



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Susanna Loi	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario (relatore)
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

Nell'adunanza dell'8 ottobre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**nei confronti dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale (ASST) Fatebenefratelli Sacco
esercizi finanziari 2022 e 2023**

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

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

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, modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 243;

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, con modificazioni,

nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 14/SEZAUT/2023/INPR e n. 11/SEZAUT/2024/INPR, con cui sono state approvate le linee guida, con correlato questionario, per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sui bilanci d'esercizio 2022 e 2023;

ESAMINATI i bilanci di esercizio 2022 e 2023 dell'ASST Fatebenefratelli Sacco, le note integrative, le relazioni sulla gestione del Direttore Generale, le relazioni/questionario redatte dal Collegio sindacale;

VISTI gli ulteriori elementi informativi acquisiti in sede istruttoria (nota del 27.3.2025 prot. Cdc 3763/2025) a seguito di richiesta del 6.3.2025 (prot. 3106/2025);

VISTA l'ordinanza n. 240 del 22 settembre 2025, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il relatore, Valeria Fusano;

FATTO E DIRITTO

L'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale Fatebenefratelli Sacco (di seguito, per brevità, anche solo ASST o Azienda), con sede in Milano, è costituita dalle due Aziende sanitarie originarie (AO Fatebenefratelli Oftalmico e AO Sacco), dal Presidio Ospedaliero Macedonio Melloni, incorporato nell'Ospedale Fatebenefratelli e Oftalmico dal 1998, e dal Presidio Ospedaliero Vittore Buzzi (già Ospedale dei bambini). Presso ciascuno dei quattro presidi ospedalieri è attivo un Pronto soccorso. L'Azienda gestisce anche 34 strutture territoriali site in cinque (nn. 1-2-3-4-8) dei nove municipi in cui è ripartito il territorio comunale di Milano, dove è in corso l'attivazione di cinque Case di comunità (sulle 10 programmate). L'ospedale Sacco (e il Buzzi per la Clinica Ostetrico Ginecologica e la Clinica Pediatrica) ospita i corsi di laurea in medicina e quelli per le professioni sanitarie, nonché le scuole di specializzazione, di area medica, dell'Università degli Studi di Milano.

L'Azienda, nei suoi quattro presidi ospedalieri, gestisce un totale di 990 posti letto (valore medio 2023), in diminuzione rispetto ai 1193 del 2019, e si avvale di 4804 dipendenti, di cui 1072 dirigenti e 3732 unità di personale del comparto, con un costo complessivo, al 31.12.2023, pari a 268.029.134 euro; ai dipendenti si aggiungono 49 universitari e 50 somministrati, di cui 13 finanziati a progetto (dati riferiti al 31.12.2023).

I costi e i ricavi della gestione 2023 a valori netti sono riportati nella tabella che segue, estratta dalla Relazione sulla gestione 2023 (pag. 90). Il prospetto espone il raffronto dei dati di consuntivo con quelli indicati nel bilancio preventivo economico (BPE 2023), con risultato economico che, con l'incremento del contributo da destinare al finanziamento del PSSR erogato da Regione Lombardia, conclude la gestione in pareggio.

Voce	Preventivo	Consuntivo	
	Valore netto al 31/12/2023	Valore netto al 31/12/2023	Variazione
	A	B	(B-A)
RICAVI			
DRG	157.532.330	130.718.345	- 26.813.985
Funzioni non tariffate	32.107.238	40.970.300	8.863.062
Ambulatoriale	68.648.337	74.029.577	5.381.240
Neuropsichiatria	1.850.000	2.412.580	562.580
Screening	810.875	867.098	56.223
Entrate proprie	15.041.325	18.814.994	3.773.669
Libera professione (art. 55 CCNL)	11.886.066	13.254.600	1.368.534
Psichiatria	8.135.025	8.744.349	609.324
File F	82.366.354	83.533.752	1.167.398
Utilizzi contributi esercizi precedenti	-	13.688.515	13.688.515
Altri contributi da Regione (al netto rettifiche)	66.762.804	92.807.387	26.044.583
Altri contributi (al netto rettifiche)	1.637.781	6.258.796	4.621.015
Proventi finanziari e straordinari	-	2.585.082	2.585.082
Prestazioni sanitarie	20.965.734	15.627.319	- 5.338.415
Totale Ricavi (al netto capitalizzati)	467.743.869	504.312.694	36.568.825
COSTI			
Personale	251.959.036	268.029.134	16.070.098
IRAP personale dipendente	16.610.801	17.530.664	919.863
Libera professione (art. 55 CCNL) + IRAP	9.625.150	10.971.960	1.346.810
Beni e Servizi (netti)	239.590.799	255.098.866	15.508.067
Ammortamenti (al netto dei capitalizzati)	2.224.812	2.630.551	405.739
Altri costi	12.722.964	14.243.866	1.520.902
Accantonamenti dell'esercizio	4.439.642	17.314.123	12.874.481
Oneri finanziari e straordinari	-	425.471	425.471
Integrativa e protesica	-	97	97
Totale Costi (al netto capitalizzati)	537.173.204	586.244.732	49.071.528
Contributo da destinare al finanziamento del PSSR	69.429.335	81.932.038	12.502.703
Risultato economico	-	-	-

