

OGGETTO: Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) e Assistenza Domiciliare Oncologica (ADO). Verifica dell'attività erogata dall'Ospedale Israelitico nel periodo 2006/2008 – Determinazioni conseguenti.

IL PRESIDENTE IN QUALITÀ DI COMMISSARIO AD ACTA

VISTA la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

VISTO lo Statuto della Regione Lazio;

VISTA la Legge Regionale 18 febbraio 2002, n. 6 e s.m.i.;

VISTO il Regolamento Regionale 6 settembre 2002, n. 1 e s.m.i.;

VISTA la Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013, con cui il Presidente della Regione Lazio Nicola Zingaretti è stato nominato Commissario ad acta per la prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi regionali del settore sanitario della Regione Lazio;

VISTA la Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 1 dicembre 2014, con cui l'Arch. Giovanni Bissoni è stato nominato Sub commissario nell'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi regionali del settore sanitario della Regione Lazio con il compito di affiancare il Commissario ad acta nella predisposizione dei provvedimenti da assumere;

CONSIDERATO che con Deliberazione della Giunta Regionale n. 693 del 30 luglio 2004 venivano approvati, nell'ambito dell'area di attività connesse alla Rete Integrata dei Servizi Sanitari e Sociali per la non autosufficienza, tra l'altro, n. 2 "progetti" relativi a:

- Assistenza Domiciliare Integrata da parte dell'Ospedale Israelitico ai pazienti della AUSL RM/A;
- Assistenza Domiciliare Oncologica da parte dell'Ospedale Israelitico ai pazienti della AUSL RM/D;

CONSIDERATO che in esecuzione della suddetta Deliberazione n. 693/2004, veniva autorizzato:

- con Determinazione n. D1117 del 18 marzo 2005, l'avvio del Progetto di "Assistenza Domiciliare Integrata – ADI" – "Ospedalizzazione domiciliare per pazienti ad elevata intensità assistenziale" – dell'Ospedale Israelitico - Azienda USL RM/A;
- con Determinazione n. D1116 del 18 marzo 2005, l'avvio del Progetto di "Assistenza Domiciliare Oncologica" dell'Ospedale Israelitico - Azienda USL RM/D;

CONSIDERATO che, con Deliberazione n. 463 del 29 dicembre 2005, la ASL RM/A prendeva atto del protocollo d'Intesa stipulato tra l'Azienda e l'O.I., in attuazione della citata Determinazione n. D1117/2005 e avviava il progetto sperimentale a far data dal 1° gennaio 2006 per la durata di un triennio;

CONSIDERATO che, con Deliberazione n. 691 del 13.9.2006, la ASL RM/D prendeva "atto dell'avvio del progetto di "Assistenza Domiciliare Oncologica- ADO" da parte dell'Ospedale Israelitico a favore di pazienti della Azienda USL Roma D a far data dal 1.1.2006, a seguito della stipula del relativo Protocollo d'intesa fra le strutture medesime";

VISTO il Decreto del Commissario ad Acta n. U00089 del 27 settembre 2011 "Ratifica protocollo d'intesa stipulato tra Regione Lazio, Azienda Sanitaria Locale Roma A, Azienda Sanitaria Locale Roma D ed Ospedale Israelitico";

VISTO il Decreto del Commissario ad Acta n. U00149 del 6 agosto 2012 "Ratifica accordo integrativo e modificativo del protocollo d'intesa stipulato tra Regione Lazio, Azienda Sanitaria Locale Roma A, Azienda Sanitaria Locale Roma D ed Ospedale Israelitico in data 03 agosto 2011";

PRESO ATTO che, con nota prot. 1/147-15-2013 del 17 febbraio 2014 avente ad oggetto "Ospedale Israelitico", il Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute N.A.S. di Roma ha chiesto alla Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria, tra l'altro, notizie circa la "...documentazione autorizzativa regionale di accreditamento al S.S.R. relativa alle attività ADI e ADO dal 2006 ad oggi, nonché le modalità con cui tali prestazioni vengono remunerate e i relativi budget assegnati...";

