



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta

Presidente

Francesco Belsanti

Consigliere

Paolo Bertozzi

Consigliere (relatore)

Rosaria Di Blasi

Primo Referendario

Anna Peta

Referendario

Matteo Lariccia

Referendario

Nell'adunanza pubblica del 4 aprile 2024:

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;

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/SEZAUT/2022/INPR e n. 142/SEZAUT/2023/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sui bilanci di esercizio del 2021 e del 2022;

esaminate le relazioni sui bilanci di esercizio 2021 e 2022 della **Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica (ISPRO)** trasmesse dal Collegio sindacale;

vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

esaminate le controdeduzioni trasmesse dall'Istituto;

esaminate le considerazioni trasmesse dalla Regione;

udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

uditi i rappresentanti dell'Istituto e i rappresentanti della Regione intervenuti in adunanza.

PREMESSO IN FATTO

Dall'esame delle relazioni-questionario sui bilanci di esercizio 2021 e 2022 trasmesse 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 economica e finanziaria dell'ente 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 (SSR).

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 4 aprile 2024.

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. 1754 del 28 marzo 2024, ha inviato una memoria con controdeduzioni e precisazioni in ordine alle specifiche criticità rilevate nella gestione degli esercizi 2021 e 2022.

La Regione, con nota del 5 marzo 2024, aveva già trasmesso alcune considerazioni sulla situazione economica e finanziaria del Servizio sanitario della Toscana dopo il periodo della pandemia.

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 sono intervenuti il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Bilanci e monitoraggi economici del SSR della Direzione Generale Sanità, welfare e coesione sociale e il dott. Luca Giorgetti, Responsabile P.O. coordinamento e controllo dei bilanci delle Aziende e degli enti del SSR.

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. 266/2005 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 NEGLI ESERCIZI 2021 E 2022.

1. Breve analisi del Conto economico dei bilanci di esercizio 2021 e 2022.

I ricavi della gestione caratteristica, pari a 21,21 milioni nel 2021, in lieve aumento sul valore del 2020 (+1,19%), registrano un ulteriore incremento nel 2022 attestandosi a 21,51 milioni (+1,40%).

Dopo il sensibile recupero registrato nel 2021 con 9,56 milioni (+11,99%), i ricavi per le prestazioni sanitarie, tornano a scendere nel 2022, portandosi a 8,21 milioni (-14,14%), valore inferiore a quello del 2019.

L'andamento riguarda in particolare, le "prestazioni rese a soggetti pubblici della Regione" cui si riferiscono quasi esclusivamente i ricavi in questione.

Anche le prestazioni erogate in regime di intramoenia, con 0,34 milioni nel 2021 realizzano un sensibile incremento sul valore del 2020 (+15,30%), per assestarsi a 0,33 milioni (-2,95%) nel 2022.

I contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione per quote del Fondo sanitario, pari a 9,39 milioni nel 2021 (-2,65%), aumentano a 11,11 milioni nel 2022 (+18,30%).

Il deciso incremento del valore del 2022 è stato determinato essenzialmente dalle risorse ulteriori, pari a 3 milioni, riconosciute all'Istituto in sede di seconda ripartizione del FSR, in aggiunta al contributo ordinario per il funzionamento di 7,6 milioni.

I costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente e assimilato) pari a 21,66 milioni nel 2021, in diminuzione sul dato del 2020 (-1,85%), registrano un'ulteriore lieve riduzione nel 2022, attestandosi a 21,41 milioni (-1,19%). Valore quest'ultimo che rimane superiore di 0,94 milioni (+4,61%) rispetto a quello del 2019 in epoca precedente alla pandemia.

I costi per l'acquisto dei beni, in particolare, segnano un progressivo decremento nel biennio in esame che interessa sia i beni sanitari, passati da 1,47 milioni del 2021 a 1,37 milioni del 2022 (-6,70%), sia i beni sanitari ridotti da 0,75 milioni a 0,74 milioni (-1,42%).

In riduzione sono anche i costi per l'acquisto dei servizi dove la discesa degli oneri per i servizi sanitari, da 1,92 milioni del 2021 a 1,41 milioni del 2022 (-26,32%), ha compensato la crescita dei costi per i servizi non sanitari, trascinati al rialzo dal rincaro energetico. In particolare i costi di riscaldamento e per le utenze elettriche sono arrivate nel 2022 rispettivamente a 0,14 milioni (+54,67%) e a 0,34 milioni (+145,78%).

