CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere (relatore)
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 10 aprile 2025:

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede deliberante n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

Visto l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 che al titolo II contiene le disposizioni relative "ai principi generali e applicati per il settore sanitario";

Viste le leggi regionali 24 febbraio 2005, n. 40 "Disciplina del servizio sanitario regionale" e 28 dicembre 2015, n. 84, di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del medesimo servizio sanitario regionale;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2024/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio del 2023;

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2023 dell'**Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPRO)** trasmessa dal Collegio sindacale;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

Esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Istituto;

Udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

Uditi i rappresentanti di ISPRO e i rappresentanti della Regione intervenuti in adunanza.

PREMESSO IN FATTO

Dall'esame della relazione-questionario sul bilancio dell'esercizio 2023 trasmessa dal Collegio sindacale dell' Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPRO) ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emerse criticità attinenti alla gestione e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale.

Il Magistrato istruttore ha richiesto di sottoporre la situazione dell'Istituto, come emersa dall'istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata nell'adunanza pubblica del 10 aprile 2025.

La convocazione, con l'allegata relazione del Magistrato istruttore, è stata trasmessa all'ente e alla Regione, contestualmente invitate a partecipare all'adunanza mediante propri rappresentanti e a far pervenire alla Sezione eventuali controdeduzioni o osservazioni sui rilievi contestati.

ISPRO, con nota n. 1459 del 4 aprile 2025, ha inviato una memoria con controdeduzioni e precisazioni in ordine alle specifiche criticità rilevate nella gestione dell'esercizio 2023.

Sono intervenuti in adunanza in rappresentanza di ISPRO, l'avv. Katia Belvedere, Direttore generale e il dott. Enrico Volpe, Direttore Amministrativo.
In rappresentanza dell'Amministrazione regionale è presente il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Bilanci e monitoraggi economici del SSR, della Direzione Generale Diritti cittadinanza e coesione sociale con i funzionari dott. Luca Giorgetti e dott. Armando Todaro.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

I. IL CONTROLLO DELLE SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI DEL SSR.

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, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, 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 e 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.

Come ribadito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, al di fuori delle condizioni indicate nella norma in questione (da ritenere di stretta interpretazione, non applicabile né in via analogica, né in via estensiva), e cioè mancata copertura di programmi di spesa o insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, resta operante il criterio del "controllo collaborativo" sancito dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e confortato da una consolidata giurisprudenza costituzionale (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/2012/INPR).

Le leggi n. 266/2015 e n. 213/2012, 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 del supremo interesse alla legalità finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 della Costituzione.

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.

II. LA GESTIONE DELL'ISTITUTO NELL'ESERCIZIO 2023.

Prima di procedere all'esposizione delle principali irregolarità emerse dal bilancio dell'esercizio 2023 dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPRO) si ritiene opportuno premettere una descrizione dell'andamento della gestione nel periodo 2019-2023 attraverso una breve analisi del Conto economico e dello Stato patrimoniale che consenta di valutarne gli effetti sul mantenimento dell'equilibrio economico e dell'equilibrio finanziario-patrimoniale dopo l'impatto della pandemia.

1. Analisi del Conto economico.

I ricavi totali della gestione caratteristica del 2023 raggiungono i 23,41 milioni, con un sensibile incremento (+8,8%) sul dato del 2022. Il valore supera di 3,28 milioni quello del 2019 (+16,3%).

I ricavi da prestazioni sanitarie totalizzano complessivamente 9,56 milioni, in aumento di 1,35 milioni nell'esercizio 2023 (+16,4%), con il valore che si riporta al livello del 2021.

L'andamento riflette quello delle "prestazioni rese a soggetti pubblici della Regione" cui si riferiscono quasi esclusivamente i proventi in questione e che sommano gli introiti derivanti dalla mobilità intraregionale in compensazione e a fatturazione diretta.

Stabili rimangono invece i ricavi da prestazioni erogate in regime di intramoenia, attestati nel 2023 a 0,33 milioni, che non hanno ancora eguagliato il valore del 2019 (-11,6%), garantendo in ogni caso il saldo positivo dell'attività a fronte dei relativi costi.