L'esame dei questionari redatti dal Collegio sindacale dell'ASST Fatebenefratelli Sacco sui bilanci d'esercizio 2022 e 2023 ha fatto emergere alcune problematiche, in relazione alle quali si è svolto un approfondimento istruttorio. Gli elementi informativi forniti dall'ASST hanno consentito di chiarire alcuni degli aspetti oggetto di approfondimento. Permangono, tuttavia, alcune questioni meritevoli di attenzione, sulle quali ci si soffermerà appresso.

A. Approvazione del bilancio d'esercizio (BES) 2023, avvenuta oltre il termine del 30 aprile previsto dall'art. 31 del d.lgs. 118/2011, con delibera del Direttore generale n. 871 del 27 giugno 2024 (e approvazione da parte della Giunta regionale con DGR 2908 del 5 agosto 2024, oltre il termine del 31 maggio previsto dal successivo art. 32, co. 7, del d.lgs. 118/2011).

Al riguardo, nell'ambito dell'istruttoria cartolare, l'Azienda ha riferito (e documentato) che l'ufficio regionale preposto *“non ha fornito le informazioni necessarie per la chiusura del bilancio entro il 30 aprile”*, posticipando il termine per l'adempimento, per tutti gli enti sanitari, dapprima al 15 maggio e poi al 23 maggio 2024 (note A1.2024.0248426 del 16/04/2024 e A1.2024.0296975 del 13/05/2024). Con successiva comunicazione (nota A1.2024.0370152 del 24/06/2024), l'Amministrazione regionale ha chiesto all'ASST FBF Sacco di apportare alcune modifiche alla prima versione del bilancio

dell'esercizio 2023 (BES 2023 v.1), già adottato dal Direttore generale con delibera n. 719 del 27/05/2024, in relazione ad errate iscrizioni e classificazioni.

La Sezione, nel prendere atto delle circostanze che hanno condotto all'adozione del bilancio dell'esercizio 2023 oltre la data del 30 aprile 2024, e alla sua approvazione da parte della giunta regionale oltre il 31 maggio, sottolinea la crucialità del tema dell'osservanza del termine per l'approvazione dei bilanci degli enti sanitari, a garanzia del mantenimento degli equilibri di bilancio del singolo ente e, in ottica di sistema, al fine di consentire l'approvazione del bilancio consolidato sanitario nel termine del 30 giugno (art. 32, co. 7 del d.lgs. 118/2011), anche a garanzia della veridicità e sostenibilità del bilancio regionale, con particolare riferimento all'attendibilità e stabilità dei dati contabili del perimetro sanitario.

B. Funzionamento dei controlli interni, con particolare riferimento all'*internal auditing*, riguardo al quale il Collegio sindacale ha segnalato alcuni profili di criticità.

Un primo elemento riguarda lo scarso dettaglio degli *audit* svolti nel 2023, relativamente sia alle criticità rilevate, sia alle azioni correttive necessarie a superarle.

In sede istruttoria l'Azienda si è limitata a descrivere il contenuto dei rapporti di *audit*, senza illustrare le caratteristiche strutturali e organizzative della funzione e senza allegare alcun atto, concludendo che *"l'approccio utilizzato dalla funzione di Audit della ASST è quello di analizzare i processi non in modo avulso dal contesto di riferimento, ma tenendo conto di vincoli e risorse, con la prospettiva di fornire spunti di riflessione sui punti ritenuti critici o su eventuali lacune di carattere procedurale, andando ad individuare soluzioni percorribili, che ovviamente possono e devono essere oggetto di approfondimento da parte dei referenti di primo livello delle strutture. Si tratta di un'attività in continuo divenire, in cui il ruolo della funzione di Internal Audit oltre che di controllo è di consulenza e supporto all'identificazione di azioni e possibili strategie volte al miglioramento interno dei sistemi di controllo"*.