I costi per il personale dipendente (al netto di IRAP), dopo l'incremento del 2020, segnano un'ulteriore crescita nel 2021 con 9,34 milioni (+2,68%) per poi ridursi sensibilmente nel 2022, portandosi a 8,95 milioni (-4,10%). L'importo supera, comunque, quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Per effetto delle dinamiche sopra descritte il risultato della gestione caratteristica, già negativo nel 2020, registra nel 2021 un saldo passivo di 0,45 milioni, che ritorna in avanzo nel 2022 attestandosi a 0,10 milioni.

Positivo è invece in entrambi gli esercizi il saldo della gestione straordinaria che vale 0,15 milioni nel 2021 (in netto calo rispetto ai 1,35 milioni del 2020) e 0,08 milioni nel 2022.

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale dipendente e assimilato già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio chiude con una perdita di 0,36 milioni nel 2021, per tornare in positivo nel 2022 per 0,13 milioni.

Conto economico 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Contributi in conto esercizio	8.685.803	10.759.344	10.334.344	12.098.280
<i>per quota FSR indistinto</i>	7.677.000	9.649.634	9.393.515	11.112.679
<i>per quota FSR vincolato</i>	400.000	-	-	-
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	-	473.199	523.947	61.463
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	608.803	576.511	331.882	924.138
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	-	60.000	85.000	-
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	-62.520	-	-16.673	-964
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	1.428.538	680.591	601.222	626.014
Ricavi per prestazioni sanitarie	8.981.611	8.539.854	9.564.119	8.211.427
<i>erogate a soggetti pubblici</i>	8.606.113	8.244.404	9.220.384	7.880.818
<i>mobilità attiva</i>	-	-	-	-
<i>erogate a privati</i>	45	17	3.089	-
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	375.453	295.433	340.646	330.609
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	278.826	225.559	199.731	193.779
Concorsi recuperi rimborsi	161.640	154.496	181.465	78.119
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	330.120	288.362	260.082	304.377
Altri ricavi e proventi	322.276	316.901	90.526	669
TOTALE VALORE PRODUZIONE	20.126.294	20.965.107	21.214.816	21.511.701
Acquisti di beni	1.721.869	1.907.117	1.547.073	1.447.391
<i>sanitari</i>	1.632.252	1.805.048	1.472.313	1.373.693
<i>non sanitari</i>	89.617	102.069	74.760	73.698
Acquisto di servizi	5.221.523	5.949.094	5.806.801	5.577.424
<i>sanitari</i>	1.327.721	1.817.775	1.921.456	1.415.662
<i>non sanitari</i>	3.893.802	4.131.319	3.885.345	4.161.762
<i>di cui riscaldamento</i>	101.102	90.732	89.632	138.632
<i>di cui elettricità</i>	174.088	148.983	138.898	341.388
Manutenzione e riparazione	620.777	639.325	610.127	575.179
Godimento di beni di terzi	1.663.835	1.707.180	1.706.432	1.815.303
Costo del personale	8.709.443	9.093.229	9.337.260	8.954.522
IRAP Personale	635.644	681.229	685.578	688.171
Ammortamenti	435.459	397.062	372.811	395.294
Oneri diversi della gestione	687.241	890.682	851.739	654.419
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	32.029	-	-	9.589
Variazione delle rimanenze	30.329	-70.703	42.189	-10.362
Accantonamenti dell'esercizio	706.146	878.332	704.149	1.300.272
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	20.464.295	22.072.547	21.664.159	21.407.202
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	-338.001	-1.107.440	-449.343	104.499
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	151	110	-3.256	4.898
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	414.572	1.354.678	150.007	81.117
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	60.136	58.230	60.548	55.570
UTILE (PERDITA)	16.435	189.008	-363.140	134.944

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Perdite di esercizio ed equilibrio economico.

- *Perdite per euro 363.140 registrate alla chiusura dell'esercizio 2021.*
- *Incidenza dei contributi in conto esercizio sull'equilibrio di bilancio.*

1.1. L'Istituto ha registrato perdite per euro 363.140 nel 2021 all'esito di una gestione inevitabilmente ancora condizionata dagli effetti della pandemia che nel 2020 erano stati compensati da un eccezionale saldo positivo della gestione straordinaria che aveva consentito di chiudere l'esercizio in utile, a fronte di un risultato negativo della gestione caratteristica.