In lieve aumento risultano anche i contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione, destinati ad integrare gli introiti assicurati dalle prestazioni fornite dall'Istituto.
La riduzione dei contributi a valere sul Fondo sanitario indistinto, riportati dai 11,11 milioni del 2022 ai 7,74 milioni del 2023 (corrispondenti al valore dell'assegnazione annuale per il funzionamento di ISPRO, oltre ad una ulteriore assegnazione 0,1 milioni) risulta quasi interamente compensata dall'incremento dei contributi extrafondo provenienti dalla stessa Regione, elevati a 3,38 milioni nel 2023 rispetto ai 0,02 milioni del precedente esercizio.
I "ricavi da compartecipazione dei privati alla spesa delle prestazioni (ticket)" pari a 0,21 milioni, nonostante l'ulteriore aumento registrato nel 2023 (+8,2%) non raggiungono ancora l'ammontare realizzato nel 2019. Si devono considerare al riguardo anche gli effetti dell'abolizione di talune tipologie di ticket disposta dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1134/2020.

I costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente), pari a 23,69 milioni, segnano un significativo incremento sul valore del 2022 (+10,7%), rimanendo ampiamente superiori (+15,8%) a quelli del 2019.
Aumentano i costi per l'acquisto dei beni sanitari, passati da 1,37 milioni del 2022 a 1,49 milioni del 2023 (+8,7%), valore che tuttavia risulta di poco superiore a quello del 2021 e, invece, inferiore a quello del 2019 (-8,5%).
In sensibile aumento sono anche i costi per l'acquisto dei servizi sanitari attestati nel 2023 a 1,85 milioni (+30,4%), mentre diminuiscono i costi per l'acquisto dei servizi non sanitari che, anche per effetto della riduzione registrata per i costi del riscaldamento (-48,9%) e delle utenze di elettricità (-39,9%) dopo i rincari del 2022, registrano nel 2023 un valore di 3,59 milioni (-13,8%).
Dopo la lieve riduzione realizzata nel 2022 che era seguita al considerevole incremento registrato nel 2020 e nel 2021, tornano in leggera crescita nel 2023 i costi per il personale dipendente (al netto di IRAP) che segnano 9,25 milioni (+3,3%). L'importo supera di 0,54 milioni (+8,8%) quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Le dinamiche dei ricavi e dei costi sopra descritte portano la gestione caratteristica, che presentava un saldo lievemente positivo nel 2022, a registrare nel 2023 un disavanzo di 0,29 milioni.

Positivo e in aumento è invece il saldo della gestione straordinaria che vale 0,45 milioni, contro 0,08 milioni del 2022.

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio si attesta a 117.097 con un saldo positivo che, favorito dai proventi della gestione straordinaria e dai contributi regionali non assicura lo stabile equilibrio economico.

