



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere
Alessandro VISCONTI	Consigliere (relatore)
Caterina Angela MARRA	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

nella adunanza pubblica del 30 ottobre 2024

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione Sezioni riunite 16 giugno 2000 e successive modifiche);

VISTI l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 14/2023/INPR con cui sono state approvate le linee guida, con correlato questionario, attraverso le quali i collegi

sindacali degli enti del servizio sanitario nazionale hanno dovuto riferire alle Sezioni regionali di controllo sui risultati di bilancio dell'esercizio 2022;

ESAMINATA la relazione del Collegio sindacale dell'Istituto pediatrico di ricovero e cura a carattere scientifico "*Giannina Gaslini*" di Genova (di seguito, Istituto Gaslini), in relazione alla quale, a seguito di apposita istanza istruttoria, l'I.R.C.C.S. ha fornito i chiarimenti richiesti con nota del 17 aprile 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione, trasmessa il 10 ottobre 2024, unitamente alla relazione di deferimento del magistrato istruttore, con cui l'I.R.C.C.S. è stato notiziato della convocazione dell'adunanza della Sezione del 30 ottobre 2024;

UDITO il relatore, consigliere dott. Alessandro Visconti

Premesso in fatto

L'esame della relazione redatta dal Collegio sindacale dell'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini di Genova, ai sensi dell'art. 1, c. 3, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, sul bilancio dell'esercizio 2022, ha fatto emergere alcune criticità, per le quali è stata inviata richiesta istruttoria in data 4 marzo 2024. L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini ha fornito chiarimenti con la nota del 17 aprile 2024. Sono residue alcune potenziali irregolarità amministrativo-contabili, che hanno reso opportuna la richiesta al Presidente della Sezione di esame collegiale in contraddittorio con l'I.R.C.C.S. All'adunanza del 30 ottobre 2024 sono intervenuti, in rappresentanza dell'I.R.C.C.S. Gaslini, il Direttore generale dott. Renato Botti, il Direttore amministrativo f.f. avv.to Carlo Berri, la Direttrice UOC bilancio, contabilità e finanza dott.ssa Paola Burlando, il Presidente del Collegio sindacale Tommaso Lucia; in rappresentanza della Regione Liguria, la Direttrice del Dipartimento salute e servizi sociali dott.ssa Roberta Serena, il Direttore generale di A.Li.Sa. dott. Filippo Ansaldi, il Responsabile della programmazione economica di A.Li.Sa. dott. Marco Russo e il Responsabile del Servizio controlli economici finanziari di Regione Liguria e del Bilancio di A.Li.Sa. dott. Michele Bonfiglio.

Considerato in fatto e diritto

L'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale,

esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico finanziaria, i relativi bilanci. La magistratura contabile ha sviluppato tali verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di essere finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati. L'art 1, c. 3, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha integrato la predetta disciplina, disponendo che *“le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all' articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle Regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai Presidenti delle regioni con propria relazione”*.

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino *“squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno”*, consegue l'obbligo per le amministrazioni interessate *“di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”*. Nel caso in cui la regione *“non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*, precetto normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

Le leggi n. 266 del 2015 e n. 213 del 2012, come ha precisato la Corte costituzionale (per tutte, sentenze n. 60/2013 e n. 40/2014), hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità

degli enti locali e del servizio sanitario nazionale, funzionali a prevenire rischi per gli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano su un piano distinto rispetto a quelli sulla gestione amministrativa, aventi fonte nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, soprattutto in relazione agli esiti, e sono stati ritenuti compatibili con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta a regioni, province e comuni, in forza dell'interesse alla legalità finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, nonché nel riformulato art. 119, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I. Tempi di approvazione dei bilanci degli Enti del SSN e perdita d'esercizio

Esaminate le date di approvazione dei bilanci 2022 dell'I.R.C.C.S. Gaslini da parte dell'I.R.C.C.S. stesso e della Regione Liguria (riportate nella tabella che segue), in fase istruttoria è stato chiesto, in particolare, di fornire le ragioni del ritardo nell'approvazione del bilancio d'esercizio 2022, che risulta adottato dal Direttore generale in data 18 settembre 2023.

Bilancio preventivo 2022	Atto approvazione Ente (termine di legge 30 novembre 2021)	Atto approvazione Regione (termine di legge 31 dicembre 2021)
	Del. n. 33 – 16 maggio 2022	D.G.R. n. 763 – 5 agosto 2022
Bilancio d'esercizio 2022	Atto approvazione Ente (termine di legge 30 aprile 2023)	Atto approvazione Regione (termine di legge 31 maggio 2023)
	Del. n. 62 – 18 settembre 2023	D.G.R. n. 1253 – 14 dicembre 2023

Con nota del 17 aprile 2024 l'I.R.C.C.S. ha fornito le seguenti precisazioni:

- in data 27 aprile 2023 è stata emanata la DGR n. 370, avente ad oggetto *“Indicazioni contabili alle Aziende, I.R.C.C.S. ed Enti del S.S.R. ai fini della predisposizione dei bilanci di esercizio*

2022. Assegnazione di fondi vincolati a valere sul 2022. Impegno di euro 1.579.511,20 a favore di A.Li.Sa. e definizione dei valori massimi di disavanzo per l'esercizio 2022”;

- “a seguito della suddetta DGR n. 370/2023 sono state pertanto ultimate le scritture di rettifica ed assestamento propedeutiche all’elaborazione dei modelli CE ed SP 2022 e questi due documenti sono stati inviati alla Regione Liguria per la loro validazione in data 26 maggio 2023 ed inseriti sul sistema NSIS in data 1° giugno 2023, previa autorizzazione regionale”;

- “in data 23 giugno 2023 è pervenuta da parte della Regione Liguria la nota prot. 0850908, con la quale è stato richiesto di variare la contabilizzazione dei ricavi provenienti dal ripiano per il superamento del tetto della spesa dei dispositivi medici per gli anni 2015-2016-2017-2018 (D.lg. n. 34/2023) e di ritrasmettere i modelli CE consuntivo 2022 entro e non oltre il 27 giugno 2023”.

Inoltre, l’I.R.C.C.S. rappresenta che nel periodo 24 giugno – 3 luglio 2023 si è verificato il fermo operativo del sistema informatico di contabilità dell’Istituto, propedeutico alla migrazione dell’attuale sistema contabile aziendale verso la piattaforma AREAS (software integrato a livello regionale). L’avvio delle attività sul nuovo software di contabilità integrata è stato effettuato in data 3 luglio 2023, tuttavia sia il fermo operativo, sia l’avvio del nuovo sistema informativo e la conseguente revisione dei processi interni hanno influito sulle tempistiche di elaborazione e redazione dei documenti contabili collegati all’approvazione del Bilancio Consuntivo.

