

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, in base all'articolo 2 della legge medesima, sulla gestione finanziaria degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (IFO) per l'esercizio 2018 e sulle principali vicende intervenute in epoca successiva.

La precedente relazione, relativa alla gestione finanziaria dell'esercizio 2017, è stata deliberata con determinazione n 62 del 28 maggio 2019, pubblicata in Atti parlamentari, XV Legislatura, Doc. XVIII, n. 17.

1. IL QUADRO NORMATIVO

Negli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (IFO), la cui nascita risale al 1932 (r.d. del 4 agosto 1932, n.1296) ed il cui carattere scientifico è stato riconosciuto con d.m. 22 febbraio 1939, confluiscono due distinte unità strutturali aventi diversa origine e differenti ambiti nosologici: l'Istituto "Regina Elena" per la ricerca, lo studio e la cura dei tumori (IRE) e l'Istituto "Santa Maria e San Gallicano" (ISG) per la ricerca, lo studio e la cura delle dermopatie anche oncologiche o sessualmente trasmesse, entrambi riconosciuti quali Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).

Circa il quadro normativo di settore ed in ordine alle specificità delle attività gestite, questa Corte ha riferito nelle precedenti relazioni, alle quali si fa rinvio. Nella presente sede si rappresenta che la normativa concernente gli IRCCS è stata definita dal decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269, recante il *"Riordino degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico"*, che ne disciplina: natura e finalità; competenze statali in materia; organizzazione; personale; patrimonio e contabilità; ricerca sia di base che finalizzata nonché il relativo finanziamento.

In seguito, il decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 è intervenuto in materia precisando all'art. 1, comma 1, che gli IRCCS sono configurati quali *"enti a rilevanza nazionale dotati di autonomia e personalità giuridica che, secondo standards di eccellenza, perseguono finalità di ricerca, prevalentemente clinica e transazionale, nel campo biomedico e in quello dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, unitamente a prestazioni di ricovero e cura di alta specialità"*; al comma 2 del medesimo articolo viene stabilito che, ferme restando le funzioni di vigilanza e controllo spettanti al Ministero della salute sulla scorta di quanto previsto dal citato d.lgs. n. 269 del 1993 *"alle Regioni competono le funzioni legislative e regolamentari connesse all'attività di assistenza e di ricerca, da esercitarsi nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa vigente in materia di ricerca biomedica e tutela della salute"*. Quanto alla forma giuridica degli IRCCS, la sopravvenuta predetta normativa all'art. 2 ha disciplinato le modalità di trasformazione degli IRCCS in fondazioni stabilendo altresì, all'art. 5, che, per quelli non trasformati in fondazioni fossero, con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, disciplinate le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento *"nel rispetto del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione e di attuazione, nonché di salvaguardia delle specifiche esigenze riconducibili alla attività di ricerca e alla partecipazione alle reti nazionali dei centri di eccellenza assistenziale"*.

In esecuzione della normativa sopra citata, ed in particolare dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.288/2003 la Regione Lazio ha emanato la legge 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”*.

Gli IRCSS costituiscono, ai sensi dell'art 2 comma 1 della predetta legge regionale, parte integrante del sistema sanitario nazionale e regionale e *“si configurano quali enti pubblici dipendenti dalla Regione, a rilevanza nazionale, dotati di autonomia amministrativa patrimoniale e contabile”* svolgendo funzioni di alta specialità relative alla ricerca biomedica, alle prestazioni assistenziali ed alla formazione.

Con successivi atti deliberativi ed in particolare, con i regolamenti di organizzazione e funzionamento richiamati dall'art. 11 della legge regionale di cui sopra, gli IRCSS e pertanto anche gli IFO, ente oggetto del presente referto, hanno definito il proprio assetto organizzativo e funzionale in adempimento delle esaminate disposizioni normative.

In particolare, è stato approvato con deliberazione n.232 del 14 aprile 2015, il Regolamento di organizzazione e funzionamento degli IFO finalizzato alla realizzazione di un modello organizzativo dipartimentale di gestione degli Istituti Regina Elena e San Gallicano, caratterizzato da una notevole riduzione del numero dei Dipartimenti e delle strutture complesse.

2. GLI ORGANI

Sono organi dell'Ente: il Consiglio di indirizzo e verifica (CIV), il Direttore generale, il Collegio sindacale ed i Direttori scientifici IRE ed ISG.

Si riportano di seguito le date relative ai provvedimenti di nomina degli organi in carica nel 2018, con eventuali aggiornamenti.