Un secondo elemento problematico attiene alla carenza dell'analisi dei rischi nel piano di *audit* 2024, nonché l'insufficienza quantitativa delle attività di *audit* programmate.

In proposito, l'Azienda ha riferito di aver *"preso atto dell'indicazione di articolare maggiormente l'identificazione dei rischi associati ai singoli interventi, già nel format per la rendicontazione del 2025 e nella definizione del successivo Piano di IA è aggiunta una specifica tabella che esplicita in modo maggiormente dettagliato i rischi associati all'intervento e non solo il principale, individuato in modo discorsivo nel paragrafo dell'obiettivo"*.

Un terzo aspetto di inadeguatezza afferisce alla struttura *Internal Audit*, in termini di risorse umane dedicate, come del resto riconosciuto anche dal dirigente responsabile dell'ufficio.

In sede istruttoria, sul punto, l'ASST ha riferito che *"i vincoli di bilancio rispetto alla dotazione di personale in particolar modo amministrativo, che dal 2022 è stata destinata allo sviluppo dell'attività territoriale, non hanno consentito di strutturare ulteriormente la funzione"*.

Da ultimo, risultano carenze formali nei documenti elaborati, quali l'assenza dell'indicazione della data nelle relazioni di *audit*.

In relazione a tutti gli aspetti segnalati, si rammenta che, nell'ambito della disciplina regionale di riferimento, l'*Internal Auditing* (IA) è considerato *"strumento di efficientamento organizzativo, supporto al miglioramento dei processi aziendali ed incoraggiamento a comportamenti virtuosi"* e, in tale ottica, Regione Lombardia ha individuato modalità di costituzione e funzionamento di tale funzione che ne garantiscano l'autonomia e l'indipendenza (DDGR 1046/2019 e 6026/22), avviando la costituzione di una rete degli IA che fa capo all'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC) (DDGR 6387/2022 e 1827/2024, recanti rispettivamente gli indirizzi agli enti sanitari per la programmazione dell'anno 2022 e 2024). Sono state altresì attivate iniziative formative e previsti incontri periodici per lo scambio di esperienze e per il reciproco supporto tecnico-specialistico sulle varie tematiche oggetto di *audit*. I citati atti regionali precisano che *"l'IA deve garantire un monitoraggio dei rischi adeguato, in rapporto ad organizzazione e attività dell'ente ed operare su pianificazione annuale e, in prospettiva, triennale"* e che *"accanto ad una rete interaziendale dovrà essere costantemente mantenuta ed alimentata una rete intra-aziendale, in stretta sinergia con le altre funzioni aziendali dedite ai controlli"*.

In questo contesto, si raccomanda all'ASST di attivarsi al fine di rendere pienamente operativa la funzione di IA, in conformità alle prescrizioni regionali.

C. Debiti v/fornitori, con una mole particolarmente elevata al 31.12.2023, pari a 87.076.257 euro, di cui 4.539.714 euro relativi a fatture emesse nell'anno 2020 e precedenti.

Secondo quanto riferito dall'Azienda in sede istruttoria, larga parte dei debiti più risalenti nel tempo sono in attesa di controlli da parte di uffici. La quota residua (939.992 euro), appostata alla voce D.VII) *Debiti v/fornitori*, risulta controversa nell'ambito di un contenzioso giudiziale o stragiudiziale. Il dato risulta ancor più negativo nell'aggiornamento al 31.12.2024 fornito dall'Azienda, laddove è emerso che l'importo complessivo sui debiti relativi al 2020 e precedenti, calcolato all'epoca della risposta istruttoria, risulta più elevato rispetto al 31.12.2023, con un ammontare di 4.790.218 euro, e che una parte di esso, pari a 1.426.462 euro, corrisponde a *"fatture particolarmente vetuste e probabilmente già pagate provenienti da varie migrazioni software su cui si stanno svolgendo controlli al fine dell'allineamento contabile"*. In relazione al riscontro che precede, deve sollecitarsi un' incisiva attività di riconciliazione dei debiti, anche al fine di pervenire, nel più breve tempo possibile, all'esposizione di un dato di bilancio veritiero e corretto.

D. Avanzamento degli investimenti finanziati dai fondi PNRR, con *target* 2023 non raggiunti. L'Azienda ha fornito elementi informativi aggiornati per ciascun intervento (1 ospedale di comunità, 3 case di comunità, 12 interventi di rafforzamento strutturale *ex art. 2 DL 34/20*), dando conto delle cause dei ritardi e delle rimodulazioni o stralci dei progetti.