In fase di parifica del rendiconto 2023 di Regione Liguria, in risposta a nota istruttoria inviata in data 7 maggio 2024, Regione ha precisato, con nota del 13 giugno 2024, che il mancato rispetto delle tempistiche previste dalla normativa nazionale discende dal concorso dei seguenti elementi contingenti:

- in primo luogo, la definizione di alcune poste da contabilizzare sui bilanci delle Aziende indicate dal Tavolo interministeriale per la verifica degli adempimenti LEA, svoltosi il 21 luglio 2023, che hanno comportato da parte della Regione la necessità di prescrivere la contabilizzazione sui bilanci di esercizio 2022 (decreto del Direttore generale del Dipartimento salute e servizi sociali n. 5798 del 4 settembre 2023, ad oggetto “Articolo 1, comma 274, della Legge 30 dicembre 2021, n.234 – Accertamento, impegno e liquidazione di euro 2.272.500,00 a favore di A.Li.Sa.”);

- in secondo luogo, l'assegnazione di risorse statali ha comportato variazioni nel procedimento di riconciliazione dei crediti verso Regione (precedentemente già concluso nei tempi compatibili con il rispetto della normativa) fornite con nota prot. n. 2023-038146 del 11 maggio 23 ad oggetto: *"Riconciliazioni contabili esercizio 2022"* e nota prot. n. 2023-0850908 del 23 giugno 2023 ad oggetto: *"Ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018. Contributo statale di cui al D.L. 34 del 30/03/2023"* e ha reso necessario per la Giunta regionale fornire (con DGR n. 370/2023 ad oggetto *"Indicazioni contabili alle Aziende, I.R.C.C.S. ed Enti del S.S.R. ai fini della predisposizione dei bilanci di esercizio 2022. Assegnazione di fondi vincolati a valere sul 2022. Impegno di euro 1.579.511,20 a favore di A.Li.Sa. e definizione dei valori massimi di disavanzo per l'esercizio 2022"*), indicazioni contabili propedeutiche all'elaborazione degli schemi di bilancio 2022;
- in terzo luogo, difficoltà tecniche legate all'avvio e all'implementazione del nuovo sistema informatico in piattaforma AREAS e la conseguente migrazione dei dati e revisione dei processi informativi interni che hanno influito sulle tempistiche di elaborazione e redazione dei documenti contabili necessari all'approvazione del bilancio di esercizio 2022.

Prendendo atto di quanto sopra la Sezione ritiene opportuno ribadire che la tardiva approvazione del bilancio da parte delle aziende sanitarie costituisce una grave irregolarità e, come più volte affermato dalla giurisprudenza contabile, compromette la funzione del bilancio di esercizio, non solo rispetto agli obblighi di rendicontazione ai fini dei controlli interni ed esterni, ma anche agli effetti della successiva attività di programmazione e di gestione del sistema sanitario, sia a livello aziendale sia a livello regionale, la quale non può avvalersi dei risultati economici e patrimoniali dell'esercizio già concluso (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 123/2017/PRSS).

In fase istruttoria è stato rilevato inoltre, che i risultati di esercizio dell'ultimo triennio risultano negativi.

2020	2021	2022	2023
6.740.481	-1.910.667	-9.787.729	-6.060.236

Relativamente ai risultati in tabella si osserva inoltre che la Perdita d'Esercizio ha origine in due aree di attività dell'I.R.C.C.S. Gaslini, vale a dire nella gestione operativa (-3.035.162) ed in quella straordinaria (-2.258.381). Tali risultati mostrano difficoltà dell'I.R.C.C.S. nelle fasi salienti di programmazione (definizione degli obiettivi), controllo (misurazione del raggiungimento degli obiettivi) e proiezione (previsioni dell'andamento futuro sulla base dei risultati raggiunti).

Nella memoria del 25 ottobre 2024, l'Istituto, prendendo atto di quanto segnalato dalla Sezione regionale di controllo con nota del 10 Ottobre 2024, ha precisato che *“nel corso delle varie annualità vengono comunque inviati alla Regione Liguria ed agli altri Enti preposti al monitoraggio i modelli di rilevazione periodici elaborati sempre in proiezione annuale, tra cui il modello Conto Economico del IV trimestre che normalmente viene utilizzato dalla Regione Liguria quale strumento di definizione delle risorse a copertura/tetto massimo di disavanzo per il consuntivo e di programmazione per le risorse a budget per l'anno successivo”*.

I principali elementi che determinano il risultato di esercizio 2022 si possono rappresentare in:

- 1. Complessità delle cure pediatriche.** Le cure per i bambini richiedono un livello di specializzazione e risorse più elevate. In ambito pediatrico, le patologie e le procedure possono essere meno comuni e più complesse rispetto a quelle negli adulti, richiedendo quindi più tempo e risorse mediche, e spesso interventi personalizzati.
- 2. Maggiore incidenza di procedure complesse e multi-specialistiche.** I bambini, specialmente i neonati e i pazienti pediatrici con malattie rare o croniche, richiedono trattamenti che coinvolgono più reparti (es. neonatologia, cardiologia pediatrica, neurologia, ecc.). I costi per queste cure multi-specialistiche sono più alti, ma i DRG (*Diagnosis Related Groups*) spesso non riescono a coprire adeguatamente tali spese.
- 3. Maggiore impatto del peso dei farmaci e delle attrezzature.** I farmaci pediatrici, soprattutto quelli specificamente formulati per i bambini, hanno spesso un costo maggiore rispetto ai farmaci per adulti, poiché richiedono formule e dosaggi speciali. Anche le attrezzature e gli strumenti devono essere specifici per i bambini, con un impatto significativo sui costi.

4. Necessità di supporti specifici ed assistenza continua. Molti pazienti pediatrici, in particolare quelli con bisogni speciali, richiedono un'assistenza continua anche al di fuori delle normali procedure ospedaliere, come il supporto di psicologi, nutrizionisti, e assistenti sociali. Questo tipo di supporto non è sempre considerato adeguatamente nei DRG attuali, aumentando il divario tra i costi reali e quelli rimborsati.

5. Scarse revisioni dei *Diagnosis-Related Groups* (DRG) pediatrici. I DRG sono spesso calcolati e basati su modelli di cura per adulti e vengono rivisti raramente in funzione delle specifiche esigenze pediatriche. Questo fa sì che i DRG pediatrici siano meno aggiornati e non riflettano i costi reali delle cure per i bambini. L'ultima revisione dei DRG pediatrici, insieme a quelli per altre aree, rientra nel progetto nazionale denominato IT.DRG, promosso dal Ministero della Salute e da AGENAS.

Dalla documentazione fornita dall'I.R.C.C.S. con memoria 0034402/24 del 25 ottobre 2024, emerge che il Gaslini sostiene costi più elevati per l'assistenza pediatrica rispetto a quanto viene rimborsato attraverso i DRG. Una revisione dei DRG pediatrici potrebbe consentire di adeguare i rimborsi ai costi effettivi, migliorando la sostenibilità delle cure ospedaliere per i bambini e permettendo di mantenere un livello di assistenza più alto e qualitativamente migliore per questa fascia vulnerabile della popolazione.

II. Gaslini Diffuso

Il progetto Gaslini Diffuso è stato avviato con l'obiettivo di garantire un'elevata qualità delle cure pediatriche e neonatologiche nelle strutture sanitarie delle ASL liguri attraverso l'integrazione del personale medico ed infermieristico dell'I.R.C.C.S. Il progetto coinvolge i punti nascita degli ospedali di Imperia, Savona, Lavagna e La Spezia, gestiti dalle rispettive ASL in collaborazione con il Gaslini. Il progetto ha previsto il trasferimento di 44 dirigenti medici e di personale infermieristico e socio-sanitario (ex ASL) al Gaslini, trasferimento avviato nel luglio 2022 e completato il 1° gennaio 2024, mantenendo la continuità dei diritti contrattuali dei dipendenti. La carenza di personale è stata colmata attraverso il ricorso a medici del Gaslini e di cooperative private. Inoltre, nel 2023, è stato siglato un protocollo d'intesa con la FIMP (Federazione Italiana Medici Pediatri) per avviare collaborazioni con i Pediatri di Libera Scelta.

Il progetto infine ha permesso di ampliare i servizi di televisita (658 prestazioni nel 2022, salite a 1.320 nel 2023) ed avviare percorsi di teleconsulto nel 2023 al fine di rafforzare la qualità delle cure e migliorare la gestione dei trasferimenti di pazienti complessi.

Nella memoria 0034402/24 del 25 ottobre 2024, protocollo generale 002.001.134 C, l'Istituto ha precisato che i *“costi emergenti per l'anno 2022 legati al Gaslini Diffuso, pari a circa 8 milioni ed evidenziati nell'apposito sezionale del modello CE, non sono stati coperti da specifici contributi regionali in conto esercizio o dalla ridefinizione del riparto delle risorse annuali del Fondo Sanitario Regionale, come invece previsto dall'art.26 della l.r. n. 22/2021 e dalle successive DGR n. 147/2022 255/2022”*.

