



Regione Lombardia

Organismo Regionale per le Attività di Controllo

Piazza Città di Lombardia, 1
20124 Milano
Tel 02 6765 2533

segreteria.orac@regione.lombardia.it
orac@pec.regione.lombardia.it

Istruttoria su
Bilancio 2018 relativo alle Aziende Sociosanitarie Regionali
Regolazione delle posizioni debitorie/creditorie pregresse

1. Evoluzione dell'istruttoria

L'istruttoria nasce il 15 luglio 2019 dalla decisione di ARAC di chiedere alla Direzione Centrale del Bilancio e Finanza l'elenco delle posizioni debitorie/creditorie pregresse delle ASST e ATS verso Regione Lombardia, così come risultanti al 19 aprile 2019 dal portale Scriba della Regione.

Costituitosi ORAC, l'istruttoria viene ripresa e si constata che è agli atti un unico documento, inviato il 25 luglio 2019 dalla dott.ssa Giaretta, Direttore centrale della Direzione bilancio e finanza, intitolato "Indicazioni per la regolarizzazione contabile delle posizioni debitorie e creditorie pregresse", il cui contenuto può essere così sintetizzato:

- il processo di adeguamento contabile di Regione Lombardia deriva da norme nazionali (D.lgs. 118/2011 e succ. mod., DM 17 settembre 2012 e DM 1 marzo 2013) e dalla riforma sanitaria regionale (LR 23/2015 e seguenti);
- la Regione ha avviato una verifica contabile delle partite creditorie/debitorie delle ex ASL (Aziende Sanitarie Locali) e AO (Aziende Ospedaliere), divenute poi ATS e ASST;
- la presenza di debiti/crediti interni al sistema sanitario tra ASST e IRCCS (debitori) e Regione, ATS (creditrici) e Regione, nonché tra aziende sanitarie è dovuta principalmente ad anticipazioni variamente motivate (investimenti autofinanziati, sveltimento dei tempi di pagamento), mobilità intraregionale, operazioni di scorporo/incorporo;
- esiste comunque un complessivo equilibrio tra soggetti debitori e creditori;
- il periodo interessato riguarda principalmente gli anni 2011 e precedenti oltre a qualche riallineamento per il 2012-2015;
- dall'esercizio 2014 questi trasferimenti ed interventi sono cessati.

Il documento prosegue con indicazioni tecnico-contabili relative alle poste aziendali da riposizionare.

Su sollecitazione del Presidente di ORAC, al fine di disporre di ulteriori dati utili, in data 2 dicembre 2019 perveniva una seconda lettera della Dott.ssa Giaretta, nella quale tuttavia non si esplicitano delucidazioni circa il fenomeno né compaiono - in allegato - taluni documenti richiesti. Sicché viene richiesta l'audizione dei responsabili della Direzione bilancio per gli opportuni chiarimenti. Il 15 gennaio 2020 si procede all'audizione durante la quale la dott.ssa Mainardi si sofferma sui meccanismi delle anticipazioni effettuate nel tempo da Regione Lombardia relativamente ai cosiddetti investimenti autofinanziati e a interventi per lo snellimento dei tempi di pagamento ai fornitori, che hanno determinato almeno in parte la formazione di debiti/crediti all'interno del sistema; la medesima rimarca la complessità e l'estensione del sistema sanitario lombardo.

Al termine dell'audizione il Presidente ha chiesto l'invio di una relazione che contenga chiarimenti riguardo: alle attività di regolarizzazione contabile delle posizioni debitorie pregresse; alla loro quantificazione complessiva a livello di singola azienda sanitaria

ed in termini complessivi di sistema di Gestione Sanitaria Accentrata (GSA); alle motivazioni che hanno originato le differenze e resa necessaria la regolarizzazione; alla riconciliazione di tali partite (in contabilità economico/patrimoniale) con il bilancio di Regione (in contabilità finanziaria); alle rettifiche operate a livello di singola azienda e agli impatti, in termini patrimoniali, su ogni singola azienda; alle ragioni per cui tale operazione è ritenuta “a saldo zero”. Chiede, inoltre, di produrre le relazioni dell’*advisor* di KPMG, incaricato di fornire un supporto al percorso di riallineamento contabile.