Le perdite del 2021 hanno poi trovato copertura negli interventi adottati dalla Regione per ripristinare l'equilibrio di bilancio dell'intero SSR.

L'Istituto è tornato a conseguire utili nel 2022. Si deve tuttavia rilevare che il risultato positivo della gestione, pur in presenza di una lieve riduzione dei costi di produzione, sia stato favorito dall'incremento dei contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione.

1.2. In sede di controdeduzioni l'Istituto evidenzia che la contrazione dei ricavi da prestazioni sanitarie registrata nel 2022, con la conseguente necessità di maggiori contributi regionali a riequilibrio della gestione, è stato fondamentale determinato da una generalizzata "disaffezione" dei cittadini, manifestatasi dopo la pandemia, verso le attività di prevenzione oncologica che sono istituzionalmente erogate da ISPRO.

L'Istituto riferisce tuttavia che nel 2023, grazie anche al nuovo Piano pluriennale di sviluppo e innovazione dei programmi di screening oncologi varato dalla Regione con il contributo dello stesso ISPRO che ne coordina anche l'attuazione, ha erogato un maggior numero di prestazioni con conseguente aumento del volume economico fatturato risultato superiore a quello dell'anno pre-pandemia, come attestato anche dai dati provvisori del bilancio di esercizio del 2023.

La Regione, nella nota trasmessa alla Sezione, osserva al riguardo che le perdite d'esercizio delle singole aziende ed enti, come quelle dell'intero SSR a livello consolidato, che fino al 2019 erano di entità relativamente contenuta, con lo scoppio della pandemia hanno subito degli incrementi particolarmente significativi non solo in

Toscana, ma in tutte le regioni con Servizi sanitari connotati da una netta prevalenza delle prestazioni erogate dalle strutture pubbliche e con una scarsa incidenza della mobilità passiva. Rimarca in tal senso che i Servizi sanitari delle regioni caratterizzate da un maggior ricorso alle strutture private accreditate, per effetto della contrazione delle prestazioni nel 2020 e nel 2021, hanno beneficiato di risparmi che hanno consentito di compensare i maggiori costi sostenuti per il contrasto alla pandemia; al contrario i Servizi sanitari, come quello toscano, in cui le prestazioni sono prevalentemente fornite dalle aziende pubbliche, a fronte della riduzione dell'attività ordinaria, hanno mantenuto un elevato livello di costi fissi cui si sono aggiunti gli ulteriori oneri richiesti dall'emergenza sanitaria, inclusi quelli derivanti dalle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

La stessa Regione, dopo aver evidenziato una condizione di generale sottofinanziamento dell'intero Servizio sanitario nazionale, di cui il SSR toscano, tra gli altri, sta subendo le conseguenze, ricorda che con la legge regionale n. 48/2023 è stato disposto l'incremento dell'addizionale regionale IRPEF da cui sono attese maggiori entrate per circa 200 milioni annui da destinare proprio al riequilibrio dei conti del SSR, interessato contestualmente da altre azioni dirette al contenimento dei costi.

1.3. La Sezione accerta la significativa la perdita registrata dall'Istituto nel 2021.

La Sezione rileva altresì che gli utili realizzati nel 2022 sono stati conseguiti con l'apporto decisivo dei contributi regionali.

Oltre infatti al contributo di funzionamento di euro 7.641.000 ISPRO è stato destinatario nel 2022 di una ulteriore assegnazione di euro 3.000.000, non erogata nel 2021, che ha concorso in modo deciso al ripristino degli equilibri di bilancio.

La deliberazione di giunta n. 1574/2022, nel motivare questa assegnazione aggiuntiva, fa generico riferimento alla necessità *“di consentire la copertura dei maggiori costi gravanti su di esso rispetto all'esercizio precedente, in gran parte legati agli approvvigionamenti energetici e ad alcuni disallineamenti temporali tra i contributi a valere sul FSR indistinto collegati a progetti ed i relativi costi”*.

Si osserva al riguardo che i contributi regionali, per quanto possano essere stati impiegati in passato per sopperire ai minori ricavi o ai maggiori costi determinati dalla pandemia o da altre circostanze eccezionali, decorsa la fase dell'emergenza devono tornare a rispettare i limiti previsti dalla legge ed essere perciò destinati a

remunerare il funzionamento e le funzioni non tariffabili. Essi, pertanto, non possono essere utilizzati indiscriminatamente per sostenere i maggiori costi di esercizio dell'ente che dovrebbero trovare copertura essenzialmente nei ricavi derivanti dalle prestazioni.