Dall'esame del CE Consuntivo 2022 si rileva che i costi emergenti per 8.018.265 sono ascrivili a:

Servizi Sanitari Prestazioni sanitarie + Comandi per euro 3.985.684,43 i sono principalmente determinati dal costo del personale infermieristico in posizione di comando presso l'Istituto;

Servizi non sanitari Altro (formazione, borse e contratti, spese amm. varie, consulenze) per euro 1.830.367,22 sono determinati dai costi riaddebitati all'Istituto tramite fattura dalla AA.SS.LL. per servizi quali utenze, pulizie, lavandolo ed altri costi generali

Personale + IRAP 2.202.213,27.

In sede di adunanza il magistrato relatore ha sottolineato come il progetto Gaslini Diffuso rappresenta un'iniziativa per migliorare l'assistenza pediatrica e neonatologica nelle ASL liguri, sebbene persistano significative sfide organizzative ed economiche, come:

- l'adeguamento dei rimborsi DRG alle specificità pediatriche;
- la copertura strutturale dei costi emergenti da parte della Regione Liguria;
- la stabilizzazione degli organici e lo sviluppo di collaborazioni con i Pediatri di Libera Scelta;
- il consolidamento delle iniziative di telemedicina per migliorare l'efficienza e la qualità delle cure.

III. Funzioni non tariffate

Con nota del 17 aprile 2024, l'I.R.C.C.S. comunicava alla Sezione regionale di controllo che il valore complessivo della remunerazione delle funzioni non tariffate non risulta rispettare, nel bilancio 2022, il tetto del 30 per cento dei ricavi previsto dalla legge.

In fase di redazione del questionario sul bilancio d'esercizio 2022, l'I.R.C.C.S., confermando di non aver rispettato il valore complessivo della remunerazione delle funzioni non tariffate, motivava che *"le tariffe DRG per l'Istituto, anche per l'anno 2022, sono sottostimate in quanto la Regione Liguria, con DGR n. 1353/2014, ha adottato le tariffe di remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera, recependo il DM 1 ottobre 2012 ed ha riconosciuto all'Istituto una maggiorazione pari al 20 per cento rispetto alla tariffa base prevista dal predetto DM in considerazione della complessità clinica ed assistenziale della casistica pediatrica. Detto incremento comunque rimane insufficiente a rappresentare appieno la complessità dell'Istituto. Con la DGR n. 500/2017 la Regione ha individuato le funzioni assistenziali ai sensi dell'art. 8-sexies, d.lgs n. 502/1992 ed ha riconosciuto all'Istituto talune di esse per un valore di euro 31.958.229, cifra mantenuta anche per i successivi periodi. Di fatto, tale deliberazione è rimasta l'unica in materia"*.

In fase istruttoria è stato chiesto al Gaslini di fornire eventuali ulteriori motivazioni, oltre quelle già presentate. L'I.R.C.C.S. ha integrato quanto sopra riportato indicando che *"a seguito di una più puntuale analisi e verifica dei dati da parte del controllo di gestione dell'Istituto, anche con l'ausilio delle nuove funzionalità del software di contabilità analitica, è stato rivisto il calcolo. L'aggiornamento ha riportando le percentuali in equilibrio come previsto dalla norma"*.

Il magistrato relatore in adunanza ha ricordato l'importante rilevanza del finanziamento a funzione, usato come contributo (non una tariffa, né tantomeno un rimborso) per remunerare attività sanitarie non idonee alla tariffazione oppure complessità di diverso genere.

La Sezione regionale di controllo sollecita l'I.R.C.C.S. ad un monitoraggio continuo, attraverso l'implementazione di strumenti avanzati, per una gestione dinamica e trasparente delle funzioni non tariffate nonché di procedere ad interlocuzioni con Regione Liguria per adeguare le tariffe DRG alle reali necessità e complessità dell'I.R.C.C.S. Gaslini. La Sezione richiama, inoltre, Regione Liguria all'importanza di aggiornare periodicamente le funzioni non tariffate, per garantire l'allocazione ottimale delle risorse e l'adeguamento alle mutevoli esigenze sanitarie della struttura. La Sezione sottolinea, inoltre, la necessità,

da parte di Regione Liguria, a conformarsi alla normativa e di mantenere sotto controllo lo scostamento tra costi e ricavi per prevenire deficit e garantire l'efficienza gestionale dell'I.R.C.C.S.

IV. Canoni di noleggio per attrezzature tecnico-sanitarie

Con nota del 25 ottobre 2024, l'I.R.C.C.S. ha documentato la gestione dei canoni di noleggio e l'analisi dei costi relativi all'utilizzo della chirurgia robotica.

L'Istituto ha confermato che i canoni di noleggio per l'esercizio 2022, pari ad euro 777.842, risultano in linea con il 2021. Una quota di euro 91.012 è attribuibile al noleggio di una tendostruttura utilizzata per i tamponi *fast track*.

Per quanto attiene all'analisi dei conti relativi all'utilizzo della chirurgia robotica, l'Istituto Giannina Gaslini, nella memoria 0034402/24 del 25 ottobre 2024, ha fornito un esame approfondito. Con l'introduzione del sistema Da Vinci nel 2020, i costi iniziali stimati per intervento variavano tra euro 6.420 ed euro 9.104. Tale stima includeva sia i costi diretti e indiretti (sala operatoria, manutenzione, dispositivi) sia l'ammortamento del sistema in cinque anni. A fronte di un rimborso DRG (*Diagnosis Related Groups*) medio di euro 7.740, il differenziale negativo era coperto con fondi propri.

Nel 2021, il costo per intervento superava euro 9.000, con un differenziale negativo di circa euro 1.300 per intervento. Nel 2022, grazie alla razionalizzazione dei fornitori, il costo medio per dispositivi si è ridotto da euro 3.736 ad euro 2.500, portando il costo totale per intervento a euro 8.920. Tuttavia, permane un differenziale negativo di circa euro 1.180 per intervento, ancora coperto da fondi propri.

L'Istituto ha stabilizzato il volume annuo a cento interventi per garantire un equilibrio tra qualità clinica e sostenibilità economica. Ogni intervento è sostenuto con una quota di euro 3.500 di fondi propri dell'I.R.C.C.S.

Nella memoria 0034402/24 del 25 ottobre 2024, protocollo Generale 002.001.134 C, l'I.R.C.C.S. indicava *"il ricorso alla chirurgia robotica definita non da criteri puramente economici ma da obiettivi di eccellenza clinica e tecnica. La chirurgia robotica, pur generando un deficit economico, rappresenta uno standard tecnologico avanzato per la chirurgia mini-invasiva contribuendo al miglioramento degli esiti clinici per i pazienti, ad una maggiore precisione chirurgica, ad una riduzione del dolore post-operatorio ed a tempi di recupero più rapidi"*.

La Sezione regionale di controllo richiama il Gaslini ad un'attenta gestione dei fondi propri, utilizzati per mantenere sia alti standard di qualità sanitaria e competitività scientifica sia per compensare le inefficienze economiche dei DRG corrisposti.

La Sezione invita l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini, la Regione Liguria e le autorità centrali ad adottare iniziative di coordinamento per garantire un equilibrio tra l'eccellenza delle prestazioni sanitarie e la sostenibilità economica.