2. La relazione “Mainardi”

La relazione della Direzione Bilancio perviene il 12/2/2020 con un documento a firma della Dott.ssa Mainardi. Le principali informazioni in esso contenute sono:

- l’elenco delle motivazioni che negli anni hanno determinato il prodursi di debiti/crediti e il disallineamento contabile;
- gli atti (delibere, decreti) che la Regione ha adottato dal 2016 al 2019 per determinare il percorso di riallineamento contabile;
- una tabella con crediti e debiti delle aziende verso Regione (verosimilmente 2018) da cui si desume che il complesso di ATS, ASST e IRCCS vantava crediti per euro 904.485.323,90, mentre aveva debiti per euro 1.022.985.036,93, con una differenza di euro 118.449.713,03;
- la precisazione che tale cifra va intesa come credito effettivo della Regione nei confronti di aziende per euro 74.787.741 mentre il complemento trova sistemazione tramite variazione dei fondi di dotazione aziendali;
- l’elenco dei crediti per mobilità intraregionale per un totale di euro 891.938.869,49;
- la descrizione degli esiti sulla contabilità regionale (al 31 dicembre 2015) da cui si può desumere che il credito verso le aziende era di euro 357.607.391,82, la riqualificazione dei debiti di euro 345.664.411,19 con una differenza di euro 11.942.980,33 sanata tramite gestione stralcio e altro;
- l’affermazione che l’operazione di allineamento contabile effettuata e in parte in corso va comunque ritenuta “a saldo zero”;
- l’affermazione che il riallineamento dei rapporti contabili tra aziende vale euro 887.674.910 e che la chiusura delle posizioni debitorie/creditorie tra aziende “dovrebbe concludersi ragionevolmente entro i prossimi due/tre anni”;
- l’anticipazione che la “Corte dei Conti si riserva di esprimere il proprio parere in sede di parifica del Rendiconto Generale 2019”.

Inoltre nella relazione si descrive l’impegno di Regione Lombardia nel processo di attuazione della GSA (Gestione Sanitaria Accentrata) che certo contiene in sé nuove e positive opportunità di governo ma che ha richiesto l’adozione di un nuovo sistema informativo in grado di garantire l’armonizzazione di tutti i soggetti interessati (Regione, GSA, Aziende sanitarie).

Le procedure di regolarizzazione contabile delle posizioni debitorie/creditorie pregresse si sono dunque affiancate/inserite in questo generale processo di reingegnerizzazione delle procedure. Per Regione Lombardia la reingegnerizzazione delle procedure è risultata di impatto significativo in considerazione delle dimensioni

strutturali, dell'elevato numero delle Aziende (n. 50), del volume finanziario (Fondo Sanitario annuo di circa euro 18 miliardi), dei rapporti di reciprocità tra Aziende connesse all'organizzazione del Sistema Sanitario Regionale (Soggetti Acquirenti: ex ASL e Soggetti Erogatori: ex AO ed IRCCS).

La relazione si conclude con la dichiarazione che non sono allegate le richieste relazioni del consulente (KPMG) perché tale adempimento "non era richiesto dal contratto".

3. Ulteriori documenti e attività di altri organi di controllo.

Con riguardo alle verifiche in corso da parte di altri soggetti deputati al controllo, il quadro complessivo appare ancora non completo con riguardo sia agli accertamenti di competenza ministeriale che a quelli della giurisdizione contabile.

In particolare, Regione Lombardia ha avuto interazioni con il **Ministero Economia e Finanze e il Ministero della Salute** in sede di Tavolo di Monitoraggio, ove è stata rappresentata l'operazione complessiva e le Linee Guida per la regolarizzazione contabile delle posizioni creditorie e debitorie pregresse.