PRESO ATTO che, con Decreto del Commissario ad Acta n. U00128 del 7 aprile 2014, si è provveduto ad autoannullare *in parte qua* il DCA n.U00089 del 27 settembre 2011 e il DCA n. U00149 del 6 agosto 2012;

PRESO ATTO, inoltre, che con il citato DCA n. U00128/2014, al punto 10), è stato dato mandato "all'Area Programmazione Servizi territoriali e delle Attività Distrettuali e dell'Integrazione Socio Sanitaria di provvedere, entro e non oltre 45 giorni dalla data di adozione del presente provvedimento, all'approfondimento istruttorio con riferimento all'attività c.d. ADI/ADO (Assistenza Domiciliare Integrata ed Oncologica), allo scopo di verificare la correttezza dell'esecuzione delle attività ADI e ADO e la conseguente spettanza della relativa remunerazione, anche avvalendosi a tal fine delle Aziende Sanitarie sul cui territorio l'attività è stata resa (ASL RM A e ASL ROMA D), riservando all'esito ogni eventuale ulteriore determinazione idonea ad incidere sugli Accordi oggetto del presente provvedimento di autotutela";

PRESO ATTO che, a seguito della relazione trasmessa dall'Amministrazione regionale (prot. n. 297969 GR/11/15 del 22 maggio 2014), il Comando dei Carabinieri per la Tutela della Salute N.A.S. di Roma, con nota prot. n. 1-1000-5-2013 del 16/07/2014, acquisita al protocollo n. 418097 del 21 luglio 2014, ha chiesto di effettuare il controllo del 100% delle cartelle cliniche afferenti le prestazioni ADI e ADO, erogate dall'Ospedale Israelitico, nel periodo 1/01/2009-31/12/2013;

PRESO ATTO che, con nota prot. n. 428571 GR/11/24 del 24 luglio 2014, i Medici del Nucleo Organo di Controllo (N.O.C.), afferenti all'Area Sistema di Remunerazione e Verifica e Controllo Attività Sanitaria della Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria, sono stati incaricati di effettuare il controllo sulle prestazioni rese dall'Ospedale Israelitico, nel periodo 2009-2013;

CONSIDERATO che, con Determinazione n. G01231 del 12 febbraio 2015 e s.m.i., non apparendo le conclusioni alle quali erano pervenuti i Medici del N.O.C., *“omogenee e uniformi”* con quelle delle ASL di riferimento, si è *“ritenuto opportuno procedere ad un ulteriore controllo sulla documentazione delle prestazioni e delle liquidazioni effettuate”* e, pertanto, è stato istituito un Tavolo congiunto, *“composto da n. 3 componenti regionali, n. 2 componenti appartenenti al personale della ASL RM/A e n. 2 componenti appartenenti al personale della ASL RM/D, al fine di chiarire l'effettiva erogazione, da parte dell'Ospedale Israelitico, delle prestazioni ADI (Assistenza Domiciliare Integrata) e ADO (Assistenza Domiciliare Oncologica) negli anni 2009-2013 nonché la correttezza della liquidazione posta in essere dalle ASL di riferimento”*;

CONSIDERATO che la grave carenza documentale, emersa sia dai controlli effettuati dai Medici del N.O.C. che da quelli del Tavolo congiunto, in particolare, relativa alle diarie delle visite domiciliari (alla cui conservazione a tempo illimitato è tenuto l'erogatore (cfr. Circolare del Ministero della Sanità del 19/12/1986 n. 61)), non ha consentito di verificare né la misura, né la correttezza delle prestazioni erogate e, conseguentemente, la effettiva liquidabilità delle prestazioni di ADI e di ADO, per il periodo 2009-2013;

PRESO ATTO che, all'esito dei detti controlli, è stato emanato il Decreto del Commissario ad Acta n. U00187 del 13 maggio 2015 con il quale è stato, tra l'altro, disposto che, non risultando provate, devono, allo stato, essere ritenute *“non liquidabili e conseguentemente non pagabili, le prestazioni di ADI e ADO di cui l'O.I. chiede il pagamento per il periodo 2009-2013”*;