Il CIV è composto da cinque membri, scelti tra soggetti di comprovata competenza, di cui uno con funzioni di Presidente, nominato dal Presidente della Regione sentito il Ministro della salute, uno nominato dal Ministro della salute, tre nominati dal Presidente della Regione. Il CIV in carica nell'esercizio oggetto del presente referto è stato nominato con deliberazione del Direttore generale n. 959 del 6 dicembre 2013 per la durata di cinque anni dal relativo insediamento (avvenuto il 16 gennaio 2014) ed è stato composto da quattro componenti in quanto in data 1° dicembre 2016 un componente, tra quelli nominati dal Presidente della Regione, ha rassegnato le dimissioni senza che successivamente sia stato provveduto alla relativa sostituzione. Dopo la scadenza in data 16 gennaio 2019, il CIV è stato in regime di proroga, ai sensi del d.l. 16 maggio 1994, n. 293 convertito con legge del 15 luglio 1994 n. 444, fino al 3 marzo 2019; da ultimo, in data 2 luglio 2019 è stato ricostituito con deliberazione n.604 del Direttore generale.

L'attuale Direttore generale è stato nominato con decreto del Presidente della Regione Lazio in data 23 novembre 2016 per la durata cinque anni e si è insediato il successivo 12 dicembre 2016. Il Direttore generale si avvale di un collegio di Direzione disciplinato dal predetto Regolamento di organizzazione e funzionamento degli IFO.

Il Collegio sindacale è composto da tre membri di cui uno designato dal Presidente della Regione, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze ed uno dal Ministro della salute. Per l'esercizio in esame il Collegio sindacale è stato nominato con delibera n. 424 dell'11 giugno 2015 ed è venuto a scadere il 25 giugno 2018. Successivamente, al termine del periodo di proroga di cui al citato d.l. n. 293 del 1994 convertito con l. n. 444 del 1994, è stato rinnovato con delibera n. 811 del 18 ottobre 2018 per la durata di tre anni, decorrenti dalla data di insediamento avvenuto il 29 ottobre 2018. Nel periodo intercorrente tra la fine della proroga ed il rinnovo dell'organo, il Collegio sindacale è stato vacante.

In considerazione della peculiarità dell'Ente, presso gli IFO operano due distinti Direttori scientifici:

- 1) per l'Istituto Regina Elena, il Direttore è stato nominato per un quinquennio con decreto del Ministro della salute del 14 settembre 2016; in precedenza la carica è stata ricoperta dal Commissario;
- 2) per l'Istituto S. Maria e San Gallicano, la carica di Direttore è stata ricoperta *ad interim* e senza alcun compenso aggiuntivo, da un dirigente di struttura a decorrere dal 15 gennaio 2017 (delibera del Direttore generale del 13 gennaio 2017); successivamente è stato nominato un nuovo Direttore per un quinquennio con decreto del Ministro della salute del 28 dicembre 2017, cui ha fatto seguito delibera del Direttore generale n.96 del 20 febbraio 2018 con cui si prende atto del citato decreto e si delibera di stipulare apposito contratto di diritto privato con decorrenza dell'incarico fissata al momento della sua sottoscrizione, avvenuta in data 1° marzo 2018.

Di seguito si riporta la tabella con l'indicazione dei compensi percepiti dagli organi.

Tabella 1 - Organi e relativi compensi

ORGANO	Compensi percepiti	
	2017	2018
Presidente Civ	8.522	8.522
Componente Civ	7.747	7.747
Componente Civ	7.747	7.747
Componente Civ	7.747	7.747
Direttore generale/Commissario	154.937	154.937
Presidente Collegio sindacale	18.592	15368
Componente Collegio sindacale	15.494	12.142
Componente Collegio sindacale	16.560	15.272
Direttore scientifico IRE	154.937	154.937
Direttore scientifico ISG	5.831	129.114
Totale	456.507	513.533

Fonte: IFO

La differenza degli importi percepiti dai componenti del Collegio sindacale nel 2017 e nel 2018 dipende dal fatto che uno dei due è un professionista privato che emette fattura con IVA. Gli importi erogati per il Collegio sindacale segnano una riduzione rispetto al 2017 dovuta perlopiù al fatto che il Collegio sindacale per il periodo 11 agosto 2018- 27 ottobre 2018 era vacante.

Presso l'Ente, come già riportato nel precedente referto, risultano costituiti due comitati (Comitato tecnico scientifico e Comitato Etico) con funzioni consultive e di supporto.

Sono stati attribuiti gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni del solo Comitato etico; la misura del gettone di presenza, rimasta invariata rispetto al precedente esercizio, è

stata fissata, come segue: euro 350 per il Presidente; euro 300 per ciascun componente; euro 200 per ogni componente a chiamata; euro 300 per il segretario verbalizzante; euro 150 per il farmacista, per il direttore sanitario o suo delegato. Sono stati corrisposti in totale euro 51.900 per il 2017 ed euro 44.600 per il 2018¹

Nell'Ente ha operato altresì l'OIV, formato da tre membri, nominati con deliberazione del Commissario straordinario, n. 207 del 3 aprile 2015, per un periodo di tre anni, fino al 30 giugno 2018. È stato rinnovato con atto deliberativo n. 477 del 19 giugno 2018. Il compenso totale corrisposto ai componenti dell'OIV è stato nel 2018, pari ad euro 24.016 (euro 8.522 per il Presidente ed euro 7.747 per ciascuno dei componenti).