V. Obiettivi di riduzione dei costi per rapporti di lavoro flessibile posti dalla normativa vigente (art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

L'importanza di rispettare le disposizioni di legge riguardanti la riduzione dei costi per rapporti di lavoro flessibile, stabilite dalla normativa vigente (art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010), risiede in diversi aspetti:

1. contenimento della spesa pubblica. La normativa mira a limitare i costi per il personale a tempo determinato e per altre forme di lavoro flessibile all'interno degli enti pubblici per garantire l'efficienza e la sostenibilità del bilancio pubblico, riducendo il ricorso a contratti precari e costosi che potrebbero aggravare il bilancio dell'ente;
2. stabilità del personale e qualità dei servizi. La riduzione dell'utilizzo di contratti flessibili promuove la stabilità del personale, favorendo un ambiente di lavoro più stabile e riducendo il turnover;
3. rispetto delle norme di programmazione del personale. La normativa vigente prevede che gli enti pubblici, una volta cessata la fase emergenziale (Consiglio dei ministri del 31 marzo 2022), riducano i contratti flessibili e, ove necessario, avviino procedure di stabilizzazione. Questo obbligo normativo evita il protrarsi di condizioni contrattuali temporanee non più giustificate dalle emergenze, e promuove un impiego stabile e programmato del personale.

L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini, alla richiesta istruttoria inviata in data 4 marzo 2024, ha fornito riscontro in data 17 aprile 2024, chiarendo che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, *“non è direttamente applicabile agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Tale norma costituisce un principio generale per il coordinamento della finanza pubblica, lasciando alle Regioni e agli Enti del SSN la facoltà di adeguarsi nel rispetto delle leggi finanziarie regionali.*

Nello specifico, la Regione Liguria ha adottato disposizioni autonome per il contenimento della spesa, prevedendo clausole di salvaguardia per le funzioni sanitarie e di ricerca, con un sistema di autorizzazioni preventive per nuove assunzioni. Per il 2022, il tetto di spesa fissato dalla DGR n. 147/2022 è stato rispettato dall'Istituto".

L'incremento del personale a tempo determinato e l'utilizzo di contratti flessibili sono stati determinati da fattori straordinari:

- emergenza COVID-19: durante lo stato di emergenza, prorogato fino al 31 marzo 2022, l'Istituto ha assunto personale con contratti a tempo determinato. Successivamente, tali lavoratori sono stati stabilizzati ai sensi della normativa vigente, con una progressiva riduzione del ricorso al lavoro flessibile;
- progetto Gaslini Diffuso: l'avvio di questo progetto nel luglio 2022 ha evidenziato gravi carenze di organico nelle sedi distaccate. Poiché non erano disponibili graduatorie per dirigenti medici a tempo indeterminato, l'Istituto ha attivato gare in urgenza per garantire le attività assistenziali;
- carenza nazionale di medici: la scarsità di personale sanitario, accentuata a livello nazionale, ha limitato l'accesso a soluzioni strutturali.

Con riferimento ai seguenti elementi di criticità:

- il ricorso massiccio ai medici "gettonisti" può configurarsi come elusione della normativa sul contenimento del costo del personale;
- l'affidamento a cooperative o società di servizi implica che la scelta dei medici non venga effettuata direttamente dall'I.R.C.C.S. con potenziali ripercussioni sulla qualità del servizio;
- gli operatori economici coinvolti non svolgono attività di coordinamento dei reparti, limitandosi alla fornitura di personale;

la Sezione prende atto che il ricorso ai medici "gettonisti" è motivato dalla necessità e dall'urgenza di garantire la continuità delle prestazioni sanitarie nelle sedi periferiche. Pertanto, pur riconoscendo la necessità di misure straordinarie per far fronte a carenze emergenziali, richiama l'Istituto:

- a continuare a ridurre il ricorso a forme di lavoro flessibile, favorendo l'assunzione di personale strutturato;

- all'utilizzo di medici "gettonisti" solo in casi di conclamata emergenza, garantendo trasparenza nei processi di selezione e supervisione diretta della qualità del servizio;
- ad assicurare che nel prossimo bilancio tali fenomeni siano significativamente ridotti, in linea con i principi di razionalizzazione della spesa pubblica.

VI. Acquisti sanitari, centralizzazione degli acquisti

Le convenzioni quadro stipulate da CONSIP e dalle centrali d'acquisto regionali permettono di ottenere beni e servizi a condizioni più vantaggiose grazie alla forza negoziale derivante dalla centralizzazione. Questo sistema permette di ottenere risparmi, ottimizzando l'impiego delle risorse pubbliche, essenziale per un settore come quello sanitario che è soggetto a vincoli di budget stringenti. Inoltre, gli acquisti centralizzati consentono anche un controllo più efficace delle spese ed una migliore tracciabilità dei flussi economici, poiché le centrali d'acquisto adottano strumenti di monitoraggio avanzati. Ciò è particolarmente rilevante per garantire che i fondi pubblici vengano gestiti in modo responsabile e che il processo di approvvigionamento risponda a criteri di equità e trasparenza.

L'importanza del rispetto delle norme sugli acquisti centralizzati per l'I.R.C.C.S. risiede principalmente nei seguenti fattori:

1. conformità alla normativa. La legge italiana (ad es. l'art. 1, c. 449, della legge n. 296/2006 e successive modifiche, e l'art. 9, c. 3, del d.l. n. 66/2014) impone agli enti sanitari pubblici di ricorrere a centrali d'acquisto per gli acquisti superiori a certe soglie economiche, come ad esempio i 40.000 euro previsti per il 2022. L'I.R.C.C.S. è quindi tenuto a aderire a queste disposizioni per garantire la conformità alle normative nazionali e regionali, salvo specifiche deroghe regionali;
2. trasparenza e competitività. L'utilizzo delle procedure di acquisto centralizzate e delle piattaforme MePA (Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione) e SINTEL (Piattaforma di e-procurement della Regione Lombardia) garantisce maggiore trasparenza e competitività rispetto agli acquisti autonomi, poiché consente una selezione basata su criteri uniformi e standardizzati. L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini evidenzia un'adesione prevalente ai circuiti di acquisto centralizzati, con SUAR al 73 per cento del valore complessivo e Consip al 3 per cento. La voce "Altro" rappresenta il 24 per cento del valore complessivo ed include convenzioni tra enti e procedure per

specifici fabbisogni non coperti da gare centralizzate. Mentre nella voce ODA (Ordine diretto di acquisto) sono ricomprese principalmente forniture IT di basso valore economico.

3. riduzione delle differenze regionali ed allineamento con le best practice nazionali.

L'I.R.C.C.S., con il 76 per cento di acquisti centralizzati, è al di sopra della media regionale (72 per cento) ed in linea con quelle nazionali (84 – 85 per cento) per quanto riguarda le categorie merceologiche principali, così come rilevato dalle elaborazioni dall'Osservatorio MASAN¹ su dati ANAC.

L'Istituto si trova frequentemente ad operare con deroghe autorizzate per:

- acquisti urgenti non coperti da convenzioni Consip o regionali;
- beni specifici per la ricerca (RUO – *Research Use Only*) o prodotti "custom made";
- fabbisogni pediatrici non comparabili con quelli degli adulti.

Nel 2022, le principali tipologie di procedure effettuate riguardavano:

- farmaci: 4,86 milioni di euro tramite affidamenti diretti e negoziati;
- esami diagnostici: 4,16 milioni di euro, con procedure aperte e negoziate;
- dispositivi medici: 1,32 milioni di euro;
- apparecchiature: 2,47 milioni di euro.

Il Gaslini ha anche precisato, con nota in data 17 aprile 2024 che *“l'Ufficio Tecnico, ha operato autonomamente in assenza di convenzioni disponibili, rispettando i criteri di economicità e trasparenza”*.

Dalla documentazione esaminata risulta che l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini opera in conformità alle normative sulla centralizzazione degli acquisti, mantenendo percentuali di adesione comparabili con la media regionale e nazionale. Tuttavia, la natura specialistica dell'Istituto comporta frequenti deroghe per soddisfare esigenze uniche ed urgenti, soprattutto nei settori della ricerca e della pediatria.