Il Tavolo, nella ultima riunione del 19 novembre 2019, ha delegato i Ministeri ad effettuare un approfondimento e ha chiesto alla Regione di trasmettere una relazione, corredata da un prospetto di riconciliazione.

Inoltre, la **Corte dei Conti** in sede di Relazione sul Rendiconto di Regione Lombardia, esercizio 2018, predisposta nell'udienza del 8 luglio 2019, ha formulato una serie di considerazioni sulla presenza delle posizioni debitorie/creditorie pregresse e manifestato l'esigenza di ulteriori chiarimenti concludendo che "La Sezione si riserva, in sede di analisi dei bilanci d'esercizio degli enti del S.S.R., un'approfondita verifica sulla corretta esposizione dei rapporti crediti/debiti tra la Gestione sanitaria accentrata e le Aziende sanitarie."

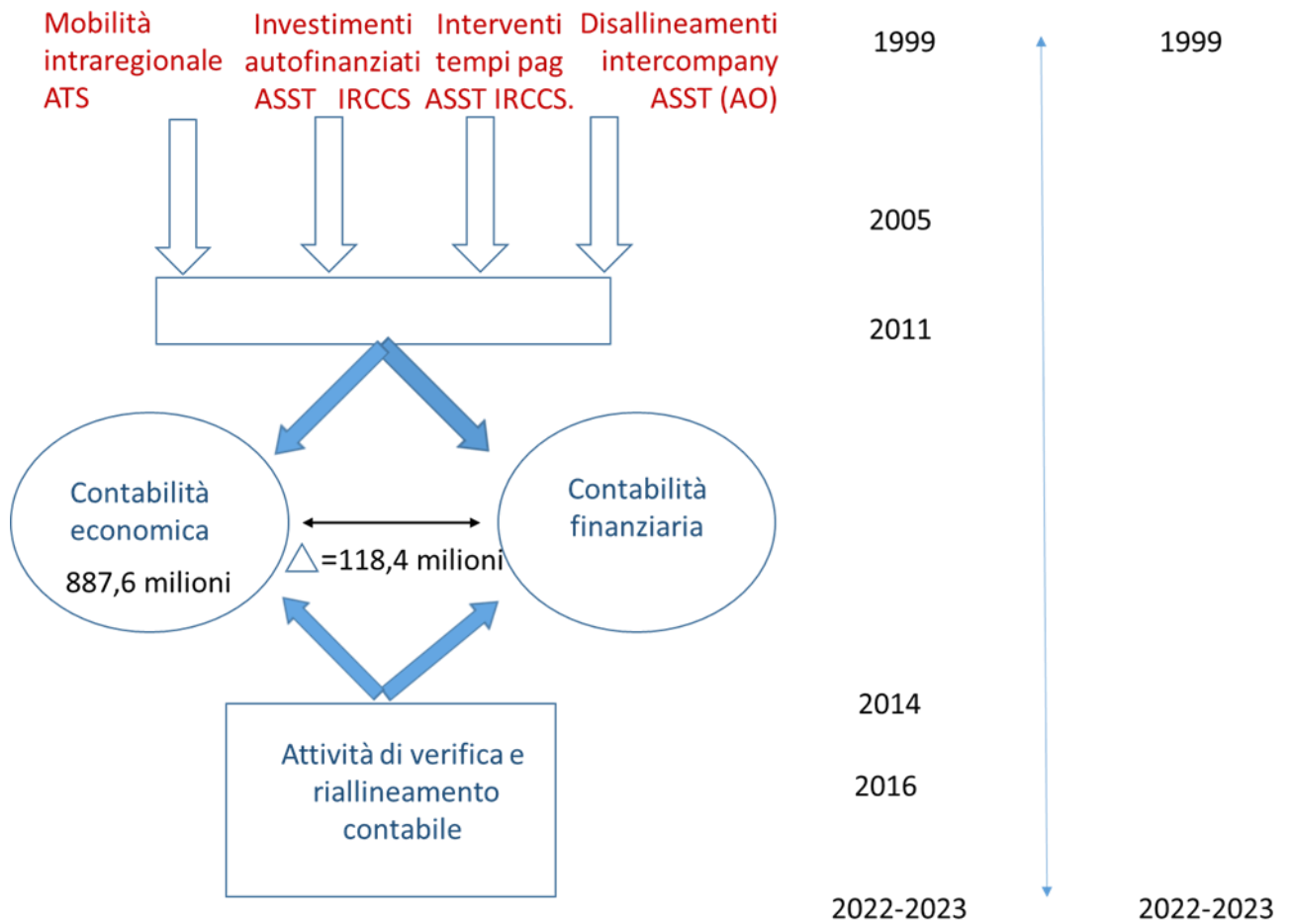
4. Schematizzazione del fenomeno

In base alla documentazione, agli ulteriori dati acquisiti e all'audizione svolta è possibile concludere che, dal punto di vista dei tempi, le posizioni debitorie/creditorie all'interno del sistema sanitario lombardo:

- si sono formate a partire dal 1999;
- sono state oggetto di una ricognizione (avviata a partire dal 2016) al 31 dicembre 2015;
- sono state oggetto di operazioni di regolazione/riallineamento nel 2019, concluse per la parte finanziaria nel Bilancio 2019, mentre per quanto riguarda la parte economica le operazioni "dovrebbero concludersi ragionevolmente entro i prossimi due/tre anni", cioè nel 2022-23.

Relativamente alle posizioni debitorie/creditorie, è possibile tentare una schematizzazione dell'intero fenomeno, certamente utile alla sua comprensione generale, all'identificazione delle principali cause, alla loro dinamica nel tempo e per alcune parti alla loro quantificazione. Lo Schema generale del fenomeno è quello mostrato in Fig. 1.