Sui compensi agli organi, come già rappresentato nei precedenti referti, permangono profili di criticità in ordine ai criteri adottati per la loro determinazione. In particolare, la questione si è posta con riferimento ai compensi del Direttore generale e conseguentemente degli altri organi, anche straordinari, le cui competenze sono paramtrate a quelle del Direttore generale². Si precisa che il trattamento economico dei Direttori generali delle Aziende sanitarie era stato determinato, con deliberazione della Giunta regionale del Lazio (DGR) n. 685 del 26 luglio 2005, nell'importo massimo di euro 154.937. Successivamente, l'articolo 5, comma 2 della legge regionale 23 gennaio 2006, n. 2 ha stabilito che il trattamento economico per i Direttori generali degli IRCCS fosse quello stabilito nella misura massima per i Direttori generali delle aziende sanitarie. L'importo di cui alla DGR n. 685/2005 (euro 154.937) è stato poi confermato dalla successiva DGR n. 401/2008.

¹ Nelle premesse della deliberazione n.269 del 2 aprile 2019 riguardante la liquidazione per il 2018 dei gettoni di presenza al Comitato etico si legge: "...che con determina della Regione Lazio del 3 febbraio 2015 n.G00797 è stato stabilito l'importo del gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni dei Comitati etici della Regione Lazio da imputare sul fondo costituito dai contributi versati dagli sponsor; che l'art 3 della determina specifica che detto fondo è gestito in autonomia dal Comitato etico; che la succitata DGR è stata recepita dagli IFO con provvedimento n.501 del 6 luglio 2019; che l'ammontare del gettone di presenza è stato attribuito secondo gli importi stabiliti dalla Regione Lazio". Nel dispositivo si stabilisce: "di far gravare la spesa complessiva di euro 44.600 al lordo delle ritenute di legge, sul fondo competenza 2018 a disposizione del Comitato Etico, costituito dagli oneri versati dalle Aziende farmaceutiche nell'anno 2018 per la valutazione di studi ed emendamenti da parte del Comitato Etico e destinato in parte al pagamento dei gettoni di presenza secondo quanto stabilito dall'art.14 del Regolamento delle sperimentazioni cliniche, adottato con deliberazione n.291 del 23 aprile 2018."

² La legge regionale del 23 gennaio 2006, n. 2 e s.m.i. dispone quanto segue:

- art. 4, co. 5: "Ai componenti del consiglio di indirizzo e verifica spetta un'indennità annua lorda pari al 5 per cento degli emolumenti percepiti dal direttore generale. Al presidente del collegio spetta una maggiorazione pari al 10 per cento di quella annua lorda fissata per gli altri componenti. Ai componenti supplenti l'indennità e i gettoni di presenza spettano in relazione al periodo di effettivo svolgimento dell'incarico.";
- art.6, co. 4:" Ai componenti del collegio sindacale spetta un'indennità annua lorda pari al dieci per cento degli emolumenti del direttore generale. Al presidente del collegio sindacale spetta una maggiorazione pari al venti per cento di quella fissata per gli altri componenti.";
- art 7, co. 2: "Il trattamento economico del direttore scientifico è commisurato, come limite massimo, a quello del direttore generale dell'Istituto".

L'art. 61, comma 14, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con l. 6 agosto 2008 n. 133, ha tuttavia disposto, che, a decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi, sui trattamenti economici complessivi spettanti ai Direttori generali, ai Direttori sanitari e ai Direttori amministrativi, nonché sui compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici deve essere operata una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008; per effetto di tale norma, l'importo sopra indicato per i Direttori generali si ridurrebbe a euro 123.950.

Con nota del 4 febbraio 2014, come comunicato dall'Ente, il Commissario *ad acta* della Regione Lazio precisava tuttavia che, per la (allora) imminente stipula dei contratti dei Direttori generali, si sarebbe continuato a fare riferimento ai parametri indicati nella sopra citata DGR n. 401 del 2008.

Questa Corte, pertanto, rileva che anche per l'esercizio 2018 i compensi percepiti dal Direttore generale e anche quelli degli altri organi al quale sono parametrati, non sono in linea con quanto disposto dall'art. 61, comma 14, del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella l. n. 133 del 2008.

3. IL PERSONALE

La dotazione organica degli IFO e la consistenza effettiva sono evidenziate nella tabella seguente, comunicata dall'Ente, (ove sono esposti i dati del 2018, posti a raffronto con quelli del biennio precedente). Il numero complessivo delle unità passa da 950 del 2016 a 907 del 2017 (detto dato va ricondotto alle motivazioni esposte a margine della tabella di cui trattasi) per poi aumentare a 938 nel 2018, a fronte di una dotazione organica di 1.320 unità.