VII. Pagamenti fatture effettuati dal SSR nel 2023 per anno di emissione

Se si esaminano i dati relativi ai pagamenti fatture effettuati nel 2023 dagli Enti del SSR, forniti da Regione Liguria in fase istruttoria sul rendiconto 2023, riportati nella deliberazione n. 171/2024/PARI (capitolo 9, paragrafo 9.5.2, pagina 440) emerge che, il 29 per cento dei pagamenti degli Enti del SSR risulta effettuato oltre i termini massimi

(percentuale in peggioramento rispetto al 2022 in cui era il 24 per cento). L'I.R.C.C.S. Gaslini palesa la percentuale del 30,5 per cento.

Pagamenti effettuati nel 2023 per anno di emissione fattura					Totale	Importo pagamenti effettuati oltre termini previsti dal DPCM 22.09.14	
Ante 2020	2020	2021	2022	2023			
55.023	25.411	124.130	13.335.125	59.873.047	73.412.736	22.398.668	30,5%

Nel 2023, l'I.R.C.C.S. Gaslini ha registrato un ritardo del 30,5 per cento nei pagamenti rispetto ai termini massimi stabiliti dal d.lgs. n. 231/2002.

Su un totale di pagamenti pari a euro 73.412.736, euro 22.398.668 sono stati liquidati oltre i termini di legge, evidenziando la necessità di interventi per migliorare la puntualità.

L'istituto ha comunicato, con nota del 25 ottobre 2024, che *“proseguono le attività di monitoraggio, sollecito, circolarizzazione ed eventuale storno dei crediti particolarmente datati (ante 2017), con utilizzo del fondo rischi su crediti. È in corso anche la regolarizzazione dei rapporti credito/debito con le altre aziende sanitarie regionali per favorire la riconciliazione delle posizioni”*.

L'I.R.C.C.S., nonostante non evidenzi sofferenze di cassa rilevanti, deve continuare a ottimizzare l'impiego delle risorse liquide, al fine di evitare eccessi di liquidità inutilizzata o squilibri che potrebbero comportare costi finanziari evitabili.

Il magistrato istruttore in sede di adunanza ha richiamato l'I.R.C.C.S. ad implementare ulteriori azioni per rispettare i termini di pagamento previsti dalla normativa, anche attraverso un miglioramento dei processi di verifica e conformità; rafforzare le attività di recupero crediti datati e prevenire la prescrizione, adottare strumenti per una pianificazione finanziaria integrata che potrebbe aiutare a bilanciare efficacemente entrate e uscite.

La Sezione regionale di controllo rileva che l'I.R.C.C.S. Gaslini, pur mostrando segnali di impegno nella gestione finanziaria evidenzia aree di miglioramento nei tempi di pagamento e nel recupero crediti datati. La Sezione richiama l'I.R.C.C.S. a proseguire con interventi volti a garantire una maggiore tempestività ed una più efficiente gestione delle risorse.

VIII. Interessi passivi

L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini, con nota del 17 aprile 2024, ha fornito riscontro alla richiesta istruttoria del 4 marzo 2024, in merito agli interessi moratori ed alle fatture relative al 2022.

È emerso un saldo netto di euro 51.647,57 per interessi moratori, neutralizzato mediante il fondo interessi di mora.

I dati comunicati da Regione Liguria, in fase istruttoria sul rendiconto 2023, inseriti nella delibera n. 171/2024/PARI (capitolo 9, paragrafo 9.5.2 pagine 437 e 440), evidenziano che l'I.R.C.C.S. ha raggiunto nel 2023 un indicatore pari a -4,99, rispettando il limite massimo dei 60 giorni previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2001. Tuttavia, il 31 per cento delle fatture è stato liquidato oltre i termini massimi consentiti.

Si sottolinea che l'I.R.C.C.S. Gaslini non ha contratto costi per interessi passivi per anticipazioni di cassa nell'esercizio 2022.

L'Istituto, nella comunicazione del 25 ottobre 2024, ha evidenziato una giacenza media di cassa di 62 milioni per il 2022, con uscite mensili di circa 16 milioni.

La Sezione regionale di controllo rileva un problema di pianificazione interna e programmazione finanziaria, evidenziato dall'incidenza degli interessi moratori e dal superamento dei termini di pagamento nel 31 per cento dei casi. Una più rigorosa pianificazione della gestione finanziaria potrebbe ridurre gli oneri per interessi e migliorare ulteriormente gli indicatori di tempestività.

IX. La mobilità extraregionale

L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini registra nel 2023 un saldo positivo di 29,78 milioni di euro derivanti esclusivamente dalla mobilità attiva, come comunicato da Regione Liguria in fase istruttoria sul rendiconto 2023, riportati nella deliberazione n. 171/2024/PARI (capitolo 9, paragrafo 9.3.2, pagina 416).

2018	2019	2020	2021	2022	2023	Δ 18-23	Δ 22-23
29.947.542	29.773.958	31.389.620	33.438.493	28.814.597	29.787.106	-1%	3,38%

L'analisi della documentazione fornita e dei dati relativi alla mobilità extraregionale evidenzia una posizione rilevante e peculiare dell'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini nel panorama sanitario regionale e nazionale. Questo dato è significativo, considerando che il saldo complessivo regionale è negativo per 69,52 milioni di euro. L'attrattività del Gaslini è quindi un punto di forza per la Liguria, contribuendo a mitigare l'impatto negativo complessivo della mobilità.

Con riferimento alle osservazioni del 25 ottobre 2024, l'I.R.C.C.S. Gaslini ha evidenziato *“un ritardo temporale nella contabilizzazione della mobilità sanitaria, attribuibile al sistema di rendicontazione regionale. I dati del biennio 2022-2023 si riferiscono in realtà al biennio 2020-2021, segnato dalla pandemia. Questo aspetto è cruciale per contestualizzare l'apparente flessione nell'attrattività dell'Istituto, non dovuta a criticità strutturali o organizzative, ma a eventi straordinari”*.

Il magistrato relatore in sede di adunanza ha richiamato, alla luce della tabella sopra riportata, l'Istituto a rafforzare ulteriormente la qualità e l'efficienza dei servizi offerti, per consolidare la ripresa della mobilità attiva post-pandemia e competere efficacemente con altre strutture di eccellenza ed a porre un'attenzione particolare alla riduzione delle liste d'attesa, fattore critico che incide sull'attrattività e sulla soddisfazione dell'utenza.

X. Rimborsi assicurativi

Nel modello CE consolidato, fornito da Regione in fase istruttoria sul rendiconto 2023, i cui dati sono stati riportati nella deliberazione n. 171/2024/PARI (capitolo 9, paragrafo 9.9, pagina 500), la voce *“A.5.A) Rimborsi assicurativi”* (in cui sono presenti anche i rimborsi che le aziende ricevono a vario titolo dalle imprese di assicurazione per polizze non rientranti nella gestione diretta dei rischi) riporta per l'I.R.C.C.S. un importante decremento di tale voce per l'anno 2023 vs 2022, come di seguito evidenziato.

2018	2019	2020	2021	2022	2023
199.184	1.899.211	657.804	236.344	1.124.846	341.675

Il Gaslini si avvale della gestione diretta del rischio, in linea con le disposizioni del Decreto 15 dicembre 2023, n. 232, e della L.R. n. 28 del 2011. La gestione dei sinistri è demandata al *"loss adjuster"* (perito liquidatore) regionale, con il supporto del Dipartimento di medicina legale.

L'istituto non gestisce autonomamente il fondo rischi, che è di competenza regionale.

La Regione Liguria attraverso ASL 2 è responsabile della costituzione e certificazione dei fondi rischi e dei fondi riserva sinistri, garantendo un sistema di copertura economico.

L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini ha riportato un andamento variabile negli importi dei sinistri liquidati, che riflette principalmente il tempo di completamento dei processi di liquidazione più che il numero di eventi in un dato anno:

- 2022: incremento dei rimborsi dovuto alla chiusura di sinistri aperti negli anni precedenti;
- 2023: riduzione degli importi, legata a una diminuzione delle liquidazioni concluse.

