



# *Corte dei Conti*

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo

eseguito sulla gestione finanziaria degli

ISTITUTI

FISIOTERAPICI OSPITALIERI

(IFO)

per l'esercizio 2014

Relatore: Cons. Piergiorgio Della Ventura

Ha collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati

il dott. Sergio Canale

Determinazione n. 37/2016



La

*Corte dei Conti*  
in  
*Sezione del controllo sugli enti*

nell'adunanza del 21 aprile 2016;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con r.d. 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 l'ente Istituti Fisioterapici Ospitalieri è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2014 nonché le relazioni degli organi amministrativi e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'art.4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore 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 l'esercizio 2014;

ritenuto che dall'esame delle gestioni e della documentazione relative all'esercizio in esame è emerso quanto segue:

- 1) i risultati economici della gestione 2014 degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (IFO) evidenziano, come nei precedenti esercizi, segni di sofferenza dell'ente, testimoniati dal disavanzo di 42,6 milioni di euro, seppure inferiore rispetto al disavanzo di 54,4 milioni del 2013;

MODULARIO  
C. C. - 2

MOD. 2



# Corte dei Conti

- 2) le perdite, secondo una tendenza già evidenziatasi nel passato, dipendono essenzialmente dalla peculiarità dell'IRCCS Regina Elena e dell'IRCCS San Gallicano, chiamati per fini istituzionali ad esercitare funzioni di alta specificità, relative alla ricerca biomedica, alle prestazioni assistenziali e alla formazione, che comportano costi aggiuntivi rispetto alle altre strutture sanitarie. I contributi straordinari della regione, nel 2014, hanno peraltro raggiunto la cifra di 552 milioni di euro (484 milioni di euro nel 2013);
- 3) il valore della produzione si attesta a 194,2 milioni di euro, registrando, rispetto al 2013, un incremento dell'1,94 per cento, peraltro troppo modesto per incidere in modo significativo sul risanamento dei conti dell'istituto;
- 4) l'aumento dei ricavi è ascrivibile essenzialmente all'incremento delle entrate per prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, ancorché la riduzione dei posti letto, a seguito della riorganizzazione della Rete sanitaria regionale ed il trasferimento dell'attività verso regimi maggiormente efficienti nell'uso delle risorse (dal ricovero ordinario al *day hospital* e da questo verso l'ambulatorio) si siano ripercossi sui ricavi stessi;
- 5) la carenza di medici ha indotto gli IFO ad avvalersi di personale a contratto; l'insufficienza di personale tecnico infermieristico è coperta con il ricorso a società esterne;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'art. 7 della ripetuta legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione -, della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

MODULARIO  
C. C. - 2

MOD. 2



# Corte dei Conti

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2014 – corredato 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.

ESTENSORE

*Piorgio Della Ventura*

PRESIDENTE

*Enrica Laterza*

Depositata in segreteria 29 APR. 2016

PER COPIA CONFORME

IL DIRIGENTE  
(Dott. Roberto Zito)



## S O M M A R I O

PREMESSA.....	9
1 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	10
2 LA MISSIONE STRATEGICA DEGLI ISTITUTI - LA RICERCA TRASLAZIONALE... 11	
2.1 Bilancio sezionale e ricerca traslazionale.....	12
2.2 La razionalizzazione organizzativa .....	13
3 GLI ORGANI ED I LORO COMPENSI.....	15
4 IL PERSONALE.....	19
4.1 La dotazione organica e i costi del personale. ....	19
5 LA GESTIONE FINANZIARIA, PATRIMONIALE, ED ECONOMICA.....	21
5.1 I mezzi di finanziamento .....	21
5.2 Il budget ed i risultati a consuntivo .....	23
5.3 Lo stato patrimoniale. ....	23
5.4 Il conto economico .....	25
5.5 L'azienda farmaceutica "San Gallicano" .....	28
6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	29

**INDICE DELLE TABELLE**

Tabella 1 - BILANCIO SEZIONALE DELLA RICERCA.....	12
Tabella 2 - GLI ORGANI.....	17
Tabella 3 - COMITATI CONSULTIVI.....	18
Tabella 4 - DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO.....	19
Tabella 5 - COSTO DEL PERSONALE.....	20
Tabella 6 - MEZZI DI FINANZIAMENTO.....	22
Tabella 7 - RAPPORTO BUDGET / CONSUNTIVO.....	23
Tabella 8 - PATRIMONIO NETTO.....	23
Tabella 9 - STATO PATRIMONIALE.....	24
Tabella 10 - CONTO ECONOMICO.....	26
Tabella 11 - CONTO ECONOMICO DELL'AZIENDA FARMACEUTICA "SAN GALLICANO".....	28

## PREMESSA

Con la presente 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 l'esercizio 2014 e sulle principali vicende intervenute sino a data corrente.