Si deve del resto considerare che, in ogni caso, maggiori contributi regionali, concessi in corso di esercizio, oppure riconosciuti dopo la chiusura dello stesso a ripiano delle eventuali perdite, mantengono un carattere straordinario e non garantiscono ricavi costanti a copertura dei costi, divenendo essi tra l'altro di sempre più difficile reperimento all'interno del bilancio della Regione, come riscontrato anche da questa Sezione in sede di giudizio di parificazione.

Pur in un quadro in cui i costi di esercizio delle gestioni 2021 e 2022 appaiano in sensibile riduzione, si deve comunque richiamare l'Istituto a conseguire un equilibrio stabile di bilancio basato su fonti di ricavo ordinarie e ricorrenti, rivedendo eventualmente con la Regione l'attuale sistema di finanziamento.

2. Costi per il personale dipendente reclutato nel 2021 e nel 2022.

Assunzioni a tempo indeterminato senza verifica della sostenibilità dei costi a regime.

I costi sostenuti dall'Istituto per il personale dipendente (a tempo indeterminato e a tempo determinato) al netto dell'IRAP sono pari a euro 9.337.260 nel 2021 (+2,68%) e a euro 8.954.522 nel 2022 (-4,10%).

Come nel 2020, anche nel 2021, ISPRO ha proceduto ad assunzioni prevalentemente a tempo indeterminato.

I dati acquisiti in sede istruttoria evidenziano cessazioni per euro 260.773 (pari a 13 unità) a fronte delle quali sono state effettuate assunzioni a tempo indeterminato per euro 319.663 (10 unità), con maggiori costi per euro 58.890.

Si tratta di costi, effettuati in un contesto di disponibilità finanziarie straordinarie e senza una preventiva verifica della sostenibilità degli stessi a regime nel quadro delle fonti di finanziamento ordinario, con conseguente rischio per il mantenimento degli equilibri di bilancio a lungo-medio termine, come rilevato da questa Sezione con la pronuncia sul bilancio di esercizio 2020.

2.2. In sede di controdeduzioni l'Istituto riferisce che risulta estremamente difficoltoso definire una programmazione di lunga durata dei ricavi, derivanti in massima parte

dall'attività di prevenzione oncologica, in grado di compensare i costi fissi della gestione e, in particolare, quelli per il personale. Nondimeno si evidenziano gli sforzi profusi da ISPRO, specialmente negli esercizi in esame, per contenere la dotazione di risorse umane anche al di sotto di quello che si considera il livello "ottimale", assicurando sempre tuttavia l'erogazione delle prestazioni istituzionali.

Nella nota trasmessa la Regione conferma il rispetto del limite per i costi del personale stabilito dalla legge a livello di bilancio consolidato, già attestato dal Tavolo tecnico per l'esercizio 2021 e in attesa di attestazione per l'esercizio 2022. Riconosce tuttavia la stessa Regione che ciò non significa che l'andamento dei costi in esame sia compatibile con l'equilibrio economico sempre più difficile da mantenere anche in conseguenza del maggiore impiego di personale richiesto per i nuovi servizi e strutture attivate dopo la pandemia (ad esempio i nuovi posti in terapia intensiva).

2.3. La Sezione, sulla base dei dati di bilancio sopra riportati, accerta che l'Istituto, anche nel 2021, ha sostenuto maggiori costi per assunzioni di personale a tempo indeterminato finanziati prevalentemente con risorse straordinarie.

Si rinvia al riguardo alle considerazioni svolte nella pronuncia sul bilancio dell'esercizio 2020 (deliberazione n. 107/2023/PRSS).

Con la stessa pronuncia era stato chiesto all'Istituto di fornire, anche con la cooperazione della Regione, un'analisi dettagliata dell'andamento degli oneri per il personale correlato alle specifiche esigenze assunzionali che, tenuto conto della programmazione generale dei ricavi e dei costi per i prossimi esercizi, consentisse di attestarne la piena sostenibilità in un contesto economico finanziario in grado di mantenere l'equilibrio di bilancio e di assicurare la prestazione dei livelli essenziali di assistenza.

In risposta alla richiesta della Sezione ISPRO ha comunicato che nel 2022 è stato attivato un monitoraggio costante del turn over, con una riduzione mirata di quest'ultimo, assoggettato ad autorizzazione specifica da parte della Regione.