La nota integrativa precisa che le assunzioni avvenute nel 2018 sono state autorizzate dalla Regione Lazio a seguito della uscita dell'Ente dal piano di rientro dal disavanzo in precedenza adottato in attuazione dell'art.1 comma 528, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, del decreto del Ministro della salute 21 giugno 2016 e del DCA della Regione Lazio n. 273 dell'8 settembre 2016

Tabella 2 - Dotazione organica e personale in servizio

	Dotazione organica	2016		2017*		2018	
		Tempo Indeterm.to	Tempo Determ.to	Tempo Indeterm.to	Tempo Determ.to	Tempo indetermin.to	Tempo determ.to
Dirigenza medica	319	229	6	225	7	232	4
Dirigenza sanitaria	57	43	0	45	0	46	1
Dirigenza tecnica	4	4	0	4	0	3	0
Dirigenza professionale	2	3	1	3	0	3	0
Dirigenza amministrativa	8	6		5	0	4	1
Dipendenti comparto	930	647	11	633	2	629	15
TOTALE	1320	932	18	915	9	917	21
TOTALE GENERALE			950		924		938

Fonte: IFO

* Dall'esame della tabella comunicata dall'Ente in sede istruttoria si è rilevato che il dato delle 915 unità a tempo indeterminato per il 2017, è difforme da quello inserito nella nota integrativa. Nel dettaglio nel 2017, il numero corretto delle unità di personale è pari a 898, dato questo in cui sono state già conteggiate 17 unità di personale a tempo indeterminato in regime di *part time*; complessivamente le unità sono pertanto 907, dato che include le unità a tempo determinato.

Il personale appartenente al ruolo professionale è composto, per quanto riguarda l'area della Dirigenza, da avvocati, ingegneri, architetti e geologi, mentre per l'area del comparto, soltanto da assistenti religiosi.

Tabella 3 - Costo del personale

(in migliaia di euro)

	2016	2017	2018	Var. % 2017/2016	Var. % 2018/2017
Personale Ruolo Sanitario	46.910	46.056	46.531	-1,8	1
personale dirigente	28.706	28.109	28.472	-2	1,2
personale comparto	18.204	17.947	18.059	-1,4	0,6
Personale Ruolo Professionale	376	347	365	-7,7	5,1
personale dirigente	293	262	272	-10,6	3,8
personale comparto	83	85	93	2,4	9,4
Personale Ruolo Tecnico	3.152	2.858	2.829	-9,3	-1
personale dirigente	331	292	240	-11,7	-17,8
personale comparto	2.821	2.566	2.589	-9	0,9
Personale Ruolo Amministrativo	5.591	5.238	5.244	-6,3	0
personale dirigente	467	364	373	-22	2,4
personale comparto	5.124	4.874	4.871	-4,9	-0,06
TOTALE	56.029	54.499	54.969	-2,7	0,9

Fonte: IFO

Il costo del personale è rappresentato nella precedente tabella (anch'essa riferita, a fini comparativi, al biennio precedente); esso presenta nel 2018, rispetto al 2017 un aumento, di euro 470 mila pari allo 0,9 per cento (nel 2017 c'era stata una riduzione del 2,7 per cento rispetto al 2016).

Al riguardo va segnalato che l'importo registrato nell'esercizio 2018, secondo quanto comunicato dall'Ente, rispetta i limiti imposti dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009 n. 191³ e s.m.i. Il costo totale nel 2018 è stato di 54.969 mila euro (54.499 mila euro nel 2017).

³ La disposizione in questione prevede che: " Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, per il triennio 2007-2009, gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma, le spese per il personale sono considerate al netto: a) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; b) per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Sono comunque fatte salve, e devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'articolo 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni".

4. LA MISSIONE STRATEGICA

Le finalità di ricerca, prevalentemente clinica e traslazionale⁴, unitamente a prestazioni di ricovero e cura di alta specialità in campo oncologico e dermatologico, costituiscono la missione strategica degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri.

Gli IFO sono centro di riferimento regionale nei confronti delle altre strutture e degli altri centri operanti nel settore delle patologie neoplastiche e dermatologiche, a livello nazionale ed internazionale. Le diverse attività, inserite nell'ambito dei progetti in cui operano gli IFO, hanno come obiettivo principale la ricerca nei settori dell'epidemiologia, dell'eziologia dei tumori, della trasformazione e progressione neoplastica e delle terapie sperimentali.

Gli IFO realizzano, inoltre, ricerche volte a sviluppare procedure diagnostiche e terapeutiche innovative e a favorire il rapido trasferimento applicativo delle acquisizioni sperimentali. Pertanto, 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.

Con riferimento all'Istituto San Gallicano le attività di ricerca hanno seguito l'indicazione ministeriale relativa alla sua nuova programmazione triennale 2018-2020, riferita alle seguenti linee di ricerca corrente concordate con il Ministero della salute per il triennio 2018-2020: dermatologia infettivologica e nosocomiale, dermatologia oncologica, dermatologia clinica ed infiammatoria, porfirie e dermatosi rare. Hanno inoltre preso avvio, nell'ambito specifico della ricerca finalizzata e degli studi clinici, le attività previste da due progetti assegnati a seguito di bando del Ministero della salute, con un finanziamento globale di euro 813.607.