Questo andamento è coerente con le dinamiche proprie della gestione dei sinistri in ambito sanitario, dove la definizione può richiedere tempi lunghi per valutazioni mediche, negoziazioni legali ed eventuali contenziosi giudiziari. Sebbene il sistema regionale garantisca una copertura centralizzata dei rischi, la mancata evidenziazione autonoma dei costi diretti nei bilanci delle singole strutture sanitarie (come il Gaslini) limita la possibilità di una valutazione completa dell'impatto economico-finanziario.

Parallelamente all'aumento dei risarcimenti, si registra un incremento significativo delle spese legali connesse ai sinistri sanitari. Tale voce, pur gestita a livello regionale, evidenzia la necessità di misure volte a contenere i costi, inclusa una razionalizzazione degli incarichi legali in linea con il principio di rotazione.

XI. Fondo ferie maturate e non godute

L'obbligo di rilevare ed accantonare i fondi relativi a passività potenziali, tra cui il Fondo ferie maturate e non godute, deriva da una pluralità di norme, tra cui l'art. 2427, c. 1, n. 9) del Codice civile e dalle indicazioni contabili regionali. Questi obblighi garantiscono la trasparenza nelle passività patrimoniali, soprattutto in circostanze straordinarie, come previsto dal DPR n. 39/2018 e dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini, con nota del 25 ottobre 2024, ha chiarito che la determinazione del Fondo ferie maturate e non godute segue rigorosamente le istruzioni fornite dalla Regione Liguria, in particolare con la nota prot. n. 0395617/2023.

Gli accantonamenti sono limitati ai casi eccezionali previsti (decesso, risoluzione per inidoneità assoluta, impossibilità derivante da malattia, congedo di maternità, ecc.).

Nel corso del triennio 2020-2022 gli importi erogati a dipendenti a titolo di ferie non godute, in quanto dispensati dal servizio per inabilità assoluta e permanente o a dipendenti deceduti, sono riportati nella tabella che segue.

Anno	Importo erogato
2020	8.518,23
2021	6.378,61
2022	1.620,65

L'Istituto, data l'esiguità degli importi sopra riportati, per l'anno 2022 non ha ritenuto di costituire un fondo con accantonamenti finalizzato a tale copertura.

L'I.R.C.C.S. conferma l'impossibilità di monetizzare le ferie in situazioni ordinarie, come disposto dalla normativa vigente, e considera eventi straordinari solo quelli non imputabili al lavoratore o all'organizzazione aziendale.

Il magistrato relatore durante l'adunanza ha evidenziato che la posizione dell'I.R.C.C.S. appare in linea con la normativa di riferimento, che impone la monetizzazione delle ferie solo in circostanze straordinarie e non prevedibili, come riconosciuto dalla Corte costituzionale (sentenza n. 95/2016) e dai principi contabili nazionali e internazionali (OIC 12, IAS 37).

La posizione del Gaslini appare formalmente conforme alle indicazioni regionali e nazionali, ma presenta margini di miglioramento in termini di rappresentazione e trasparenza nei documenti di bilancio.

La Sezione invita l'I.R.C.C.S. sia ad integrare la nota integrativa di bilancio con dettagli analitici sulle ferie maturate e non godute anche in assenza di obblighi di accantonamento, sia a rafforzare la pianificazione e gestione delle ferie, assicurando il rispetto delle tempistiche previste dai contratti collettivi e dalle normative vigenti. Tali azioni migliorerebbero la qualità informativa e il controllo sulle passività potenziali, rispondendo pienamente ai principi di prudenza e trasparenza richiesti.

XII. Entità dei crediti dell'Ente verso Regione ed altre Aziende ante 2017

Dall'analisi della documentazione fornita da Regione Liguria e riportata nella delibera n. 171/2024/PARI (capitolo 9, paragrafo 9.5.1, pagina 434), emerge che il Gaslini presenta una percentuale molto bassa di crediti verso la Regione Liguria anteriori al 2017, pari allo 0,37 per cento dei crediti complessivi al 31 dicembre 2022 (importo totale euro 182.870). I crediti in questione derivano principalmente da progetti specifici, quali:

- ricerca sulla fibrosi cistica (2014-2015): euro 39.489,91;
- programma investimenti in sanità *ex art. 20 L. n. 67/1988* (2016): euro 143.380.

In sede di adunanza, i rappresentanti dell'Istituto hanno evidenziato di continuare le attività di monitoraggio, sollecito e circolarizzazione annuale delle posizioni creditorie e debitorie

con Regione Liguria e le aziende sanitarie regionali. Tali attività includono anche l'eventuale storno di crediti obsoleti tramite il fondo rischi.

Alla data del 31 dicembre 2022, i crediti dell'Istituto verso Regione Liguria ammontano complessivamente ad euro 52.889.770,25. Di seguito si evidenziano le voci più significative:

- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): euro 11.207.347;
- *Payback* dispositivi medici: euro 7.121.380;
- Fondo sanitario indistinto 2022: euro 16.556.539;
- Fondi per emergenza Ucraina: euro 840.906.

L'Istituto ha adottato un approccio strutturato per la gestione delle posizioni creditorie datate, attraverso: il monitoraggio costante e regolare verifica delle posizioni, le azioni di sollecito verso la Regione e le altre aziende sanitarie, l'utilizzo del fondo rischi per il trattamento di crediti di difficile recupero e la circolarizzazione annuale per la riconciliazione dei rapporti credito/debito. Sebbene l'I.R.C.C.S. Gaslini presenta una posizione finanziaria caratterizzata da una bassa incidenza di crediti datati rispetto al totale delle esposizioni verso la Regione, la Sezione regionale di controllo sollecita l'Istituto a continuare l'azione di monitoraggio per minimizzare ulteriori ritardi nei trasferimenti regionali, rafforzare le misure per sospendere i termini di prescrizione dei crediti e per accelerare la loro riconciliazione con Regione Liguria e le Aziende sanitarie.

XIII. Accantonamento a fondo rischi ed oneri

L'Istituto Gaslini ha operato sulla base dell'esame dei questionari del Collegio sindacale al bilancio 2022, nel rispetto dell'art. 29, c.1, lett. g) del d.lgs. n. 118/2011, che disciplina la valutazione e l'adeguatezza degli accantonamenti a fondo rischi e oneri, integrato dalle indicazioni fornite dalla Regione Liguria con la nota PG/2021/183630 del 21 maggio 2021. La Regione Liguria, con la DGR n. 1253 del 14 dicembre 2023, ha approvato il bilancio di esercizio 2022 dell'Istituto Gaslini richiamando la DGR n. 956/2013. Tale documento stabilisce che l'attività di controllo contabile regionale si basa sulla certificazione del Collegio Sindacale, integralmente riportata nella suddetta DGR. Questa modalità è stata confermata nella nota del Gaslini del 17 aprile 2024.

L'Istituto ha precisato che *"non effettua accantonamenti per rischi connessi alla responsabilità sanitaria. Tali rischi sono gestiti a livello centrale attraverso il fondo regionale istituito ai sensi della*

l.r. n. 28/2011. La gestione del fondo è coordinata dall'ASL 2, che agisce come capofila economico per l'intero sistema sanitario regionale, con il supporto del loss adjuster (perito liquidatore) regionale per la rendicontazione". Per quanto invece riguarda gli accantonamenti per cause civili e oneri processuali l'I.R.C.C.S. ha ricordato che "l'incremento di tale fondo è stato calcolato sulla base del probabile esito delle cause in corso, come riportato nella nota prot. 11219/2023 degli Affari generali e legali. Questi accantonamenti riguardano contenziosi non legati alla responsabilità professionale e civile (ad esempio, controversie contrattuali, appalti, dispute lavorative). La valutazione è stata effettuata considerando: il valore economico delle cause; le spese legali previste e la probabilità di soccombenza".