È stato anche precisato che l'avvicendamento delle categorie professionali interessate alle assunzioni nel 2020 ha comportato una riduzione dei costi totali a livello regionale già nel 2022, destinata ad essere confermata anche nel 2023.

L'Istituto inoltre, dopo aver ribadito che le assunzioni a tempo indeterminato sono state effettuate nell'ambito di procedure di stabilizzazione ai sensi dell'art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, ha riportato un'analisi sull'andamento dei costi per il

personale nel periodo 2019-2022 da cui si desume che il fabbisogno dell'ente è costituito da poco più di 9 milioni in termini di costi e da 182 unità in termini di teste.

Pur dando atto della sensibile riduzione realizzata nel 2022, si deve rilevare che non è stata fornita alcuna informazione sulla persistente sostenibilità dei presunti costi per il personale a regime sulla base di una programmazione pluriennale dei ricavi e dei costi ordinari, come chiesto dalla Sezione.

Si ricorda al riguardo che non assolve a questa funzione il Piano triennale per il fabbisogno del personale elaborato dell'ente in base al modello regionale. Esso si limita infatti ad indicare i costi compatibili con l'importo massimo fissato dalla stessa Regione per garantire, a livello consolidato, il rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legge, senza alcun riferimento alla programmazione generale di bilancio che ne confermi invece la compatibilità nel quadro dei ricavi e dei costi totali.

Il fatto che, come precedentemente descritto, il bilancio del 2021 abbia registrato una perdita e che i bilanci del 2020 e del 2022 siano stati chiusi in utile solo grazie al saldo positivo della gestione straordinaria e al contributo straordinario della Regione, deve indurre l'Istituto a reperire ricavi stabili e ricorrenti che assicurino la piena e duratura copertura dei costi per il personale e degli altri costi della gestione.

Per quanto poi riguarda il superamento, in entrambi gli esercizi in esame, del limite previsto dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (riferito ai costi totali di personale comprensivi anche dei costi sostenuti per i rapporti di lavoro c.d. flessibili), la Sezione prende atto delle motivazioni addotte dall'Istituto che, accorpendo le funzioni dell'Istituto Toscano Tumori (ITT), si è fatto carico anche dei costi dei dipendenti.

Nell'auspicare il progressivo assorbimento dell'eccedenza riscontrata, già in atto nel 2022, si osserva che i dati forniti annualmente riportati nei questionari trasmessi dal Collegio sindacale sono apparsi spesso incoerenti nella determinazione degli aggregati di spesa necessari per il calcolo del limite di legge.

Si ricorda al riguardo che la determinazione dei predetti aggregati con le componenti incluse e escluse è definita dalla legge e specificata dalla Circolare MEF n. 6/2009.

3. Approvazione del bilancio di esercizio.

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

3.1. Il bilancio di esercizio 2021 dell'Istituto è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 198 del 30 settembre 2022 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1423 del 12 dicembre 2022, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 30 aprile e al 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento (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) e straordinariamente differiti per il 2022 al 31 maggio e al 15 luglio in considerazione della situazione di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

Il bilancio di esercizio del 2022 è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 173 del 21 luglio 2023 con un sensibile miglioramento della tempistica che sconta 82 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 30 aprile 2023. Lo stesso risulta approvato con delibera di giunta n. 1178 del 16 ottobre 2023, con 138 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 31 maggio 2023.

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di esercizio nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge, da cui si evince la persistenza di un forte ritardo dell'approvazione regionale e, di contro, una significativa riduzione dei tempi di adozione da parte dell'Istituto nel 2023.

BILANCIO D'ESERCIZIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adozione ISPRO	29/12/17	17/10/18	11/02/20	15/12/20	07/12/21	30/09/22	21/07/23
Termine	30/04/17	30/04/18	30/04/19	30/06/20	30/06/21	31/05/22	30/04/23
Ritardo gg.	243	170	287	168	160	122	82

BILANCIO D'ESERCIZIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Approvazione Regione	17/05/18	25/03/19	27/07/20	07/02/21	18/07/22	12/12/22	16/10/23
Termine	31/05/17	31/05/18	31/05/19	31/07/20	31/07/21	15/07/22	31/05/23
Ritardo gg.	351	298	423	191	352	150	138

3.2. L'Istituto, in sede di controdeduzioni, ribadisce il fatto che la redazione di entrambi i documenti contabili necessita della preventiva adozione e del conseguente ricevimento dei relativi atti regionali propedeutici, fermo rimanendo il massimo impegno per rispettare i termini di legge.

