



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Servizio di supporto | Ufficio di segreteria

Al Direttore Generale
ATS Pavia

Pec: protocollo@pec.ats-pavia.it;

Al Presidente del Collegio sindacale
Dott. Cesare Carassai

Pec: rgs.ragioneriagenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it;

Alla Regione Lombardia

D.G. Salute

Pec: welfare@pec.regione.lombardia.it;

*D.C. Direzione Centrale Programmazione,
Finanza e Controllo di gestione*

Pec: servizi-finanziari@pec.regione.lombardia.it;

Oggetto: trasmissione deliberazione del 20 dicembre 2018, n. 360.

Con la presente si invia la deliberazione di cui all'oggetto.

Cordiali saluti.

Il Funzionario
Aldo Rosso



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

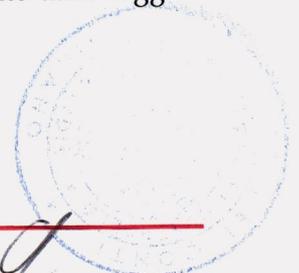
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1955, 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 Provincia di Pavia) e 2016 (ATS Pavia), 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 Pavia cospicua documentazione, richiesta con nota del 6 marzo 2018.

Con nota in data 5 luglio 2018, è stata avviata un'istruttoria congiunta sulle relazioni del collegio sindacale per gli esercizi 2015 (ASL Provincia di Pavia) e 2016 (ATS Pavia), cui è seguita la richiesta di un approfondimento istruttorio con nota del 12 ottobre 2016.

A tutte le richieste l'ATS ha dato puntuale e tempestivo riscontro con le note prot. nn. 34760 e 34762 del 20 luglio, n. 46425 dell'8 ottobre e n. 48402 del 18 ottobre 2018.

Esaminati gli atti e le risposte dell'ente, acquisiti ulteriori chiarimenti nel corso di interlocuzioni e approfondimenti istruttori, il magistrato istruttore, ravvisando residui

elementi di criticità, con nota del 22 ottobre 2018, ha chiesto al Presidente della Sezione la convocazione dell'adunanza pubblica per l'esame collegiale, in contraddittorio con i rappresentanti dell'ATS Pavia, delle questioni emerse.

Il Presidente ha fissato l'adunanza per il 6 novembre 2018, con ordinanza n. 77/2018.

L'Azienda non ha presentato memorie difensive.

All'adunanza pubblica del 6 novembre 2018 sono intervenuti, in rappresentanza dell'ente, il Direttore Amministrativo Francesca Fancelli e la Responsabile UOC della Gestione Economico-finanziaria.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

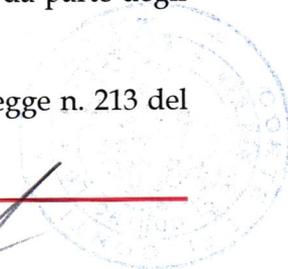
1. In via preliminare, è necessario precisare che la legge regionale 11 agosto 2015, n. 23, ha modificato strutturalmente la legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33, ripartendo diversamente le competenze socio-sanitarie, delle Agenzie di tutela della salute e delle Aziende Socio Sanitarie Territoriali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

Nel caso di specie, l'ATS Pavia dal 1° gennaio 2016 è subentrata all'ex ASL della Provincia di Pavia, che ha contestualmente trasferito le funzioni erogative di servizi alla costituenda ASST di Pavia mediante scissione parziale di un ramo d'azienda.

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

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.

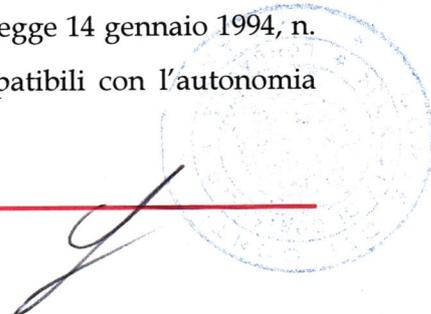
L'art 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del



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.