Sono state mantenute anche nel 2018 le convenzioni con le maggiori Università italiane e Centri di eccellenza, finalizzate allo svolgimento di collaborazioni scientifiche traslazionali ed alla preparazione di giovani ricercatori. In particolare, nel 2018, i contributi della ricerca hanno raggiunto l'importo di circa 17 milioni di euro, con un incremento di 2,5 milioni di euro rispetto al 2017 e di 2,8 milioni di euro rispetto al 2016.

Con riguardo alle attività scientifiche svolte dall'Istituto Regina Elena le linee di ricerca istituzionali concernono: basi molecolari e cellulari per la ricerca traslazionale in oncologia;

⁴ 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.

approcci innovativi nelle classificazioni diagnostiche e prognostiche del paziente oncologico; terapie innovative in ambito oncologico; prevenzione primaria e secondaria e qualità della vita. Va evidenziato che la Regione Lazio con il decreto del Commissario ad acta n. 273 dell'8 settembre 2016, ha inserito l'IFO tra le strutture tenute a presentare un piano di rientro del disavanzo⁵, con l'obiettivo di riequilibrare, nel triennio 2017-2019, lo scostamento tra costi e ricavi. Di conseguenza è stato adottato dall'Ente (delibera n. 96 del 18 febbraio 2017 modificata con delibera n. 217 del 21 marzo 2017) il piano di efficientamento 2017-2019, nel quale è stata prevista una riduzione del disavanzo di circa 13 milioni di euro rispetto al 2016⁶.

In considerazione dei risultati raggiunti (superamento della soglia di scostamento assoluto e percentuale di cui all'art. 1, comma 390 della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016) la Regione Lazio ha comunicato, con nota del 2 marzo 2018, che l'Ente per il 2018 non era più soggetto al piano di efficientamento⁷.

L'approfondimento del piano di efficientamento 2017-2019 ha condotto alla stesura del piano strategico 2018, adottato ed approvato in data 7 giugno 2018 con cui viene confermato

⁵ Ai sensi del decreto del Ministero della salute del 21 giugno 2016, in attuazione dell'art. 1, comma 528, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

⁶ Lo scostamento tra costi e ricavi connesso essenzialmente ai maggiori costi sostenuti dalle strutture che effettuano attività di ricerca correlata alla clinica ha generato un disavanzo storicizzato che è stato considerato nel piano di efficientamento 2017-2019, caratterizzato da politiche di contenimento della spesa e controllo dei fabbisogni e azioni dirette alla razionalizzazione dell'utilizzo dei fattori produttivi e all'individuazione di nuovi investimenti con mirati aumenti della produzione.

Si ricorda, in proposito, che l'art. 1, comma 524 della legge n. 208 del 2015 prevede che: "Ciascuna regione, entro il 30 giugno di ciascun anno, individua, con apposito provvedimento della Giunta regionale, ovvero del Commissario ad acta, ove nominato ai sensi dell'art.2, commi 79 e 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto- legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, le aziende ospedaliere (AO), le aziende ospedaliere universitarie(AOU), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o gli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, ad esclusione degli enti di cui al comma 536, che presentano una o entrambe le seguenti condizioni:

a) uno scostamento tra costi rilevati dal modello di rilevazione del conto economico (CE) consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività, ai sensi dell'articolo 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502, e successive modificazioni, pari o superiori al 10 per cento dei suddetti ricavi, o in valore assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro. Le modalità di individuazione dei costi e di determinazione dei ricavi sono individuate dal decreto di cui al comma 526 " (detto decreto del Ministro della salute è stato poi emesso in data 21 giugno 2016);

L'art. 1 della legge 232 del 2016 n. 390 dispone che: " Al fine di migliorare le performance e di perseguire l'efficienza dei fattori produttivi e dell'allocazione delle risorse delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e degli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, all'art.1, comma 524, lettera a) della legge 28 dicembre 2015, n. 208 le parole: "pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o in valore assoluto, pari ad almeno dieci milioni di euro" sono sostituite dalle seguenti: "pari o superiore al 7 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 7 milioni di euro".

⁷ Detto piano enuncia come snodi nazionali della ricerca oncologica e dermatologica alcune linee guida per il piano strategico, tra cui il ruolo dell'IRE e dell'ISG nella rete ospedaliera regionale e nazionale e l'abbandono di obsoleti modelli di assistenza ospedaliera mediante il perseguimento di una sempre maggiore qualità ed efficienza. Con lo scopo di realizzare manovre di contenimento della spesa e controllo dei fabbisogni, sono state individuate le azioni volte alla razionalizzazione dell'utilizzo dei fattori produttivi e all'individuazione di nuovi investimenti con mirati aumenti della produzione; le azioni del piano sono di seguito sintetizzate: efficientamento consumo farmaci e dispositivi medici, monitoraggio dei contratti di servizi, governo del *turn over* con investimenti selettivi sulle risorse umane, revisione dei processi sanitari, razionalizzazione organizzativa ed appropriatezza, sviluppo linee di produzione, razionalizzazione delle prestazioni di laboratorio.