Nel prendere atto di quanto rappresentato, si sollecita la prosecuzione delle attività avviate al fine di rispettare i *target* previsti dai progetti finanziati dal PNRR e dal PNC per la realizzazione dell'ammodernamento delle dotazioni aziendali e dell'adeguamento dell'offerta sanitaria alla richiesta di salute dei cittadini.

E. Ammontare voce B.4.B.2) Canoni di noleggio - area non sanitaria, in progressivo aumento negli esercizi 2022-2023.

L'Azienda ha dettagliato la voce e fornito elementi informativi. Al riguardo è emerso che, oltre a eventi che hanno richiesto interventi straordinari (un attacco *hacker* e l'attivazione di 6 nuovi ambulatori), il vigente *"contratto di fleet management per la gestione delle postazioni di lavoro (delib. n. 389 del 02/04/19)"*, derivante da una *"procedura di gara regionale centralizzata svolta dall'allora società Lombardia Informatica SpA (oggi ARIA SpA), (...) prevede che, in occasione di ogni attivazione (o sostituzione) di nuovo dispositivo hardware (...), si attivi un noleggio del nuovo dispositivo fornito"*, il cui costo va ad aggiungersi a quelli già maturati.

Come rilevato sopra e come emerge dalla Relazione del Direttore Generale sulla gestione 2023 (pp. 61 ss.), le dotazioni informatiche (*hardware* e *software*) in uso presso le strutture dell'ASST all'epoca degli atti esaminati, risultavano inadeguate a fronte delle attività da svolgere.

Ciò detto, ad avviso del Collegio, può essere opportuna la valutazione, da parte dell'Azienda, d'intesa con Regione Lombardia, di eventuali proposte di modifica del contratto, al fine di superare le clausole maggiormente sfavorevoli, nonché di azioni per mantenere aggiornato e funzionante il sistema informativo dell'Azienda nelle sue varie articolazioni, tenuto conto del contenuto dei dati trattati, comprensivi di dati personali sensibili.

F. Carenza di personale, come emerge dall'esame degli atti esaminati (questionario 2023 p. 7, n. 31.2; Relazione sulla gestione 2023 p. 67) e dalle risultanze dell'istruttoria, nel corso della quale l'impossibilità di riattivare 40 posti letto è stata ricondotta proprio alla circostanza in esame.

Si prende atto, peraltro, che sono state avviate procedure di assunzione e adottate varie iniziative per l'abbattimento delle liste d'attesa e per l'implementazione delle prestazioni di pronto soccorso, iniziative di cui si raccomanda la prosecuzione.

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'ASST Fatebenefratelli Sacco sui bilanci degli esercizi 2022 e 2023 e della successiva attività istruttoria

ACCERTA

- l'approvazione del bilancio degli esercizi 2022 e 2023 oltre il termine del 30 aprile previsto dall'art. 31 del d.lgs. 118/2011;
- molteplici carenze nello svolgimento dei controlli interni e l'inadeguatezza della struttura di *Internal Audit* sotto il profilo delle risorse umane dedicate;
- una mole particolarmente elevata di debiti v/Fornitori al 31.12.2023, prevalentemente relativi a fatture emesse nell'anno 2020 e precedenti;
- il mancato raggiungimento di *target* 2023 nell'avanzamento degli investimenti finanziati dai fondi PNRR;
- il progressivo aumento della voce B.4.B.2) Canoni di noleggio - area non sanitaria, negli esercizi 2022-2023, per le ragioni precisate in parte motiva;
- la carenza di personale sanitario.

INVITA

l'ASST Fatebenefratelli Sacco e la Regione, nell'ambito delle rispettive competenze e potestà decisionali, a

- rispettare il termine normativamente previsto per l'approvazione del bilancio di esercizio;
- rendere pienamente operativo il sistema dei controlli interni e potenziare la funzione di *Internal Audit*, in conformità alle prescrizioni regionali;
- promuovere un' incisiva attività di riconciliazione dei debiti verso fornitori;
- proseguire le attività avviate al fine di rispettare i *target* previsti dai progetti finanziati dal PNRR e dal PNC;
- valutare eventuali azioni o modifiche del contratto di gestione delle dotazioni informatiche;
- proseguire le azioni intraprese per l'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa all'Assessore al *Welfare* della Regione Lombardia, tramite la Direzione Generale *Welfare*, al Direttore generale ed al Presidente del Collegio sindacale dell'ASST Fatebenefratelli Sacco, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, sul sito *internet* dell'Azienda.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.

Il Relatore
(Valeria Fusano)

Il Presidente
(Susanna Loi)

Depositata in segreteria il

10 ottobre 2025

Il Funzionario preposto al servizio di supporto f.f.
(Francesca Perreca)