Conto economico 2019-2023

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Contributi in conto esercizio	**8.685.803**	**10.759.344**	**10.334.344**	**12.098.280**	**12.247.461**
per quota FSR indistinto	7.677.000	9.649.634	9.393.515	11.112.679	7.741.000
per quota FSR vincolato	400.000	-	-	-	-
contributi c/esercizio extrafondo		473.199	523.947	61.463	3.479.706
contributi in c/esercizio per ricerca	608.803	576.511	331.882	924.138	1.026.755
contributi in c/esercizio da privati		60.000	85.000	-	-
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	**-62.520**	**-**	**- 16.673**	**-964**	**-606**
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	**1.428.538**	**680.591**	**601.222**	**626.014**	**903.167**
Ricavi per prestazioni sanitarie	**8.981.611**	**.539.854**	**9.564.119**	**8.211.427**	**9.559.270**
erogate a soggetti pubblici	*8.606.113*	*8.244.404*	9.220.384	7.880.818	9.227.348
mobilità attiva	-	-	-	-	-
erogate a privati	*45*	*17*	3.089	-	-
erogate in regime di intramoenia	*375.453*	*295.433*	340.646	330.609	331.922
Concorsi recuperi rimborsi	**161.640**	**225.559**	**181.465**	**78.119**	**115.327**
Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (Ticket)	**278.826**	**154.496**	**199.731**	**193.779**	**209.644**
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	**330.120**	**288.362**	**260.082**	**304.377**	**362.473**
Altri ricavi e proventi	**322.276**	**316.901**	**90.526**	**669**	**11.484**
TOTALE VALORE PRODUZIONE	**20.126.294**	**20.965.107**	**21.214.816**	**21.511.701**	**23.408.220**
Acquisti di beni	**1.721.869**	**1.907.117**	**1.547.073**	**1.447.391**	**1.563.504**
sanitari	*1.632.252*	*1.805.048*	1.472.313	1.373.693	1.492.978
non sanitari	*89.617*	*102.069*	74.760	73.698	70.526
Acquisto di servizi	**5.221.523**	**5.949.094**	**5.806.801**	**5.577.424**	**5.433.285**
sanitari	*1.327.721*	*1.817.775*	*1.921.456*	*1.415.662*	*1.846.348*
non sanitari	*3.893.802*	*4.131.319*	*3.885.345*	*4.161.762*	*3.586.937*
di cui riscaldamento	*101.102*	*90.732*	*89.632*	*138.632*	*70.869*
di cui elettricità	*174.088*	*148.983*	*138.898*	*341.388*	*205.211*
Manutenzione e riparazione	**620.777**	**639.325**	**610.127**	**575.179**	**570.478**
Godimento di beni di terzi	**1.663.835**	**1.707.180**	**1.706.432**	**1.815.303**	**2.049.071**
Costo del personale	**8.709.443**	**9.093.229**	**9.337.260**	**8.954.522**	**9.250.613**
IRAP Personale	**635.644**	**681.229**	**685.578**	**688.171**	**687.461**
Accantonamenti dell'esercizio	**706.146**	**878.332**	**704.149**	**1.300.272**	**2.782.192**
Oneri diversi della gestione	**687.241**	**890.682**	**851.739**	**654.419**	**917.982**
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	**32.029**	**-**	**-**	**9.589**	**4.568**
Variazione delle rimanenze	**30.329**	**-70.703**	**42.189**	**- 10.362**	**32.188**
Ammortamenti	**435.459**	**397.062**	**372.811**	**395.294**	**402.673**
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	**20.464.295**	**22.072.547**	**21.664.159**	**21.407.202**	**23.694.015**
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	-338.001	-1.107.440	-449.343	104.499	-285.795
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	151	110	-3.256	4.898	12.553
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	414.572	1.354.678	150.007	81.117	447.996
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	60.136	58.230	60.548	55.570	57.657
UTILE (PERDITA)	**16.586**	**189.118**	**-363.140**	**134.944**	**117.097**

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'ente per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 16,19 milioni, in decisa crescita rispetto al valore del precedente esercizio (+13,9%).

Particolarmente significativo è l'incremento registrato dalle disponibilità liquide, passate da 1,33 milioni del 2022 a 6,27 milioni del 2023, con la giacenza presso l'Istituto tesoriere che ha beneficiato dei maggiori trasferimenti di cassa disposti dalla Regione dopo i riversamenti effettuati dal conto ordinario al conto sanitario.

Per ripristinare l'equilibrio del perimetro sanitario leso dall'irregolare utilizzo del debito autorizzato e non contratto, nel corso del 2023 la Regione ha infatti effettuato riversamenti dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria per complessivi 868,65 milioni che sono stati successivamente erogati alle aziende e agli enti del SSR, migliorandone la situazione finanziaria.

La maggiore liquidità ha così determinato la riduzione dei crediti dell'Istituto verso la stessa Regione per spesa corrente, attestati a 5,06 milioni (-65%).

Questa ha inoltre consentito, sul lato passivo, la diminuzione dei debiti verso i fornitori, portati a 4,21 milioni (-17,8%).

I debiti totali dell'istituto, pari 7,53 milioni, rimangono invece sostanzialmente stabili nel 2023.

I fondi per rischi ed oneri, a garanzia di debiti o altre passività a carico dell'ente certe o probabili, ma di ammontare ancora indeterminato, presentano nel 2023 una dotazione finale di 5,24 milioni (+35,6%) risultante dalla combinazione dei nuovi accantonamenti, pari a 2,81 milioni, e degli utilizzi, pari a 0,95 milioni, effettuati nel corso dell'esercizio.