Nel 2017 l'Ente ha definito obiettivi specifici di produttività secondo un criterio di mantenimento dei volumi di attività rispetto al 2016 e contenimento dei costi.

l'orientamento degli Istituti a recuperare l'efficacia e l'efficienza, in concomitanza con gli obiettivi del miglioramento della qualità e dell'appropriatezza dell'assistenza sanitaria erogata, nell'ottica degli obiettivi della ricerca corrente, finalizzata e della sperimentazione.

L'Ente rappresenta di aver proseguito nel processo di razionalizzazione sia in termini gestionali che clinico assistenziali dell'attività di ricovero ed ambulatoriale.

L'Ente evidenzia altresì di aver fatto ricorso, nell'espletamento delle procedure di acquisto, alla centrale regionale per gli acquisti, alle piattaforme contrattuali CONSIP, al mercato elettronico, riducendo al minimo il ricorso alle procedure in autonomia. In particolare, l'Ente ha posto in essere nel 2018: 8 provvedimenti mediante adesione a convenzioni Consip di cui 4 riguardanti beni e servizi informatici; 8 provvedimenti mediante ricorso alla Centrale regionale per gli acquisti di cui alla DGR n.826 del 26 ottobre 2007; 15 procedure mediante attivazione e conclusione sul MEPA.

4.1 Le partecipazioni

Per quanto concerne gli adempimenti in materia di partecipazioni societarie previsti dall'art. 20 del decreto legislativo del 19 agosto 2016 n.175, l'Ente ha trasmesso la deliberazione del Direttore generale dell'11 aprile 2019 n. 314 relativa alla partecipazione detenuta nella società di diritto americano "Metastat Inc"⁸. Detta partecipazione si inserisce nell'ambito della regolamentazione dei rapporti inerenti al contratto (stipulato in data 26 agosto 2010) di concessione, con licenza esclusiva a livello mondiale, del diritto di sfruttamento di un brevetto. L'Ente ha approvato la proposta istruttoria di confermare la partecipazione di cui trattasi e nel contempo di rinviare "la decisione sulla futura gestione della partecipazione" alla data del 26 agosto 2019⁹. A riguardo in allegato alla delibera, per formarne parte integrante e sostanziale, vi è una relazione giuridico economica commissionata dall'Ente, nel maggio 2018, ad una società di consulenza. Dalla predetta relazione si evince che detta partecipazione¹⁰ non soddisfa i requisiti di cui all'art.4 del citato d.lgs. n. 175 del 2016 in quanto "appare meramente speculativa

⁸ Si tratta di una società di diritto americano divenuta nel 2012 "Public company" ovvero una società di azionariato diffuso in cui i titoli sono scambiati sul mercato non regolamentato "OTC (Over the Counter)".

⁹ Detta data si ricollega ad una clausola inserita nel contratto di licenza secondo cui la società è tenuta, dopo nove anni dalla firma, a riconoscere all'Ente la somma di 750.000 dollari; in alternativa è prevista la facoltà della Società di assegnare azioni proprie.

¹⁰ Nella relazione si legge che l'accordo siglato con la società in questione prevedeva che quest'ultima emettesse un numero di azioni (pag. 5) pari ad euro 1.495.714 ciascuna avente un valore nominale di 0,0001 dollari; che all'IFO venissero assegnate n. 332.381 azioni, per un valore nominale di 33,238 dollari.

nel senso che non è finalizzata al raggiungimento di finalità istituzionali dell'Ente e dovrebbe essere oggetto di *dismissione*". Ciò premesso questa Corte nel precedente referto sulla gestione finanziaria 2017 ha invitato l'Ente ad assumere le conseguenti determinazioni nel successivo provvedimento di razionalizzazione periodica da trasmettere a questa Sezione di controllo. Pertanto, con deliberazione n. 217 dell'11 febbraio 2020 del Direttore generale è stata approvata una proposta del Dirigente del Servizio amministrativo e della ricerca concernente l'aggiornamento e la integrazione della deliberazione dell'aprile 2019 sopra menzionata ed avente ad oggetto la ricognizione della partecipazione azionaria IFO nella società in argomento. Nelle premesse della proposta si prende atto, anzitutto, del mancato rispetto della scadenza del 31 dicembre 2019 per la stesura e la presentazione, tramite l'applicativo web Partecipazioni del Portale Tesoro, dei dati relativi alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubblica ed inoltre, del predetto invito. La proposta si sostanzia nei seguenti termini: 1) adozione del provvedimento in parola quale atto di aggiornamento ed integrazione della deliberazione dell'aprile 2019; 2) adempimento delle prescrizioni relative alla revisione ordinaria della partecipazione pubblica degli IFO al 31 dicembre 2019 prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016; 3) conferma per gli anni 2018 e 2019 del possesso della quota di partecipazione azionaria detenuta in Metastat Inc, rinviando la procedura di dismissione al completamento della verifica, come si legge nelle premesse del provvedimento, degli adempimenti contrattuali verso IFO della società partecipata.¹¹

Questa Corte, preso atto che di fatto non risulta ancora adottato un piano di riassetto della citata partecipazione "anche mediante messa in liquidazione o cessione" (art. 20 co. 1), invita l'Ente a provvedere in tal senso in occasione del prossimo provvedimento di razionalizzazione periodica.

