

**Determinazione n. 61/2011**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 22 luglio 2011;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 6 aprile 1961, con il quale gli Istituti Fisioterapici Ospitalieri sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2008 e 2009, nonché le annesse relazioni del Commissario e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Orietta Lucchetti e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 2008 e 2009;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2008 e 2009 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

*f.to* Orietta Lucchetti

IL PRESIDENTE

*f.to* Raffaele Squitieri

**PAGINA BIANCA**

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ISTITUTI FISIOTERAPICI OSPITALIERI PER GLI ESERCIZI 2008 E 2009*

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Il Quadro normativo di riferimento. – 2. La missione strategica degli Istituti. – 3. L'assetto organizzativo. – 4. Gli Organi. – 5. Il Personale. - 5.1 La copertura dei posti di Direttore di Unità Operative Complesse e la soppressione di alcune U.O.C. - 5.2 La stabilizzazione del personale precario. - 5.3 La formazione del personale. - 5.4 I costi del personale. – 6. La gestione patrimoniale e finanziaria. - 6.1 Lo Stato Patrimoniale. - 6.2 Il contenzioso. - 6.2.1 Il contratto di Global service. - 6.3 Il Conto Economico. - 6.4 L'Azienda Farmaceutica «San Gallicano». – 7. Considerazioni conclusive.

**PAGINA BIANCA**

**Premessa**

Con questa relazione, resa ai sensi degli artt. 2 e 7 della legge 21 marzo 1958, n.259, la Corte riferisce sulla gestione degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (I.F.O.) per gli esercizi 2008 e 2009.

Con provvedimento prot. n. 110433 del 10 giugno 2011 la Regione Lazio ha concesso la proroga di un anno all'IFO per la predisposizione del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2010 in considerazione degli intercorsi ritardi nella elaborazione dei dati economici di costo e ricavo per prestazioni sanitarie.

La precedente relazione, relativa alla gestione degli esercizi 1999 – 2007, è stata deliberata in data 30 ottobre 2009 (Determinazione n. 69/2009) <sup>1</sup>.

Il controllo è stato eseguito attraverso l'esame della documentazione, dei bilanci, delle deliberazioni degli organi collegiali di amministrazione e di revisione nonché attraverso gli atti e le notizie acquisite a seguito dell'istruttoria.

---

<sup>1</sup> Cfr. Atti Parlamentari – Camera dei deputati, leg. XVI, Doc. XV, n. 142.

## 1. Il Quadro normativo di riferimento

Negli Istituti fisioterapici ospitalieri (I.F.O.) confluiscono due distinte unità strutturali aventi diversa origine storica e differenti ambiti nosologici: l'Istituto "Regina Elena" per la ricerca, lo studio e la cura dei tumori e l'Istituto "Santa Maria e San Gallicano" per la ricerca, lo studio e la cura delle dermopatie anche oncologiche o sessualmente trasmesse.

In relazione al riconoscimento della "specificità" delle attività gestite ed al quadro normativo di riferimento, la Corte ha ampiamente riferito nella precedente determinazione n.69 del 2009, cui si rimanda <sup>2</sup>.

Per ciò che concerne la disciplina concernente gli IRCCS, essa è definita in particolare nel D.Lgs. n.269 del 1993 recante il "Riordino degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico", successivamente integrata dal Decreto legislativo n. 288 del 2003.

Le nuove disposizioni, oltre ad aver previsto la possibilità per taluni istituti di essere trasformati in "fondazioni", hanno demandato alle Regioni il compito di emanare le norme relative all'ordinamento dei suddetti Istituti, previo atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In adesione a quanto disposto dalla normativa citata, la Regione Lazio ha emanato la legge regionale n.2/2006, recante la "Disciplina transitoria degli IRCCS di diritto pubblico non trasformati in fondazioni, ai sensi del D.Lgs. n.288/2003".

Pertanto la Regione, nelle more del riordino del servizio sanitario regionale, ha disciplinato l'organizzazione, la gestione e il funzionamento degli Istituti suddetti, nel rispetto del principio della separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione.

Per ciò che concerne il controllo sugli Istituti, l'art.13 della predetta legge prevede che "ferme restando la vigilanza del Ministro della salute e le disposizioni di cui all'art.16 del decreto 288/2003, la giunta regionale esercita, in particolare: a) il controllo sugli atti degli istituti secondo quanto previsto dalle vigenti disposizioni regionali per le aziende sanitarie; b) il controllo sulle attività di ricerca di cui all'articolo 8 del D.Lgs. 288/2003".

---

<sup>2</sup> Cfr. legge delega n. 421/92; Decreti Legislativi nn. 502/92; 5117/93; 229/99.

## 2. La missione strategica degli Istituti

La missione strategica degli Istituti consiste nel perseguire finalità di ricerca prevalentemente clinica e traslazionale, unitamente a prestazioni di ricovero e cura di alta specialità (D.Lgs. 16/10/2003, n.288) in campo **oncologico e dermatologico**.