Tra i fondi per gli oneri, a 0,91 milioni ammonta il Fondo per i rinnovi contrattuali del personale dipendente che, a fronte di nessun utilizzo, registra nuovi accantonamenti per 0,41 milioni.

Il patrimonio netto, pari a 6,40 milioni, realizza un sensibile incremento rispetto al valore del precedente esercizio (+16,5%), favorito essenzialmente dalla crescita dei finanziamenti per gli investimenti provenienti dalla Regione, passati da 0,27 milioni del 2022 a 1,45 milioni del 2023, comprensivi dei fondi PNRR.

Stato patrimoniale 2019-2023

ATTIVO	2019	2020	2021	2022	2023
A) IMMOBILIZZAZIONI	**1.202.684**	**821.255**	**1.116.204**	**1.278.138**	**2.096.268**
I Immobilizzazioni immateriali	60.956	48.550	119.488	603.908	1.176.161
II Immobilizzazioni materiali	1.137.603	768.580	996.622	674.136	910.975
III Immobilizzazioni Finanziarie	4.125	4.125	94	94	9.132
B) ATTIVO CIRCOLANTE	**12.771.873**	**13.720.813**	**11.485.220**	**13.947.453**	**16.194.940**
I Rimanenze	140.434	211.136	168.948	179.311	147.123
II Crediti	7.203.367	10.225.844	11.147.123	12.438.774	9.780.264
III Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	-	-	-	-	-
IV Disponibilità liquide	5.428.072	3.283.833	169.149	1.329.368	6.267.553
C) RATEI E RISCONTI ATTIVI	**1.301.340**	**1.204.672**	**1.113.417**	**998.337**	**874.198**
I Ratei attivi		-	-	-	-
II Risconti attivi	1.301.340	1.204.672	1.113.417	998.337	874.198
TOTALE ATTIVO	**15.275.897**	**15.746.740**	**13.714.841**	**16.223.928**	**19.165.406**
E) CONTI D'ORDINE	**14.767.627**	**13.674.800**	**12.598.462**	**11.481.811**	**10.130.984**
PASSIVO					
A) PATRIMONIO NETTO	**5.424.853**	**5.325.612**	**5.134.232**	**5.337.129**	**6.391.246**
I Fondo di dotazione	2.095.459	2.272.792	599.523	599.523	599.523
II Finanziamenti per investimenti	941.672	758.420	2.676.219	2.422.237	3.462.304
III Riserve da donazioni e lasciti vincolati ad investimenti	433.427	328.319	404.115	259.909	156.864
IV Altre riserve	1.735.640	1.558.307	1.535.576	1.538.576	1.673.520
V Contributi per ripiano perdite	-	-	-	-	-
VI Utili (perdite) portati a nuovo	202.067	218.656	381.939	381.940	381.938
VII Utile (perdita) d'esercizio	16588	189.118	- 363.140	134.944	117.097
B) FONDI PER RISCHI E ONERI	**3.206.860**	**2.823.588**	**2.885.924**	**3.375.855**	**5.240.618**
C) TRATTAMENTO FINE RAPPORTO	**0**	**-**	**-**	**-**	**-**
D) DEBITI	**6.644.184**	**7.597.540**	**5.694.685**	**7.510.944**	**7.533.542**
Mutui passivi		-		-	-
Debiti v/regione o provincia autonoma	*586.083*	*129.981,00*	*25.835*	*35.686*	*89.201*
Debiti v/aziende sanitarie pubbliche	*1.646.538*	*2.641.220,00*	*556.976*	*591.416*	*667.952*
Debiti v/fornitori	*2.137.325*	*2.746.158,00*	*3.023.827*	*4.961.824*	*4.212.048*
Debiti v/Altri	*1.415.850*	*1.214.267,00*	*1.142.744*	995.324	1.408.889
E) RATEI E RISCONTI PASSIVI	**-**	**-**		**-**	**-**
F) TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	**15.275.897**	**15.746.740**	**13.714.841**	**16.223.928**	**19.165.406**
G) CONTI D'ORDINE	**14.767.627**	**13.674.800,00**	**12598462**	**11.481.811**	**10.130.984**

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Equilibrio economico.