3.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione dei bilanci di esercizio 2021 e 2022.

Si dà atto tuttavia del notevole miglioramento della tempistica di adozione del bilancio di esercizio 2022, intervenuta nel 2023.

Nel rinviare alle considerazioni svolte nelle pronunce sugli esercizi precedenti riguardo all'importanza della tempestiva adozione e approvazione dei bilanci di esercizio ai fini della corretta gestione del FSR di competenza, si rinnova l'invito all'Ente di predisporre gli atti necessari alla chiusura delle operazioni contabili e alla Regione a procedere con la ripartizione della quota finale del FSR in tempo utile per garantire il rispetto dei termini di legge.

4. Approvazione del bilancio economico di previsione.

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

4.1. Il bilancio economico di previsione 2021 (e pluriennale 2021-2023) dell'Istituto è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 91 del 24 marzo 2021 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 799 del 2 agosto 2021, intervenute entrambe 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).

Il bilancio economico di previsione 2022 (e pluriennale 2022-2024) è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 73 del 30 marzo 2022 e approvato con delibera di giunta n. 1303 del 21 novembre 2022, sempre oltre i termini di legge.

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge, da cui si evince un peggioramento dei tempi di adozione dell'Istituto a partire dal 2020.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adozione ISPRO	21/03/17	05/02/18	21/12/19	24/02/20	24/03/21	30/03/22
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19	15/11/20	15/11/21
Ritardo gg	126	82	36	101	129	135

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Approvazione Regione	05/06/17	29/05/18	15/07/19	21/12/20	02/08/21	21/11/22
Termine	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/19	31/12/20	31/12/21
Ritardo gg.	156	149	196	356	214	325

4.2. L'Istituto ribadisce il fatto che la redazione di entrambi i documenti contabili necessita della preventiva adozione e del conseguente ricevimento dei relativi atti regionali propedeutici, fermo rimanendo il massimo impegno per rispettare i termini di legge.

4.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione dei bilanci di previsione 2021 e 2022.

Si osserva in particolare che i tempi di adozione dell'Ente, già lievemente peggiorati nel 2020, si sono ulteriormente dilatati nel biennio in esame.

Rimangono invece sempre elevati i tempi di approvazione da parte della Regione.

La Sezione ribadisce al riguardo che il bilancio economico di previsione, per quanto privo di funzione autorizzatoria, rimane il principale strumento di programmazione degli enti del Servizio sanitario, come espressamente dichiarato dall'art. 25 del d.lgs. n. 118/2011 che ne impone la predisposizione in coerenza con la programmazione sanitaria ed economico-finanziaria della Regione.

Per la funzione ad esso assegnata la legge richiede pertanto che l'adozione e l'approvazione del bilancio previsione precedano l'apertura dell'esercizio finanziario cui esso si riferisce.

Si richiede pertanto a ISPRO di procedere ad una sollecita adozione del bilancio di previsione una volta ricevuta la comunicazione delle linee guida regionali.

Si rinnova inoltre l'invito alla Regione di quantificare, con le predette linee guida, le risorse a disposizione dell'Istituto basate su una stima del FSR che, in coerenza con la funzione programmatica ad esso assegnata, consenta la redazione di un bilancio con previsioni di ricavi realistici e compatibili con i costi necessari a mantenere il livello delle prestazioni fornite dall'Istituto stesso.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame delle relazioni inviata dal Collegio sindacale sui bilanci di esercizio 2021 e 2022, 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:

- la perdita per euro 363.140 realizzata a chiusura dell'esercizio 2021;
- l'equilibrio di bilancio conseguito con il decisivo concorso di contributi regionali di carattere straordinario;
- le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2021 con l'impiego di risorse straordinarie senza verifica della sostenibilità dei costi a regime;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio;
- la ritardata adozione 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:

- ripristinare l'equilibrio economico della gestione, attraverso una attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse disponibili con il finanziamento ordinario;
- fornire la programmazione dei costi del personale concordata con la Regione, attestante gli obiettivi di riequilibrio già conseguiti e quelli da conseguire nei prossimi esercizi sino a garantirne la piena sostenibilità nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie, senza pregiudizio per la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;
- 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:

- comunicare le azioni intraprese per la revisione e la razionalizzazione dei costi degli enti del SSR;
- 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 4 aprile 2024.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2024

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)