Fig. 1 – Schema del fenomeno delle posizioni debitorie/creditorie del sistema sanitario lombardo



Nella figura sono indicate (in rosso) le 4 cause alla base del fenomeno e a lato gli anni del periodo oggetto di attenzione nonché quelli di alcune specifiche attività. Diversificate appaiono le tempistiche e le evoluzioni del quadro. Il fenomeno si sviluppa a partire dal 1999 e sembra terminare nel 2015. L'attività di verifica inizia subito dopo e mostra una accelerazione nel corso del 2019 (a luglio 2019 sono fornite le ultime Linee Guida di regolarizzazione) sia sul fronte della contabilità finanziaria che su quello della contabilità economica. Per quest'ultima si dichiara che l'operazione dovrebbe concludersi ragionevolmente fra il 2022 e il 2023.

La cifra centrale (differenza di euro 118,4 milioni) rappresenta l'esito del confronto fra i dati regionali e quelli dei bilanci aziendali: tale differenza è stata tradotta, come anticipato, in un debito reale di due aziende verso Regione Lombardia e in variazione di fondi di dotazione aziendali.

La cifra indicata nell'ambito della contabilità economica (euro 887,6 milioni) è indicata come complesso della regolazione nei bilanci delle aziende.

5. Conclusioni

Il sistema oggetto di questa istruttoria è certamente complesso per dimensioni territoriali, economiche e - non ultime - temporali.

Le principali problematiche esaminate sono riferibili a due periodi: il primo periodo (1999-2015) è relativo all'origine e allo sviluppo del fenomeno, il secondo (2016-2019 con esiti che arriveranno al 2022-23) è relativo alla sua regolazione contabile.

L'esigenza di porre fine alla creazione di posizioni debitorie/creditorie crescenti nasce fondamentalmente dalla approvazione della legge nazionale che introduce la GSA (Gestione Sanitaria Accentrata) e dalla scelta di Regione Lombardia di aderirvi.