- ***Elevata incidenza dei contributi regionali e dei proventi straordinari sul risultato di esercizio. Rischio per il mantenimento dell'equilibrio economico della gestione.***

1.1. ISPRO ha chiuso l'esercizio 2023 con un utile di 117.097, in lieve riduzione rispetto a quello del precedente esercizio che aveva fatto seguito alla perdita registrata nel 2021, condizionata dagli effetti della pandemia.

Tale risultato, al pari di quello del 2022, è stato tuttavia conseguito con l'apporto decisivo di contributi regionali aventi carattere di eccezionalità e di proventi straordinari.

Oltre infatti al contributo di funzionamento di 7.641.000 a valere sul Fondo sanitario indistinto e di una assegnazione aggiuntiva di 100.000, ISPRO è stato destinatario nel 2023 di ulteriori contributi provenienti dalla Regione per 3.381.168, la quasi totalità dei quali (3.248.168) riconosciuti con la deliberazione di giunta n. 1587 del 18 dicembre 2023.

1.2. In sede di controdeduzioni l'Istituto evidenzia che gli ulteriori contributi regionali assegnati ISPRO nel corso dell'esercizio non possono considerarsi di natura "straordinaria" in quanto destinati ad integrare il contributo di funzionamento che l'art. 21 della legge regionale n. 74/2017 aveva fissato in 7.641.000 per gli anni 2018 e 2019, delegando alla legge di bilancio la determinazione dell'importo per gli anni successivi.

L'aggiornamento del contributo di funzionamento a copertura dei maggiori costi di gestione si rende necessario, secondo quanto riferito, anche in considerazione del fatto che l'ente ha una limitata possibilità di incrementare il volume delle prestazioni sanitarie erogate (di fatto circoscritte a visite ambulatoriali e a screening oncologici riferibili ad un ristretto bacino di utenza) che comunque nel 2023 hanno assicurato ricavi per un valore che risulta il più elevato dell'ultimo quinquennio.

1.3. La Sezione, alla luce dell'analisi dei dati di CE sopra riportati, deve rilevare la persistente difficoltà dell'Istituto a mantenere l'equilibrio economico in assenza dei contributi eccezionali della Regione e dei proventi straordinari della gestione che, anche nel 2023, hanno consentito di coprire i costi della produzione in ulteriore aumento.

Si deve ribadire al riguardo che i contributi regionali destinati ad enti del SSR diversi dalle AUSL e finanziati con il FSR, devono essere diretti esclusivamente a sostenerne il funzionamento o le c.d. funzioni non tariffabili, senza ulteriori aggravi a carico dello stesso Fondo sanitario.

Risorse aggiuntive sono state invece riconosciute ad ISPRO in prossimità della fine dell'esercizio per la necessità, espressamente affermata dalla deliberazione di giunta n. 1587/2023, "*di consentire la copertura dei costi in corso di sostenimento nel 2023*"che, evidentemente, non poteva essere assicurata dalla dotazione del contributo di funzionamento e dai ricavi per le prestazioni erogate.

Tali risorse presentano quindi un carattere necessariamente eccezionale rispetto alle fonti di finanziamento ordinario fissate dalla legge e predefinite all'apertura di ciascun esercizio, ponendo in dubbio la capacità dell'ente di mantenere in maniera stabile e duratura l'equilibrio economico della gestione.

L'eventuale incremento del contributo di funzionamento, ritenuto indispensabile secondo quanto affermato nelle controdeduzioni e ribadito dalla rappresentante dell'Istituto intervenuta in adunanza, potrà essere disposto dalla Regione attraverso una modifica legislativa da recepire nella legge di bilancio che, nel quadro della programmazione generale della spesa sanitaria, quantifichi le risorse da mettere a disposizione dell'ente all'inizio di ogni anno in base ad un'analisi dei costi delle attività dell'Istituto riconducibili ai LEA che non possano essere remunerate dalle tariffe per le singole prestazioni erogate.

Rimane in ogni caso consentito alla Regione di integrare il finanziamento con risorse "proprie" estranee al Fondo sanitario.