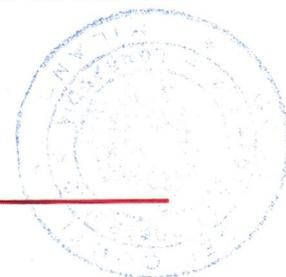
A. Carenze di liquidità (Anticipazione di cassa) - BES 2015

In relazione al bilancio 2015 dell'ASL della Provincia di Pavia l'Azienda, come dalla stessa chiarito nelle note di riscontro alle richieste istruttorie, ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria nel mese di gennaio per l'importo complessivo pari ad euro 20.715.115,71 così composto:

- 22/01/2015 per € 5.510.341,93
- 23/01/2015 per € 15.208.773,78

Sul punto l'Azienda ha giustificato l'uso anticipato della cassa a causa della ritardata erogazione della rimessa mensile regionale relativa al mese di gennaio, che è avvenuta in data successiva rispetto ai pagamenti degli acconti alle strutture sanitarie del territorio. L'ATS Pavia ha ulteriormente precisato che in data 26/01/2015 l'azienda è rientrata dall'anticipazione a fronte di una rimessa regionale pari ad € 63.244.725,00, senza generare interessi passivi.

Con l'inoltro del decreto D.G. n. 54/2015, in ordine all'anticipazione ordinaria di tesoreria per l'anno 2015, è emerso altresì che con precedente delibera D.G. n. 338/2009 era stata disposta l'aggiudicazione del servizio di tesoreria per il quinquennio 2010/2014. Successivamente, l'Azienda, prendendo atto della cessione del contratto da un Istituto all'altro, chiedeva una proroga di mesi sei a partire dal 28 novembre 2014, a parità di condizioni e nelle more dell'espletamento della nuova procedura di gara, per l'affidamento del servizio di tesoreria da esperirsi dalla Regione.



L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale per accertare l'esito della nuova procedura di gara, se espletata, e l'Istituto cui è stato affidato il Servizio di Tesoreria, nonché per appurare se, oltre a quella del marzo 2015, vi sia stata una successiva delibera di autorizzazione al ricorso all'anticipazione di cassa.

Durante l'adunanza, in sede di contraddittorio, i rappresentanti dell'ente hanno puntualizzato, che la proroga del contratto fino al 30/06/2015 era stata chiesta nelle more della procedura di gara non ancora conclusa. L'ATS Pavia aveva poi proceduto ad affidare il servizio di tesoreria alla UBI Banca S.p.a., con decorrenza dal 1° luglio 2015 per la durata di un quinquennio, a seguito dell'avvenuta aggiudicazione con decreto della Regione Lombardia n. 3773/2015.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dall'ATS Pavia riservandosi di monitorare l'andamento della liquidità nei successivi bilanci.

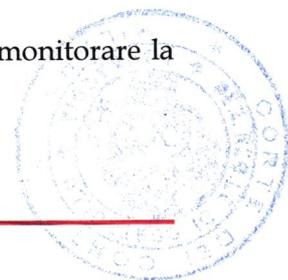
B. "Altri interessi passivi" - BES 2015

Dall'analisi del Questionario dell'ASL della Provincia Pavia 2015, alla Voce C.3.C del Conto Economico risultano euro 8.000 di "altri interessi passivi". L'Azienda ha fornito il dettaglio per euro 4.339,49, indicandoli quali quota 2015 degli interessi di dilazione del pagamento di una sentenza in cui l'ente era risultato soccombente nei confronti di Equitalia S.p.a.. Specificando, inoltre, che "l'istanza di dilazione era stata richiesta ed accolta nel 2013 per una più efficiente gestione delle risorse finanziarie a quel tempo disponibili e nelle more di un'eventuale proposizione dell'ASL di ricorso di Cassazione con ripetizione delle somme versate".

L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale per poter acquisire maggiori dettagli sul restante importo.

Durante l'adunanza, in sede di contraddittorio, i rappresentanti dell'ente hanno chiarito, che al di là di un'errata interpretazione del quesito posto per cui si era dato riscontro solo ad una parte dell'importo, l'ulteriore importo per interessi passivi risulta derivante da ritardato pagamento di alcuni fornitori di prodotti farmaceutici e per le pretese relative avanzate da Farmafactoring e Banca Ifis, specializzate in recupero crediti. Ritardati pagamenti di fatture per le quali, tuttavia, l'ASL non ha mai accettato la cessione del credito, motivando che tali interessi vengono calcolati dalla data di emissione della fattura e non dalla data effettiva della ricezione della fattura, provvedendo direttamente alla liquidazione verso i fornitori.