Tale scelta, infatti, oltre a una generale riorganizzazione dei meccanismi di controllo contabili e all'introduzione di nuovi sistemi informatici, ha implicato la necessità di portare a regolarizzazione completa il volume di posizioni debitorie/creditorie pregresse accumulate.

All'atto di intraprendere questa difficile, complessa e doverosa attività di regolarizzazione, le recenti amministrazioni regionali hanno dovuto effettuare talune scelte adottando determinati principi, procedure e tecniche contabili.

È opportuno dunque differenziare le valutazioni relative ai due fenomeni che riguardano, appunto, periodi e attività diverse.

Allo stato attuale delle informazioni acquisite e relativamente alla fase di creazione delle posizioni creditorie/debitorie pregresse è possibile esprimere le seguenti valutazioni:

1. la vicenda in oggetto è iniziata nel 1999 sviluppandosi lungo diversi filoni ma la sua regolazione è stata affrontata solo a partire dal 2015-2016; una attesa di circa 16 anni non solo ha reso più difficili le soluzioni ma genera interrogativi sulla sua durata (se non altro per scongiurare il ripetersi del fenomeno);
2. la creazione di una situazione contabile non perspicua appare dovuta anche alla scelta di percorrere per anni canali di finanziamento difficilmente ricostruibili *ex post*; poiché questi ultimi non appaiono del tutto allineati a talune regole - affiancandosi o sovrapponendosi ad esse (anticipazioni finalizzate e altro) - emergono intrecci contabili difficili da ricostruire e regolarizzare *a posteriori*;
3. il sistema di finanziamento in atto tra Regione, ATS, ASST e IRCCS, peraltro diversificato per tipologia (DRG, non tariffato, mobilità intraregionale, mobilità interregionale, altro) comporta fisiologicamente una interazione contabile

estremamente complessa fra i diversi soggetti; il modello scelto è forse eccessivamente complicato e questa vicenda mostra come possa essere messo in difficoltà da forzature anche solo temporanee. E' auspicabile che ci si interroghi sulle modalità tecniche di una sua possibile semplificazione. ORAC ha inserito questa problematica nel suo Piano di Attività 2020.

Relativamente alla attività messa in atto da Regione Lombardia per regolarizzare le posizioni creditorie/debitorie pregresse è possibile esprimere le seguenti, ulteriori, considerazioni:

4. la Direzione Bilancio non ha trasmesso le relazioni del consulente (KPMG), pure sono state richieste ripetutamente; questa lacuna limita oggettivamente la possibilità di approfondimento tecnico della vicenda e va colmata mediante l'invio delle medesime relazioni;
5. nella procedura di regolazione delle posizioni debitorie/creditorie pregresse la Direzione Bilancio ha più volte ribadito di aver fatto riferimento al principio contabile OIC 29, che consente regolazioni di partite pregresse emerse e la correzione di errori; tale possibilità è tuttavia relativa alla parte patrimoniale e nel caso in esame resta attuale l'interrogativo se siano state presenti anche partite correnti;
6. sulla modalità di regolazione sono in corso altre due istruttorie: una del Ministero Economia e Finanze con il Ministero della Salute, l'altra della Corte dei Conti. Entrambe sembrano prossime a conclusione. In particolare la Corte dei Conti si è riservata di pronunciarsi in sede di esame del Rendiconto 2019.

Questi ultimi accertamenti consigliano di attendere i rispettivi esiti al fine di disporre di un quadro completo e definito relativamente alle tecniche contabili adottate nell'attività di regolarizzazione.

All'esito della istruttoria svolta, tenuto conto che in relazione al fenomeno in oggetto sono tuttora in corso verifiche ministeriali e accertamenti della giurisdizione contabile, l'Organismo ritiene di riservarsi una completa e piena valutazione, in particolare sulla parte relativa alle modalità di regolarizzazione, e di trasmettere la relazione e le considerazioni sin qui effettuate alla Giunta regionale per le determinazioni di competenza.