2. Costi per il personale dipendente.

- ***Elevato ammontare dei costi per il personale.***

2.1. Secondo i dati riportati nel CE nel 2023 ISPRO ha sostenuto costi complessivi per il personale (compreso quello in comando e quello riconducibile ai rapporti c.d. flessibili) per un totale di 10.974.240.

Ai fini del rispetto dei limiti di legge, tali costi sono indicati nel questionario, detratte le poste escluse dal calcolo (costi per rinnovi contrattuali, costi totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, etc.), in 9.291.747 (tabella domanda 21.1). Tale importo, nonostante la riduzione rispetto al valore del precedente esercizio, non

garantisce il conseguimento dell'obiettivo stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (costi del 2004 ridotti del 1,4%) fissato in 9.155.308.

Come attestato dai dati riportati nella seguente tabella la diminuzione dei costi complessivi nel 2023 (-0,6%) è stata conseguita per effetto della riduzione degli oneri relativi ai contratti di lavoro c.d. flessibili, mentre sono tornati a salire i costi per il personale dipendente (+3,3%).

	2019	2020	2021	2022	2023
Costo personale dipendente	8.709.443	9.023.229	9.337.260	8.954.522	9.250.613
Saldo personale in comando	-87.856	-39.803	16.096	198.099	198.262
Costo personale altre forme contrattuali	1.331.390	1.236.560	1.242.669	1.202.249	837.904
IRAP	635.644	681.229	685.578	688.171	687.461
Costo totale del personale	10.588.621	10.901.215	11.281.603	11.043.041	10.974.240

2.2. In sede di controdeduzioni l'Istituto propone un duplice ordine di considerazioni:

- una prima attinente alla dinamica interna dei costi del personale, sempre oggetto di massima attenzione da parte della dirigenza che ne evidenzia una lieve e costante flessione favorita anche da una efficiente gestione del turn over.
- un'altra attinente invece alla dinamica a livello regionale e che richiederebbe di considerare i limiti dei costi riferiti al SSR nel suo complesso e non ai singoli enti.

2.3. La Sezione rileva che, nonostante la riduzione registrata nel 2023, i costi per il personale di ISPRO continuano ad avere una forte incidenza sui costi della gestione, risentendo ancora dei maggiori oneri derivanti dall'accorpamento dell'Istituto Toscano Tumori e della presa in carico dei relativi dipendenti.

L'andamento di tali costi, indipendentemente dal mancato rispetto dell'obiettivo di riduzione stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009, che a seguito della recente pronuncia della Sezione delle autonomie della Corte dei conti (n. 9/2025/QMIG) deve intendersi riferito all'intero SSR a livello consolidato, incide negativamente sul mantenimento dell'equilibrio economico della gestione che, come rilevato in precedenza, è stato conseguito solo per effetto di contributi aggiuntivi assegnati dalla Regione.

Si raccomanda pertanto all'Istituto di continuare ad adottare una gestione del personale che, nel quadro della programmazione regionale, assicuri la sostenibilità dei relativi costi con le risorse del finanziamento ordinario.

3. Adozione e approvazione dei bilanci.

3.1.1. Ritardata adozione del bilancio di esercizio da parte dell'Istituto e ritardata approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale.

Il bilancio di esercizio 2023 dell'Istituto è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 202 del 10 ottobre 2024 e approvato con delibera di giunta n. 1296 del 11 novembre 2024, oltre i termini stabiliti dalla legge (art. 31, comma 1, e art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, comma 3, della legge regionale n. 40/2005).

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di esercizio con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Adozione ISPRO	29/12/2017	17/10/2018	11/02/2020	15/12/2020	07/12/2021	30/09/2022	21/07/2023	10/10/2024
Termine	30/04/2017	30/04/2018	30/04/2019	30/06/2020	30/06/2021	31/05/2022	30/04/2023	30/04/2024
Ritardo gg.	243	170	287	168	160	122	82	163

	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Approvazione Regione	17/05/2018	25/03/2019	27/07/2020	07/02/2021	18/07/2022	12/12/2022	16/10/2023	11/11/2024
Termine	31/05/2017	31/05/2018	31/05/2019	31/07/2020	31/07/2021	15/07/2022	31/05/2023	31/05/2024
Ritardo gg.	351	298	423	191	352	150	138	164

3.1.2. Ritardata adozione del bilancio economico di previsione da parte dell'Istituto e ritardata approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale.

