all’Assessore alla Sanità;

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Collegio sindacale di ATS Milano;

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione (sezione "Amministrazione Trasparente"), ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 20 luglio 2023.

Il Magistrato Estensore

Adriana Caroselli

Il Presidente

Maria Riolo

Depositata in Segreteria il
24 luglio 2023

Il funzionario preposto

Susanna De Bernardis