Ai detti Istituti è affidato anche il Coordinamento della Rete Oncologica regionale (Istituto Regina Elena) e della Rete dermatologica (Istituto San Gallicano).

Tale ruolo definito sin dal 2008 è stato ultimamente confermato dal nuovo Piano Sanitario Regionale per gli anni 2010-2012 che stabilisce quanto segue:

*“Il coordinamento della rete oncologica, gli indirizzi strategici e le verifiche periodiche sul grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati sono svolti da Laziosanità-Agenzia di Sanità Pubblica e dall’IFO. L’Istituto Tumori Regina Elena, Polo oncologico regionale, cura la realizzazione di sinergie clinico-assistenziali, di formazione e di ricerca. All’Istituto dermatologico Santa Maria e San Gallicano è affidato il coordinamento della rete per la parte di oncologia dermatologica”.*

Accanto alle attività assistenziali, una particolare attenzione è stata rivolta al **processo di umanizzazione degli Istituti**, attraverso un modello organizzativo altamente innovativo, capace di mettere al centro il paziente in quanto persona umana.

Il processo ha portato ad una serie di significative iniziative, attraverso anche l’istituzione di una specifica area denominata “Area della persona”, che ha consentito agli IFO di ricevere il prestigioso Premio Nazionale Ara Pacis 2010 per le attività di umanizzazione delle cure per i malati oncologici.

Le predette funzioni sono state confermate anche nel nuovo Piano Sanitario Regionale predisposto dalla Regione Lazio per gli anni 2010-2012.

Conformemente alle direttive regionali, l’ente ha incrementato il processo di razionalizzazione, sia in termini organizzativi sia clinico-assistenziali, delle attività di ricovero ed ambulatoriali.

Tale processo ha previsto:

- il trasferimento di alcune attività verso regimi che consentano maggiore efficienza nell’uso delle risorse, quindi dal ricovero ordinario verso il day hospital e verso l’ambulatorio;
- l’attivazione del modello gestionale di “week hospital”, cioè l’ospedalizzazione su cinque giorni, per alcuni reparti del San Gallicano;
- il potenziamento del “day service”;

- la rimodulazione dell'attività chirurgica, attraverso un migliore impiego ed utilizzo delle sale operatorie;
- una più attenta azione di governo della spesa sanitaria.

I risultati ottenuti hanno evidenziato sia il potenziamento delle attività di day hospital ma, ancor più, il sensibile aumento delle attività ambulatoriali per esterni.

Va segnalato inoltre che, a partire dal 2006, l'Ente per volontà del Ministero della Salute ed in accordo con la Regione Lazio, ha partecipato alla realizzazione dell'"Istituto di Alta Specializzazione a carattere Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il Contrasto delle Malattie della Povertà", finalizzato alla promozione della salute delle popolazioni migranti, con compiti di prevenzione, cura, formazione e ricerca sanitaria, in cui confluisce il Centro di riferimento della Regione Lazio per la promozione della salute delle popolazioni senza fissa dimora, nomadi e a rischio di emarginazione

In relazione all'attività di ricerca, l'Istituto San Gallicano e l'Istituto Regina Elena redigono un bilancio "sezionale", avente la struttura di un conto economico civilistico semplificato, nel quale sono riportati in forma disaggregata i finanziamenti ricevuti ed i costi sostenuti, che si evidenziano nel prospetto n. 1 di seguito esposto.

#### Prospetto n. 1

#### BILANCIO SEZIONALE DELLA RICERCA

ANNI 2007 - 2009

ISTITUTO SAN GALLICANO			
	2007	2008	2009
valore della produzione	4.201.300	4.172.042	3.376.396
costi della produzione	4.019.993	4.033.613	3.192.019
saldo gestione caratteristica	<b>181.307</b>	<b>138.429</b>	<b>184.377</b>
oneri diversi	181.306	259.320	184.377
proventi straordinari	92.500	204.802	47.446
Utile di esercizio	<b>92.501</b>	<b>83.911</b>	<b>47.446</b>

ISTITUTO REGINA ELENA			
	2007	2008	2009
valore della produzione	15.744.504	18.911.985	18.061.733
costi della produzione	15.034.673	19.160.743	17.000.195
saldo gestione caratteristica	<b>709.831</b>	<b>-248.758</b>	<b>1.061.538</b>
oneri diversi	589.831	1.030.153	807.538
proventi straordinari	75.600	1.611.007	195.000
Utile di esercizio	<b>195.600</b>	<b>332.096</b>	<b>449.000</b>

Per ciò che concerne l'Istituto San Gallicano, si registrano esiti positivi sia nella gestione caratteristica che nei risultati finali.

L'analisi dei dati di settore relativi all'Istituto Regina Elena mostra solo nel 2008 un surplus dei costi rispetto al valore della produzione con conseguente saldo della gestione caratteristica negativo. Peraltro, si rilevano utili di esercizio in tutto il biennio grazie al saldo positivo della gestione straordinaria, che caratterizza anche il 2008.