Pur rilevando che l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini ha dimostrato di conformarsi alle disposizioni regionali e normative in materia di gestione e accantonamento dei fondi rischi e oneri, come supportato dalla certificazione del Collegio sindacale e dalla gestione centralizzata della responsabilità sanitaria, si richiama l'Istituto a mantenere un monitoraggio costante sull'evoluzione dei contenziosi e sull'applicazione coerente delle linee guida regionali.

XIV. Personale del SSR – Atti di violenza a danno di operatori sanitari

Negli ultimi anni, il fenomeno degli atti di violenza contro gli operatori sanitari ha mostrato una preoccupante crescita. Nel contesto dell'istruttoria sul bilancio di esercizio 2022, è emerso che l'Istituto Giannina Gaslini ha registrato otto episodi di aggressione (sei presso la sede principale e due nelle sedi del Gaslini Diffuso). Questi dati posizionano l'Istituto tra gli enti con il numero di episodi segnalati più basso in Liguria.

Per mitigare i rischi e garantire la sicurezza di operatori ed utenti, l'I.R.C.C.S. Gaslini ha implementato un insieme di azioni mirate per prevenire e gestire le aggressioni, con particolare attenzione alle aree più a rischio (neuropsichiatria e pronto soccorso). In particolare, l'Istituto ha adottato le seguenti azioni: una formazione specifica, un potenziamento della sicurezza ed un monitoraggio puntuale.

In sede di adunanza il magistrato relatore ha segnalato che l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini ha dimostrato di adottare un approccio proattivo e multifattoriale per la gestione della sicurezza del personale.

La Sezione regionale di controllo suggerisce all'I.R.C.C.S. di proseguire il monitoraggio dell'efficacia delle misure preventive in termini di costi-benefici, includendo una

valutazione puntuale degli effetti della formazione erogata, di rafforzare ulteriormente la collaborazione con l'Osservatorio Nazionale sulla Sicurezza degli Esercenti le Professioni Sanitarie e Sociosanitarie (ONSEPS) per l'analisi comparativa dei dati e per l'adozione di buone pratiche condivise e di considerare interventi innovativi che integrino soluzioni tecnologiche per migliorare ulteriormente la sicurezza degli operatori e degli utenti.

XV. Il percorso attuativo della certificabilità

Il Percorso Attuativo della Certificabilità (PAC), avviato a livello nazionale con i decreti ministeriali del 17 settembre 2012 e 1° marzo 2013, ha come obiettivo la certificabilità dei bilanci delle aziende sanitarie, con scadenze specifiche per diverse aree tematiche. Per la Regione Liguria, il percorso PAC è stato implementato attraverso una serie di linee guida regionali approvate tra il 2016 e il 2019, culminando in un progetto organico sviluppato in collaborazione con Alisa e Cerismas, finalizzato alla standardizzazione delle procedure di controllo.

Dall'istruttoria effettuata emerge che l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini ha progressivamente allineato le proprie procedure amministrativo-contabili alle linee guida PAC regionali ed al manuale dei controlli interni, adottato ed implementato nell'ultimo trimestre del 2023. Tuttavia, vi sono aree che necessitano di ulteriori miglioramenti. Rimane aperta la questione della formalizzazione di un sistema deliberativo annuale che disciplini, tramite check-list, la raccolta, valutazione e autorizzazione dei dati contabili, elementi essenziali per la verifica delle attività di controllo.

Dal mese di ottobre 2022, "è stato avviato un percorso formativo rivolto alle aziende finalizzato all'approfondimento delle tematiche di controllo interno ed alla definizione di un nuovo assetto delle procedure di controllo, sotto il coordinamento di Alisa e col supporto di Cerismas, che è stato completato negli ultimi mesi del 2023 con l'elaborazione di un "Manuale dei Controlli Interni" suddiviso nelle stesse aree individuate per i PAC".

Questo documento rappresenta uno strumento chiave per la gestione dei rischi (*compliance*, frode, reporting, strategico, IT) e per la definizione delle procedure di controllo per ciascuna delle sei aree PAC. L'Istituto sta lavorando alla revisione dei regolamenti interni per adeguarli al manuale ed alle funzionalità introdotte dal nuovo software gestionale.

La Sezione regionale di controllo richiama l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini ad adeguarsi al percorso PAC, attuando le necessarie azioni per garantire una piena certificabilità dei

bilanci. In particolare, la Sezione richiama l'Istituto a: formalizzare un sistema deliberativo annuale che disciplini le attività di controllo interno, monitorare l'integrazione delle nuove linee guida regionali con il manuale dei controlli interni e accelerare l'implementazione delle funzionalità del nuovo software gestionale per migliorare la gestione dei dati contabili.

XVI. Amministrazione trasparente

In merito a quanto dettagliato nella delibera n. 171/2024/PARI della Sezione (capitolo 9, paragrafo 9.7.10, pagina 460) relativamente agli obblighi di trasparenza sanciti dal d.lgs. n. 33/2013, sono emerse in fase istruttoria alcune criticità nel rispetto della normativa relativa da parte dell'I.R.C.C.S. Gaslini. In particolare, in sede istruttoria si è evidenziata la mancanza di pubblicazione di informazioni obbligatorie nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito *web* dell'I.R.C.C.S. Si rileva in particolare:

- mancato aggiornamento della sottocategoria "*Documenti - Incarichi dirigenziali*" relativamente al rendiconto rimborsi spese viaggio e soggiorno, aggiornato solo fino al 2020;
- mancata revisione della sottosezione "*Bandi di gara e contratti*" in conformità alle direttive del nuovo codice dei contratti e delle indicazioni ANAC (PNA 2022);
- le retribuzioni della Direzione strategica risultavano pubblicate in una pagina non corretta;
- bilancio consuntivo 2023 e preventivo 2024 non ancora pubblicati.

Nella memoria 0034402/24 del 25 ottobre 2024, protocollo Generale 002.001.134 C, il Gaslini ha informato di aver proceduto "*alla pubblicazione dei rendiconti rimborsi spese viaggio e soggiorno per gli anni 2021, 2022 e 2023, allo spostamento delle retribuzioni della Direzione strategica nella sezione corretta (Amministrazione Trasparente - Personale - Incarichi amministrativi di vertice) ed alla pubblicazione del bilancio consuntivo 2023 e del preventivo 2024*". Nello stesso documento l'I.R.C.C.S. ha segnalato di procedere "*ad una verifica generale sugli adempimenti di pubblicazione ed all'avvio di un sistema di gestione documentale per la produzione di documenti aperti e nativi digitali, volto a migliorare il rispetto della normativa sull'apertura dei dati*".

La Sezione regionale di controllo richiama l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini a garantire l'attuazione completa delle misure correttive entro tempistiche definite, in particolare per

l'allineamento alla normativa sui bandi di gara e contratti ed a proseguire il percorso di digitalizzazione e monitoraggio, migliorando la qualità dei dati pubblicati.

XVII. Andamento degli accessi e incassi per codici bianchi

In nota istruttoria del 4 marzo 2024, a cui l'I.R.C.C.S. ha fornito riscontro in data 17 aprile 2024, il magistrato istruttore ha evidenziato le difficoltà riscontrate dagli enti sanitari liguri nel recupero dei *ticket* relativi ai codici bianchi, prestazioni di pronto soccorso non urgenti soggette al pagamento di 25 euro (salvo esenzioni).

Nello specifico l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini con nota del 25 ottobre ha riferito che gli accessi non seguiti da ricovero sono stati 2.112 nel 2021 e 2.056 nel 2022. Essendo un istituto pediatrico, il Gaslini non applica il pagamento del *ticket* ai minori di 14 anni ed agli accessi legati a traumatismi, avvelenamenti acuti o altre situazioni di esenzione previste dalla normativa nazionale.