La Sezione prende atto di quanto precisato dall'ATS Pavia riservandosi di monitorare la situazione degli interessi passivi nei successivi bilanci.



C. "Incassi/Pagamenti" - BES 2015

Dall'attività istruttoria e dal confronto con i dati contabili registrati nella Banca Dati del SIOPE, è emerso una differenza tra gli incassi e i pagamenti registrati per il 2015.

In particolare, il loro ammontare è pari a:

Pagamenti: € 1.115.722.939,21

Incassi: € 1.112.664.368,79

con una differenza di € - 3.078.570,42

Dallo Stato Patrimoniale (attivo - Voce B.IV) Esercizio 2014 le disponibilità liquide erano pari ad € 18.169.000, mentre al 31.12.2015 erano pari ad € 10.772.000, con una riduzione di € 7.397.000.

Nei chiarimenti istruttori intervenuti, l'azienda ha precisato che l'eccedenza dei pagamenti è dovuta all'effettuazione, durante l'esercizio finanziario 2015, di mandati anche di competenza degli anni precedenti.

In particolare, con la tabella seguente, veniva riportato il dettaglio dei pagamenti e degli incassi suddivisi per anno di competenza:

COMPETENZA	TOT REVERSALI	TOT MANDATI	SALDO
ANNI PREC	107.338.043,13	125.696.110,78	- 18.358.067,65
2015	1.005.306.325,66	990.026.828,43	15.279.497,23
TOTALE	1.112.644.368,79	1.115.722.939,21	- 3.078.570,42

Dal dettaglio soprariportato si evinceva che i pagamenti di competenza per il 2015 non eccedono gli incassi del medesimo esercizio e che il saldo di competenza risulta positivo. Saldo che, come sottolinea l'ATS, rappresenta la disponibilità liquida utilizzata per i pagamenti di competenza 2015 negli anni successivi. Ugualmente, nel 2015 è stato effettuato il pagamento relativo agli anni precedenti utilizzando la disponibilità di cassa all'1.01.2015, pari ad euro 18.945.581,42.

saldo all'1.01.2015 18.945.581,41

pagamenti effettuati nel 2015 di competenza anni precedenti - 18.358.067,65

disponibilità liquida di competenza 2015 15.279.497,23

saldo al 31.12.2015 15.867.011,00

L'Azienda è stata deferita in adunanza collegiale per approfondire le motivazioni di tale scostamento e l'incidenza negli anni successivi.



Nel corso dell'adunanza, i rappresentanti dell'ente hanno confermato quanto già indicato chiarendo che, negli anni successivi, la liquidità di cassa sia stata sufficiente ad evitare il ricorso all'anticipazione di cassa, precisando che se il saldo al 31.12.2017 era stato precedentemente stimato di euro 9.555/1000, a consuntivo è risultato poi essere pari a € 60.757/1000. L'incremento è stato dovuto a maggiori entrate e minori pagamenti nell'ultimo trimestre agli enti erogatori Socio- Sanitari.

Il Collegio prende atto di quanto puntualizzato dall'ATS Pavia riservandosi di monitorare gli scostamenti emersi nei successivi bilanci.

Di conseguenza, la Sezione si riserva di verificare nel corso dell'esame dei successivi documenti di bilancio dell'ATS Pavia, 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 della relazione inviata dal Collegio sindacale dell'ASL della provincia di Pavia sul bilancio 2015 e dell'ATS Pavia sul bilancio 2016 e della successiva attività istruttoria

prende atto

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

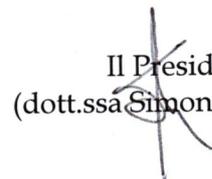
dispone

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 Pavia, subentrata dal 1° gennaio 2016, ai sensi della legge regionale n. 23 del 2015, all'ASL della Provincia di Pavia, 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

20 DIC 2018

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)