¹¹ Nella nota pervenuta a questa Corte, sulla scorta del predetto provvedimento, viene precisato, sia che sugli IFO non grava alcun onere economico e gestionale relativo alla Metastat Inc, sia che la licenza (la partecipazione, come già detto, fa seguito alla sottoscrizione di un accordo di licenza di un brevetto in favore di Metastat Inc, a sua volta obbligata ad emettere azioni in favore dei titolari del brevetto), come da comunicazione del novembre 2018 pervenuta all'IFO dall'Ufficio legale che media i rapporti con Metastat Inc e con sede a New York, è terminata a seguito del mancato rispetto da parte di Metastat Inc degli accordi di licenza tra cui i pagamenti per il mantenimento del brevetto. Dalla predetta nota si rileva anche che gli IFO sarebbero intenzionati a rivolgersi ad uno studio legale specializzato in diritto internazionale e statunitense per pervenire ad una situazione aggiornata dei dovuti impegni contrattuali assunti dalla Metastat Inc e di eventuali crediti IFO.

5. LA GESTIONE FINANZIARIA, PATRIMONIALE ED ECONOMICA

L'Ente ha redatto il bilancio per l'esercizio finanziario 2018 nel rispetto della vigente normativa nazionale, in particolare del d.lgs. 23 giugno 2011, n.118 (*"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi a norma degli artt.1 e 2 della l.5 maggio 2009, n.42"*), delle direttive regionali in materia di contabilità e dei principi contabili nazionali ed internazionali.

Il bilancio è stato approvato con deliberazione n. 603 del 2 luglio 2019, quindi oltre il termine fissato dall'art. 31 del d.lgs. n. 118 del 2011 (30 aprile). A riguardo l'Ente evidenzia che la Regione Lazio ha rinviato le scadenze relative alla predisposizione degli atti di approvazione del bilancio di esercizio 2018 delle aziende sanitarie pubbliche del Lazio per la elaborazione dei dati della produzione sanitaria anno 2018, sia delle strutture pubbliche sia delle strutture private convenzionate, avvenuta in data 21 giugno 2019, e per procedere alla verifica della rispondenza delle risultanze contabili.

Il bilancio si compone dello stato patrimoniale, del conto economico, del rendiconto finanziario, della nota integrativa ed è corredato della relazione del Direttore generale.

L'attività di ricerca scientifica, sia corrente che finalizzata, è finanziata, ai sensi dell'art.6 del d.lgs. n. 269 del 1993, a valere sugli stanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.i., nonché dalla regione e da altri organismi pubblici e privati. L'attività assistenziale è finanziata dalla Regione Lazio, in base ai tetti di spesa ed ai volumi di attività predeterminati annualmente dalla programmazione regionale nonché sulla base di assegnazioni specifiche.

La seguente tabella evidenzia un sensibile aumento (del 4,3 per cento), dei complessivi mezzi di finanziamento nell'esercizio 2018, che passano da euro 157.116.566 del 2017 ad euro 163.943.175; nel 2017 vi era stata invece una diminuzione del 14,2 per cento rispetto al 2016.

Tabella 4 - Mezzi di finanziamento

	2016	2017	2018	Var. % 2017/2016	Var. % 2018/2017
Contributi dalla regione	8.516.751	21.035.590	18.579.722	146,9	-11,7
Contributi per ricerca corrente	4.398.557	4.483.051	4.429.181	1,9	-1,2
Contributi per ricerca finalizzata	792.164	1.763.618	1.982.986	122,6	12,4
Contributi da altri enti pubblici	344.415	363.087	1.292.284	5,4	255,9
Risorse da privati per specifici programmi di ricerca	2.632.227	2.678.479	3.102.357	1,8	15,8
Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie	115.904.328	122.357.598	130.221.628	5,6	6,4
Ricavi da compartecipazione alle spese per prestazioni sanitarie	4.040.391	3.476.070	3.238.919	-13,10	-6,8
Altri proventi	939.483	959.073	1.096.098	2	14,2
TOTALE	137.568.316	157.116.566	163.943.175	14,2	4,3

Fonte: IFO

In particolare, si decrementano i contributi della regione, dell'11,7 per cento nel 2018 (nel 2017 erano aumentati del 146,9 per cento) nonché i contributi relativi alla ricerca corrente, che diminuiscono dell'1,2 per cento (nel 2017 erano aumentati dell'1,9 per cento); i contributi per la ricerca finalizzata si incrementano del 12,4 per cento (del 122,6 per cento nel 2017); i contributi provenienti da altri enti pubblici aumentano del 255,9 per cento (del 5,4 per cento nel 2017).

Le risorse da privati per specifici programmi di ricerca nel 2018 registrano un aumento del 15,8 per cento, a fronte dell'incremento dell'1,8 per cento nel 2017.

I ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie, che rappresentano quasi l'80 per cento di tutti i mezzi di finanziamento, mostrano un *trend* in continua crescita, aumentando del 5,6 per cento nel 2017 e del 6,4 per cento nel 2018 dove sono pari ad euro 130.221.628. I ricavi da compartecipazione alle spese per prestazioni sanitarie subiscono invece un decremento del 6,8 per cento (del 13,10 per cento nel 2017). Gli altri proventi, che nel 2017 erano cresciuti del 2 per cento, nel 2018 aumentano del 14,2 per cento.

5.1 Il rendiconto finanziario

Si rappresentano, nella tabella che segue, i dati del rendiconto finanziario dell'esercizio 2018 posti a raffronto con quelli del biennio precedente.

Tabella 5 - Rendiconto finanziario

(Valori in unità di euro)

		31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
OPERAZIONI DI GESTIONE REDDITUALE				
(+)	Risultato di esercizio	-42.739.605	-24.869.677	-21.545.518
	-Voci che non hanno effetto sulla liquidità: costi e ricavi non monetari			
(+)	Ammortamenti fabbricati	7.016.257	7.085.078	7.047.704
	Ammortamenti altre immobilizzazioni materiali	4.043.515	4.363.573	3.545.175
(+)	Ammortamenti altre immobilizzazioni immateriali	502.866	344.42	28.419
	Ammortamenti	11.562.638	11.793.072	10.621.298
(-)	Utilizzo finanziamenti per investimenti	11.341.815	11.711.569	10.548.935
	Utilizzo fondi riserva: investimenti, incentivi al personale, successioni e donazioni, plusvalenze da reinvestire			
	Utilizzo contributi in c/capitale e fondi riserva	-11.341.815	-11.711.569	-10.548.935
(+)	Accantonamenti SUMAI			
(-)	Pagamenti SUMAI			
(+)	Accantonamenti TFR			
(-)	Pagamenti TFR			
	Premio operosità medici SUMAI+TFR			
(+/-)	Rivalutazioni/svalutazioni di attività finanziarie		669.329	
(+)	Accantonamenti a fondi svalutazioni		160.302	
(-)	Utilizzo fondi svalutazioni*		-15.840	-28.164
	Fondi svalutazione di attività		813.791	-28.164
(+)	Accantonamenti per fondi a rischi e oneri	9.805.108	12.157.903	9.233.139
(-)	Utilizzo fondi per rischi e oneri	-5.548.361	-9.288.804	-8.683.755
	Fondo per rischi ed oneri futuri	4.256.747	2.869.099	549.384
	TOTALE flusso di CCN della gestione corrente*	-38.281.835	-38.281.835	-20.951.935
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti verso regione e provincia autonoma, esclusa la variazione relativa a debiti per acquisto di beni strumentali		146.669.969	-49.732.576
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti verso comune			
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti verso aziende sanitarie pubbliche	652,748	-9.635.194	-47.053
	713,619 aumento/diminuzione debiti verso arpa			
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti verso fornitori	1.568.950	-12.082.914	-7.862.547
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti verso tributari	-44.372	545.511	230.8221
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti verso istituti di previdenza	-123.266	-66.097	17.881
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti altri debiti	1.976.936	490.976	1.344.307
(+)/(-)	aumento/diminuzione debiti	4.030.995	125.922.251	-56.049.166
(+)/(-)	aumento/diminuzione ratei e risconti passivi	163.099	-1.141.219	-14.632
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti parte corrente vistato quote indistinte	-4.398.557	5.610.143	1.181.074
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti vistato quote vincolate			
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti v/Regione per gettito addizionali Irpef e Irapp			
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti v/Regione per partecipazioni regionali a stat. speciale			
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti v/Reg. vincolate per partecipazioni regionali a stat. speciale			
(+)/(-)	diminuzione/aumento debiti v/Regione - gettito fiscalità regionale			
(+)/(-)	diminuzione/aumento debiti v/Regione - altri contributi extrafondi			
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti parte corrente v/Regione	-119.573	-232.731	-422.838
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti parte corrente v/Comune			
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti parte corrente v/Asi-Ao	-247.218	1.760.305	1.760.305
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti parte corrente v/ARPA			
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti v/ parte corrente v/Erario	0	-277.898	-821.495
(+)/(-)	diminuzione/aumento crediti v/altri	1.189.291	-324.611	-398.312
	-324.611 diminuzione/aumento di crediti	-3.576.057	6.535.208	-645.179
(+)/(-)	diminuzione/aumento del magazzino	942.598	506.744	-488.976
(+)/(-)	diminuzione/aumento di acconti a fornitori per magazzino			
(+)/(-)	diminuzione/aumento rimanenze	942.598	506.744	-488.976
(+)/(-)	diminuzione/aumento ratei e risconti attivi	893.321	-311.029	-216.785
	A - TOTALE operazioni di gestione reddituale	-43.488.382	110.406.671	-78.366.673

*Capitale circolante netto