La precedente relazione, relativa alla gestione dell'esercizio 2013, è stata deliberata in data 14 luglio 2015 (Determinazione n. 79/2015)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Atti Parlamentari – Camera dei deputati, leg. XVII, Doc. XV, n. 303.

## I 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, entrambi riconosciuti Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) sin dal 1932.

Sulla specificità delle attività gestite e sul quadro normativo del settore, la Corte ha ampiamente riferito nelle precedenti relazioni alle quali si fa rinvio.

Qui basti ricordare come la disciplina concernente gli IRCCS, è definita dal d.lgs. 30 giugno 1993, n. 269, recante il "Riordino degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico", successivamente integrato dal decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288.

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.

La regione Lazio, in esecuzione della normativa sopra citata, ha emanato la legge regionale 23 gennaio 2006, n. 2, recante "*Disciplina transitoria degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico non trasformati in fondazioni ai sensi del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288*". Tale legge disciplina l'organizzazione, la gestione e il funzionamento degli Istituti IRCCS, nel rispetto del principio della separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione.

L'assetto organizzativo degli IFO trova pertanto il suo fondamento nella normativa statale e regionale concernente gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico ed assistenziale.

A norma dell'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 30.12.1992, n. 502, come sostituito dal d.lgs. n. 229/1999, è stata inoltre avviata la razionalizzazione del processo di aziendalizzazione degli IRCCS, in coerenza con quello delle aziende ospedaliere del Servizio sanitario nazionale. In conseguenza di ciò, 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 amministrazione aziendale ed al collegio di direzione.

Gli IFO hanno applicato le disposizioni normative in esame, con successivi atti deliberativi nel corso degli anni, aggiornando il proprio assetto organizzativo e funzionale.

## 2 LA MISSIONE STRATEGICA DEGLI ISTITUTI — LA RICERCA TRASLAZIONALE

La missione strategica degli Istituti consiste nel perseguire finalità di ricerca prevalentemente clinica e traslazionale<sup>2</sup>, unitamente a prestazioni di ricovero e cura di alta specialità in campo oncologico e dermatologico.

Tale missione monotematica, come più volte ribadito da questa Corte, non può non avere riflessi sugli andamenti economico-finanziari dell'ente, le cui componenti, quali istituti di ricerca a carattere scientifico, non sono confrontabili, quanto alla remunerazione delle prestazioni, con le altre Aziende sanitarie della regione.

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

I risultati ottenuti evidenziano un potenziamento delle attività di *day hospital* ma, ancor più, un sensibile aumento delle attività ambulatoriali per esterni.

Attraverso la “Piattaforma di Ricerca Traslazionale” si realizza l'integrazione tra l'attività di ricerca sperimentale e la pratica clinica con un percorso a doppio senso, di collegamento con gli altri dipartimenti sanitari interni all'istituto e con la rete assistenziale.

Gli Istituti hanno assunto pertanto il ruolo di centro di riferimento regionale in virtù di condizioni favorevoli allo sviluppo armonico di nuove conoscenze e competenze tecnologiche per una reale osmosi nei confronti delle altre strutture e degli altri centri di riferimento nel settore delle patologie neoplastiche e dermatologiche a livello nazionale ed internazionale, inseriti in legame strategico con la regione (presidente, assessorato, ASP), il Ministero della Salute (Istituto superiore di sanità e Cnr) e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Ruolo determinante assegnato agli IFO è quello di Hub di macroarea di coordinamento della Rete Oncologica regionale affidato all'Istituto Regina Elena per l'Oncologia ed all'Istituto San Gallicano per la Dermatologia Oncologica.

Uno degli obiettivi prioritari degli IFO è quello di attuare un percorso di utilizzo delle piattaforme di ricerca, oggi consistenti in circa 3.500 mq di laboratori di ricerca di nuova istituzione, in grado di ospitare ricercatori nazionali ed internazionali, senza aumento di costi, ottimizzando ciò che è effettivamente disponibile: spazi, arredi, attrezzature.