Il bilancio economico di previsione 2023 (e pluriennale 2023-2025) dell'Istituto è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 93 del 24 aprile 2023 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta 1281 del 6 novembre 2023 dunque oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 15 novembre e al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, commi 1 e 2, della legge regionale n. 40/2005).

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo 2017-2023 rispetto ai termini di legge.

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Adozione ISPRO	21/03/2017	05/02/2018	21/12/2019	24/02/2020	24/03/2021	30/03/2022	24/04/2023
Termine	15/11/2016	15/11/2017	15/11/2018	15/11/2019	15/11/2020	15/11/2021	15/11/2022
Ritardo gg	126	82	36	101	129	135	160

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Approvazione Regione	05/06/2017	29/05/2018	15/07/2019	21/12/2020	02/08/2021	21/11/2022	06/11/2023
Termine	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
Ritardo gg.	156	149	196	356	214	325	310

3.2. Nella memoria trasmessa, l'Istituto preso atto del riconoscimento del miglioramento dei tempi adozione al netto dei ritardi nell'emanazione degli atti regionali propedeutici, ribadisce lo sforzo per il rispetto dei termini di legge.

3.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

La violazione dei termini era già stata accertata da questa Sezione con le deliberazioni emesse a seguito dei controlli sui bilanci dei precedenti esercizi, dove era stato richiesto a ISPRO ed alla Regione di adottare i provvedimenti organizzativi e gestionali per superare l'irregolarità.

Si deve quindi rilevare che il notevole miglioramento della tempistica di adozione del bilancio di esercizio del 2022 non è stata confermata per il bilancio di esercizio 2023 che torna a segnare un ritardo di adozione di oltre 5 mesi.

Peggiora, allo stesso modo, anche il ritardo nell'adozione del bilancio economico di previsione di oltre 160 giorni rispetto al termine di legge.

Rimangono poi sempre molto elevati i tempi di approvazione della Regione.

Nel rinviare alle considerazioni svolte nelle pronunce precedenti sull'importanza della tempestiva adozione e approvazione dei bilanci ai fini della corretta gestione economica e finanziaria, si rinnova l'invito all'Istituto e alla Regione a predisporre i documenti e ad adottare i provvedimenti necessari in tempi utili a garantire il rispetto dei termini di legge.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio sindacale sul bilancio di esercizio 2023, e della successiva attività istruttoria

ACCERTA

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria **Istituto per lo studio e la prevenzione**

oncologica (ISPRO) che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- il rischio per il mantenimento dell'equilibrio economico, conseguito anche nel 2023 con il decisivo concorso di contributi regionali di carattere straordinario;
- l'elevato ammontare dei costi per il personale nel quadro dei costi di funzionamento dell'ente finanziati dal contributo regionale a valere sul FSR;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

CHIEDE

all'Istituto di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate anche con la collaborazione della Regione, ed in particolare a:

- mantenere l'equilibrio economico della gestione attraverso una attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario anche a seguito dell'eventuale incremento del contributo per il funzionamento disposto dalla Regione;
- continuare ad adottare una gestione del personale che, nel quadro della programmazione regionale, assicuri la sostenibilità dei relativi costi con le risorse del finanziamento ordinario;
- superare tutte le rimanenti problematiche di carattere organizzativo che concorrono ai ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

Rinnova inoltre l'invito alla Regione ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità nella gestione dell'Istituto riconducibili alle proprie competenze in materia di organizzazione del SSR e in particolare a:

- provvedere all'eventuale revisione del sistema di finanziamento dell'Istituto, anche attraverso l'incremento del contributo di funzionamento nella misura necessaria al mantenimento dell'equilibrio economico;
- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi.

I provvedimenti adottati da ISPRO e dalla Regione dovranno essere comunicati alla Sezione che si riserva di valutarne l'idoneità e l'efficacia nei successivi controlli.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale di ISPRO, al Collegio sindacale e al Presidente della Regione Toscana.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 27 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 10 aprile 2025.

Il magistrato relatore	Il Presidente
Paolo Bertozzi	Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 5 giugno 2025
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)