### 3. L'assetto organizzativo

Negli anni oggetto del presente referto, non risultano mutamenti nell'assetto organizzativo dell'I.F.O., che trova il suo fondamento nella normativa statale concernente gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Peraltro a norma dell'articolo 4, comma 1 del D.Lgs. 30.12.1992, n.502, come sostituito dal D.Lgs. 229/1999, è stata avviata la razionalizzazione del processo di aziendalizzazione degli IRCCS, in parallelo con quello delle aziende ospedaliere del Servizio sanitario nazionale. Pertanto **agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico** si applicano le disposizioni del decreto citato relative alla dirigenza sanitaria, ai dipartimenti, alla direzione e amministrativa aziendale ed al collegio di direzione; l'Ente ha ottemperato alla statuizione con successivi atti deliberativi nel corso degli anni, aggiornando il proprio assetto organizzativo e funzionale.

#### 4. Gli organi

Gli organi dell'Ente, così come definito nella legge regionale n.2 del 2006, sono:

- Il Consiglio di Indirizzo e Verifica (CIV);
- Il Direttore Generale;
- Il Collegio Sindacale;
- Il Direttore Scientifico.

- **Il CIV**, composto di 5 membri di cui uno nominato dal Presidente della Regione con funzioni di Presidente del Consiglio, determina gli indirizzi e gli obiettivi dell'attività dell'Istituto e verifica la rispondenza delle attività svolte e dei risultati ottenuti agli obiettivi predeterminati.

Al Consiglio è demandato il parere obbligatorio in ordine a taluni atti gestionali del Direttore Generale, quali il Regolamento di organizzazione e funzionamento, il bilancio preventivo e quello consuntivo.

- **Il Direttore Generale**, nominato dal Presidente della Regione, dal 2006 ha assunto la responsabilità della gestione dell'Ente. Nello svolgimento delle sue funzioni è coadiuvato dal direttore sanitario e dal direttore amministrativo, le cui nomine rientrano nella sua competenza.

- **Il Collegio Sindacale** è composto di 5 membri, di cui tre designati dal Presidente della Regione, uno dal Ministro della salute ed uno dalla Conferenza permanente Regione – Autonomie Locali. Essi vengono individuati nell'ambito dei revisori contabili o tra i funzionari del Ministero dell'economia e delle finanze.

- **Il Direttore Scientifico** promuove e coordina l'attività di ricerca e gestisce le risorse a ciò destinate. Presiede il Comitato Tecnico Scientifico ed esprime il proprio parere obbligatorio sugli atti inerenti le attività cliniche e scientifiche e sulla organizzazione del personale medico e paramedico.

In considerazione della peculiarità dell'Ente, presso l'IFO operano due distinti Direttori Scientifici, uno per l'Istituto Regina Elena e l'altro per l'Istituto Santa Maria e San Gallicano.

Inoltre svolgono attività presso l'Ente due Comitati, con funzioni consultive e di supporto:

- **il Comitato Tecnico Scientifico**, organismo con funzioni consultive, composto di dieci membri, oltre il Direttore Scientifico che lo presiede, di cui otto individuati tra il personale dirigenziale dell'Istituto e due esperti

esterni. Il Comitato formula anche pareri e proposte sui programmi scientifici e di ricerca;

- **il Comitato Etico**, nominato dal CIV, composto dai seguenti membri: il Direttore Scientifico, il Direttore sanitario, il responsabile della farmacia, due esperti in bioetica, un esperto in materie giuridiche, un farmacologo, un biostatico, due dirigenti medici, un dirigente sanitario ed un rappresentante delle organizzazioni degli utenti. Il Comitato valuta i programmi di sperimentazione scientifica e terapeutica e fornisce pareri sulle questioni formulate dal direttore Generale e dal direttore Scientifico.

Di seguito si riporta la tabella con l'indicazione della data di nomina ed i compensi degli organi dell'Ente.

### Prospetto n. 2

#### GLI ORGANI AMMINISTRATIVI

##### ANNI 2007 - 2009

ORGANO	DATA NOMINA	COMPENSO ANNUO		
		2007	2008	2009
<b>Presidente CIV</b>	18/10/2007	0	0	0
<b>Direttore Generale</b>	08/06/2006	210.993	107.262	169.222
<b>Collegio Sindacale (componente)</b>	04/10/2006	93.219	93.219	93.219
<b>Direttore Scientifico I.R.E.</b>	04/08/2006	166.990	150.892	153.874
<b>Direttore Scientifico I.S.G.</b>	04/08/2006	188.523	169.015	169.063

#### COMITATI CONSULTIVI

<b>Comitato Tecnico Scientifico</b>	28/01/2008	0	0	0
<b>Comitato Etico</b>	24/12/2008	6.948	200	5.301

Per quanto concerne il Comitato di Indirizzo e Verifica non risulta essere stato ancora emanato il provvedimento di definizione dei relativi compensi da parte della Regione Lazio, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 4, comma 4, della citata legge regionale 23 gennaio 2006, n. 2.