CONSIDERATO, inoltre, che, con nota prot. n. 535060 GR/11/24 del 29 settembre 2014, l'Area Sistema di Remunerazione e Verifica e Controllo Attività Sanitaria, ha trasmesso le citate relazione dei Medici del N.O.C., relative ai controlli effettuati sulle prestazioni erogate dall'O.I. nel periodo 2009/2013 e ha evidenziato che, all'esito dell'attività di controllo, si riteneva *“opportuno procedere al medesimo controllo sulla Struttura anche per gli anni 2006, 2007 e 2008”*;

PRESO ATTO che, con nota prot. n. 569820 GR/11/24 del 15 ottobre 2014, l'Area Sistema di Remunerazione e Verifica e Controllo Attività Sanitaria ha chiesto all'Ospedale Israelitico *“di mettere a disposizione del personale incaricato, entro 48 ore, gli elenchi completi degli assistiti e tutta la documentazione clinica in originale”* relativa alle prestazioni sanitarie di Assistenza Domiciliare Integrata (A.D.I.) e Assistenza Domiciliare Oncologica (A.D.O.) erogate dall'Ospedale Israelitico nel periodo 2006-2008;

CONSIDERATO che, con successiva nota prot n. 575632 GR/11/24 del 16 ottobre 2014, è stato comunicato all'Ospedale Israelitico che la data di inizio delle operazioni di

controllo sulla documentazione clinica in originale, relativa alle predette prestazioni di ADI/ADO, era fissata per il giorno 22 ottobre 2014;

CONSIDERATO che, con nota prot. n. 595205 GR/11/24 del 27 ottobre 2014, la competente Area ha trasmesso il *“verbale del sopralluogo effettuato in data 22 ottobre 2014 presso l’Ospedale Israelitico, attinente le operazioni di verifica della documentazione clinica in originale inerente il 100% delle prestazioni di Assistenza Domiciliare Integrata e Assistenza Domiciliare Oncologica, erogate nel periodo 2006-2008”*;

PRESO ATTO che nel suddetto verbale si attesta che *“... non è possibile procedere ad alcun controllo nonostante il congruo preavviso di 48 ore, i sottoscritti dott. Emidio Di Virgilio, dott. Prospero Limongelli, dott. Stefano Conte e dott. Andrea Calvani concludono le operazioni ed evidenziano altresì che, per quanto riscontrato in data odierna, le modalità di conservazione della documentazione sanitaria non rispettano la normativa vigente.*

I Referenti della Direzione Sanitaria non intendono firmare il presente verbale che si rilascia in copia”;

PRESO ATTO che, con nota del 20/05/2015, assunta agli atti del Sub Commissario con nota prot. UF 328 del 25/05/2015, il Prefetto di Roma ha invitato il Presidente della Regione Lazio, in qualità di Commissario del Servizio Sanitario Regionale, a seguito della riunione tenutasi in data 19/05/2015, a *“considerare la possibilità, ove naturalmente ciò sia consentito dalla legge, di una prosecuzione transitoria del rapporto tra SSR e l’Ospedale Israelitico, fino a quanto i Giudici aditi non abbiano espresso un pronunciamento, sia pure di carattere non definitivo”*;

PRESO ATTO, altresì, che, con nota prot. n. UF 344 del 29/05/2015, il Sub Commissario per l’attuazione del Piano di Rientro, a seguito del suddetto incontro tenutosi in data 19/05/2015, ha proposto l’istituzione di un Tavolo Tecnico congiunto, atto a chiarire e a risolvere, nel rispetto della legalità e della legittimità, i seguenti punti: **CONTROLLI, RAPPORTI ECONOMICI, AUTORIZZAZIONE E ACCREDITAMENTO, PRESTAZIONI** (provvedimenti immediati in ordine alle verifiche di ulteriori irregolarità emerse all’esito dei controlli effettuati negli anni 2012-2013 in ordine alle prestazioni afferenti ai DRG 234,344 e 345);