---

<sup>2</sup> In campo oncologico, la ricerca traslazionale verifica la possibilità di trasformare le scoperte scientifiche che giungono dal laboratorio in applicazioni cliniche, per ridurre l'incidenza e la mortalità per cancro.

Gli IFO operano nelle aree più avanzate della ricerca clinica occupandosi della cura delle patologie tumorali a più elevata incidenza e a più alto impatto sociale.

Le attività – inserite nell’ambito di progetti nazionali ed internazionali – hanno come obiettivi principali la ricerca nei settori dell’epidemiologia, dell’eziologia dei tumori, della trasformazione e progressione neoplastica e delle terapie sperimentali. Vengono svolte inoltre attività di ricerca applicata nella diagnostica biomolecolare e strumentale, in epidemiologia e diagnostica precoce e attuati protocolli standard o innovativi per il trattamento e la riabilitazione del paziente oncologico. Gli IFO realizzano, inoltre, attività di ricerca, volta a sviluppare procedure diagnostiche e terapeutiche innovative e a favorire il rapido trasferimento applicativo delle acquisizioni sperimentali. In tal senso, anche nell’ottica regionale delle reti, si tende a rafforzare i rapporti con il territorio ed i medici di medicina generale, attraverso la realizzazione di accordi intesi a garantire un forte ruolo di prevenzione e la diagnosi precoce delle malattie oncologiche.

Va segnalato inoltre che l’ente, per volontà del Ministero della Salute ed in accordo con la regione Lazio, ha partecipato alla costituzione 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 dette popolazioni, 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.

## 2.1 Bilancio sezionale e ricerca traslazionale

In relazione all’attività di ricerca, gli IFO redigono un bilancio “sezionale” della ricerca, 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.

Tabella 1 – BILANCIO SEZIONALE DELLA RICERCA

	2012	2013	2014
valore della produzione	12.734.485	10.791.615	11.619.781
costi della produzione	11.741.535	10.082.722	7.728.938
saldo gestione caratteristica	992.951	708.893	3.890.843
oneri diversi	992.951	708.893	3.890.843

Fonte: IFO

Dai dati esposti emerge la crescita, nel 2014, del valore della produzione (+7,7%), il cui importo è determinato dai contributi (pubblici e privati) per la ricerca.

Di contro i costi subiscono una sensibile diminuzione (-23,3%) con l'effetto di un rilevante incremento del saldo della gestione caratteristica.

Va sottolineato, al riguardo, che la ricerca traslazionale ha anche notevoli implicazioni commerciali, poiché un ampio settore dell'industria biofarmaceutica è interessato allo sviluppo di nuove modalità terapeutiche.

## 2.2 La razionalizzazione organizzativa

Sulla base delle linee strategiche individuate dalla direzione generale, l'attività sanitaria si è articolata anche per l'anno 2014 in alcuni qualificanti obiettivi di razionalizzazione.

L'obiettivo principale degli Istituti è stato quello di perseguire i dettami della sua missione nel rispetto delle indicazioni regionali (Piano di rientro regionale e leggi finanziarie) e nazionali (Piano Sanitario Nazionale), garantendo l'efficienza nell'impiego delle risorse attraverso un processo volto al continuo miglioramento in termini di livelli di produttività per risorse impiegate ed un livello di assistenza più adeguato, in termini qualitativi oltre che in termini di efficienza dei servizi sanitari erogati, cercando di allineare i valori di produzione ai costi di gestione.

Conformemente alle direttive regionali relative all'appropriatezza dei ricoveri è proseguito il processo di razionalizzazione dell'attività di ricovero ed ambulatoriale, attraverso una sostanziale riduzione del tasso di ospedalizzazione, mediante:

- il trasferimento delle attività inappropriate verso i regimi che consentono una maggiore efficienza nell'uso delle risorse, quindi dal ricovero ordinario verso il day hospital e da questo verso l'ambulatorio, specie per i ricoveri di minore complessità;
- il consolidamento della modalità gestionale secondo il modello di Week Hospital, ospedalizzazione su cinque giorni, su apposite linee guida, per i reparti di degenza medici e chirurgici dell'Istituto San Gallicano e per tre reparti chirurgici dell'Istituto Regina Elena. Tale modalità ha consentito un recupero di risorse in termini di personale infermieristico ed una riduzione dei turni di guardia medica;
- il potenziamento del Day Service (Pacchetti ambulatoriali complessi-PAC e Accorpamenti di prestazioni ambulatoriali-APA), in particolare per quanto riguarda il PAC per l'infusione controllata di farmaci;

- la rimodulazione dell'attività chirurgica, specie per quel che attiene all'impiego e all'utilizzo delle sale operatorie;
- la promozione dell'uso appropriato del ricovero diurno;
- l'ampliamento dell'attività chirurgica del Day Surgery.