In riferimento ai ricavi, non sono disponibili dati specifici sull'effettiva riscossione per i codici bianchi e si rileva che la gestione e la riscossione del *ticket* sono state caratterizzate da difficoltà operative, con ritardi significativi nell'emissione delle note di addebito.

L'istituto nella nota del 25 ottobre ha comunicato *"di aver implementato le seguenti misure per migliorare la riscossione dei crediti: estrazione dati e solleciti, convenzione con l'Agenzia delle entrate e utilizzo di piattaforme evolute per i pagamenti"*.

La Sezione regionale di controllo rileva che l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini ha intrapreso iniziative per affrontare le problematiche legate alla riscossione dei ticket dei codici bianchi, pur operando in un contesto caratterizzato da numerose esenzioni. La sperimentazione di nuove procedure di estrazione dati e l'attivazione della convenzione con l'Agenzia delle entrate rappresentano passi significativi verso una maggiore efficienza. Tuttavia, la Sezione regionale di controllo richiama l'Istituto ad un monitoraggio costante e un ulteriore rafforzamento delle misure di recupero crediti.

XVIII. Tempi di attesa

Come riportato nella delibera n. 171/2024/PARI (capitolo 9, paragrafo 9.17.1, pagina 554) Regione Liguria ha fornito i tempi di attesa relativi all'erogazione delle prestazioni riconducibili ai LEA per le annualità 2022 e 2023, premettendo che i report prendono in

esame le prestazioni monitorate nel Piano nazionale liste di attesa 2019-2021, utilizzando come fonti i flussi della specialistica ambulatoriale dell'erogato e del prenotato.

Il fenomeno dell'allungamento dei tempi di attesa per prestazioni sanitarie ha avuto un impatto rilevante a livello nazionale, con una crescita del 7,6 per cento della quota di cittadini che hanno rinunciato a cure necessarie nel 2023. In Liguria, il tasso di rinuncia si è attestato al 7,8 per cento, evidenziando problematiche strutturali nell'erogazione dei servizi sanitari.

Dalla documentazione presentata in data 25 ottobre dall'Istituto emerge che per le classi di priorità U (urgente), B (breve) e D (differita), l'Istituto ha garantito il rispetto dei tempi di erogazione sia nel 2022 sia nel 2023, confermando la priorità assegnata alle prestazioni di maggiore urgenza clinica. Le principali difficoltà sono state riscontrate nelle prestazioni programmabili (P), con sforamenti dei tempi standard per specialità ad alta domanda, come: cardiologia, neuropsichiatria (in misura minore), ortopedia, oculistica, otorinolaringoiatria e fisiatria. *L'Istituto evidenzia come le performance siano influenzate dal ruolo cruciale che il Gaslini svolge nel contesto regionale, sopperendo alle carenze del territorio per le prestazioni di bassa complessità. Nonostante ciò, l'Istituto ha dimostrato di rispettare gli standard per le prestazioni urgenti, mantenendo un alto livello di efficienza nelle classi di priorità clinicamente rilevanti.*

La Sezione regionale di controllo rileva che le criticità riscontrate nelle prestazioni programmabili richiedono un intervento sinergico tra istituzioni sanitarie e regionali per rafforzare il sistema di primo livello e ottimizzare il flusso delle richieste indirizzate all'Istituto.

In sede di adunanza l'I.R.C.C.S. ha consegnato la documentazione di seguito indicata (protocollo 5158 del 30 ottobre 2024 della Sezione regionale di controllo):

- nota prot. IRCCS 8824 del 14 marzo 2024, ad oggetto: clausola valutativa *ex art. 27 ter* l.r. n 22/2021;
- progetto "Il nuovo Istituto Giannina Gaslini", analisi economica, prof. Antonello Zangrandi;
- "Il nuovo Gaslini di Genova" slide di presentazione del dott. Botti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, sulla base dell'esame dei questionari del Collegio sindacale dell'Istituto Giannina Gaslini sul bilancio degli esercizi 2022

Accerta

- a) ritardi significativi nell'approvazione dei bilanci;
- b) chiusure in perdita dei bilanci 2021-2022-2023;
- c) costi di euro 8.018.265 generati nell'esercizio 2022 dal progetto Gaslini Diffuso;
- d) deficit economico per intervento effettuato con la chirurgia robotica;
- e) aumento del ricorso al personale flessibile;
- f) utilizzo di medici "gettonisti" e di cooperative;
- g) criticità nella gestione di cassa;
- h) crescita delle spese legali legate ai sinistri sanitari;
- i) mancanza di accantonamenti specifici, nel 2022 e 2023, al Fondo ferie maturate e non godute;
- j) ritardi nella pubblicazione di documenti obbligatori nella sezione "*Amministrazione Trasparente*";
- k) difficoltà strutturali nel recupero dei crediti dei *ticket* da codici bianchi PS;
- l) criticità per i tempi di attesa per le prestazioni programmabili (classe P), specialmente in specialità ad alta domanda (es. cardiologia, oculistica e ortopedia).

Invita

L'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini a:

- (a) accelerare le procedure di chiusura ed approvazione del bilancio;
- (b) rispettare il tetto del 30 per cento delle funzioni non tariffate attraverso una pianificazione economica più rigorosa;
- (c) ridurre progressivamente il ricorso a contratti flessibili, favorendo assunzioni stabili;
- (d) ridurre il numero di medici gettonisti e l'affidamento a cooperative o società private per il reclutamento del personale;

- (e) integrare la nota integrativa di bilancio con dettagli sui giorni di ferie maturate e non godute, anche in assenza di accantonamenti, in linea con gli standard contabili nazionali e internazionali;
- (f) assicurare l'inserimento nella nota integrativa, già dal bilancio 2024, delle informazioni relative ai debiti da noleggi ricorrenti, in ottemperanza ai principi contabili OIC 31 e IAS 37;
- (g) monitorare e consolidare le procedure implementate, garantendo la conformità ai requisiti PAC;
- (h) implementare sistemi automatizzati di pagamento (es. PagoPA, casse automatiche);
- (i) mantenere una gestione proattiva e regolare della *sezione "Amministrazione Trasparente"*;
- (j) migliorare la gestione dei tempi di attesa, specialmente per le prestazioni programmabili,

La Regione Liguria a:

- (a) adottare adeguati strumenti di programmazione finanziaria tesi all'attribuzione, ed all'erogazione, dei contributi necessari a garantire l'equilibrio di bilancio dell'Ente ospedaliero entro la fine dell'esercizio di competenza (accelerando le procedure di chiusura ed approvazione del bilancio);
- (b) definire risorse adeguate a sostenere il progetto Gaslini Diffuso;
- (c) aggiornare periodicamente il valore delle funzioni non tariffate, adeguandolo alle mutate esigenze sanitarie ed ai costi reali;
- (d) intervenire presso le sedi competenti per un aggiornamento delle tariffe DRG Pediatrici;
- (e) coordinare e completare la riconciliazione contabile con l'I.R.C.C.S. Giannina Gaslini, favorendo l'eliminazione delle posizioni obsolete ed il recupero di crediti storici per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema sanitario regionale;
- (f) aggiornare e diffondere le linee guida della Certificabilità del Bilancio in modo tempestivo;
- (g) promuovere su scala regionale l'adozione di soluzioni tecnologiche per migliorare il recupero crediti;

(h) riorganizzare le risorse regionali per ridurre le criticità dei Tempi di Attesa specialmente per le prestazioni programmabili,

dispone

la trasmissione della presente deliberazione all'Assessore alla sanità ed alla Direzione generale per la sanità della Regione Liguria, al Direttore generale ed al Presidente del Collegio sindacale I.R.C.C.S. Gaslini, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, sul sito internet istituzionale della medesima Azienda sanitaria.

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

Il magistrato istruttore
(Alessandro Visconti)

Il presidente
(Maria Teresa Polverino)

Depositato in segreteria
Il funzionario preposto