E' poi da segnalare come, con una più oculata azione di governo degli oneri sanitari, gli IFO abbiano perseguito anche una nuova razionalizzazione della spesa farmaceutica ospedaliera, che, tuttavia, resta ancora una voce molto consistente nel bilancio dell'ente e difficilmente comprimibile, soprattutto con riferimento ai farmaci oncologici, considerando la missione specialistica dei due Istituti.

### 3 GLI ORGANI ED I LORO COMPENSI

Sono organi dell'Ente: il Consiglio di indirizzo e verifica (CIV), il direttore generale, il Collegio sindacale, il direttore scientifico<sup>3</sup>.

Il CIV, composto di 5 membri di cui uno nominato dal presidente della regione con funzioni di presidente dell'organo, determina gli indirizzi e gli obiettivi dell'attività dell'Istituto e verifica la rispondenza delle attività gestite e dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi predeterminati.

Al CIV 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 assume 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 gli IFO operano due distinti direttori scientifici, uno per l'Istituto Regina Elena e l'altro per l'Istituto Santa Maria e San Gallicano.

Inoltre risultano istituiti presso l'ente due Comitati, con funzioni consultive e di supporto:

- il Comitato tecnico scientifico, 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 rappresentante delle organizzazioni degli utenti ed

<sup>3</sup> La legge regionale 23 gennaio 2006 n. 2, disciplina la durata degli organi dell'ente. Nello specifico: il CIV dura in carica per un periodo massimo di cinque anni; l'incarico del direttore generale ha una durata non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni; il Collegio sindacale dura in carica tre anni; l'incarico del direttore scientifico ha durata quinquennale. Per quanto concerne il Comitato tecnico scientifico, i componenti cessano dalla carica allo scadere del mandato del direttore scientifico, mentre il Comitato etico dura in carica fino all'insediamento del consiglio successivo a quello che ha provveduto alla relativa nomina.

uno delle organizzazioni sindacali. Il Comitato valuta i programmi di sperimentazione scientifica e terapeutica e fornisce pareri sulle questioni formulate dal direttore generale e dal direttore scientifico.

Come già riferito nella precedente relazione di questa Corte, nel corso del 2014 è stato disposto, con decreto della giunta regionale del Lazio del 1 aprile 2014, n. 158, il commissariamento dell'Istituto, in esecuzione dei Piani Operativi regionali, che prevedono l'accorpamento dell'ente con l'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma.

Alla data di redazione della presente relazione, tuttavia, gli IFO risultano ancora commissariati mentre l'iter relativo all'accorpamento con l'Istituto Spallanzani è, di fatto, sospeso.

Il Commissario straordinario degli IFO è stato nominato con provvedimento del Presidente della regione Lazio del 9 aprile 2014. Il suddetto provvedimento di nomina del Commissario ha disposto che allo stesso venga corrisposto un compenso determinato nella misura spettante al direttore generale di uno dei due Istituti di ricerca, in conformità alle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge regionale n. 2 del 2006. Ciò ha comportato l'aumento del compenso di diritto spettante al predetto Commissario straordinario e, conseguentemente, agli altri organi dell'ente i cui compensi sono parametrati, ai sensi della citata normativa regionale, a quello del direttore generale.

La legge regionale 23 gennaio 2006, n. 2 dispone infatti, all'art. 6, che il trattamento economico del direttore scientifico sia commisurato, come limite massimo, a quello del direttore generale dell'Istituto. Ai sensi del successivo art. 7 della citata normativa regionale, ai componenti del collegio sindacale spetta un'indennità annua lorda pari al dieci per cento del trattamento economico del direttore generale. Per il presidente del predetto organo, tale emolumento è maggiorato rispetto a quello spettante ai componenti.

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