CONSIDERATO che l’istituzione del Tavolo Tecnico e le attività di controllo espletate in sua costanza hanno prodotto i seguenti risultati: accettazione, da parte dell’Ospedale Israelitico, dei controlli delle cartelle cliniche 2012-2013 e disponibilità all’effettuazione dei controlli ADI-ADO 2006-2008;

CONSIDERATO che, con nota prot. n. 292521/GR/11/27 del 28/05/2015, l’Amministrazione regionale ha comunicato all’Ospedale Israelitico l’avvio, ex art. 7 della L. 241/1990, del procedimento *“avente ad oggetto l’an e il quantum della liquidabilità delle prestazioni di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) e di Assistenza Domiciliare Oncologica (ADO), erogate dall’Ospedale Israelitico, rispettivamente a favore dei pazienti della ASL RM/A e della ASL RM/D, nel periodo 2006-2008”*;

CONSIDERATO che, con nota prot. n. 2060/9PR/O.I. del 5/06/2015, l'Ospedale Israelitico ha inviato le proprie osservazioni, manifestando, tra l'altro, la disponibilità a mettere a disposizione del personale incaricato dall'Amministrazione regionale tutta la documentazione in possesso relativa alle prestazioni in oggetto;

CONSIDERATO che, come risulta dalla relazione prot. n. 433908 GR/11/25 del 6/08/2015, i controlli delle cartelle cliniche riguardanti le prestazioni di ADI e ADO rese dall'Ospedale Israelitico dal 2006 al 2008, sono stati effettuati dal personale regionale con il supporto dei rappresentanti nominati dalla ASL RM/A e dalla ASL RM/D, sul 12,50% delle cartelle, selezionate in maniera tale da poter vagliare un campione esteso e rappresentativo;

PRESO ATTO che nella suddetta relazione viene evidenziato che:

- "... dall'esame degli atti risulta che nell'ambito del campione esaminato nessun fascicolo è risultato completo di tutti i documenti sopra richiamati ...";
- "... si registrano comunque oggettive carenze che riguardano tanto la parte relativa alla documentazione delle attività assistenziali, quanto quella relativa alla registrazione amministrativa delle stesse";
- "... la criticità più rilevante, riscontrata sul 100% del campione esaminato, riguarda senz'altro la presa in carico dei pazienti che, secondo quanto previsto nei citati progetti, doveva avvenire tramite richiesta del MMG. Nella pratica, l'O.I., (che nello svolgimento delle proprie attività ordinarie veniva a contatto con i pazienti), inviava un fax alla ASL segnalando che avrebbero proceduto a visitare un determinato paziente per valutarne l'ammissione in assistenza domiciliare e, anche in mancanza di riscontro, procedeva ad inserire i pazienti in ADI o ADO, registrando puntualmente l'avvenuto inizio delle prestazioni.";
- "... In conclusione, dagli atti esaminati risulta che i pazienti rientranti nei citati progetti sono stati assistiti dall'O.I, tuttavia a causa delle modalità di elaborazione e tenuta della relativa documentazione non è sempre possibile definire, con certezza, se le prestazioni assistenziali siano state o meno pienamente conformi con quanto indicato nei progetti";

CONSIDERATO che, con nota prot. n. 491400 GR/11/25 del 16/09/2015, l'Amministrazione regionale, all'esito delle attività di verifica concernenti i controlli ADI e ADO nel periodo 2006-2008, ha chiesto alla ASL RM/A ed alla ASL RM/D di voler fornire ogni utile elemento conoscitivo, in particolare, relativamente alle verifiche a suo tempo effettuate sulle attività dell'Ospedale Israelitico;

PRESO ATTO che la ASL RM/A e la ASL RM/D, rispettivamente, con nota prot. n. 78735 del 14/10/2015 e nota prot. n. 78599 del 14/10/2015, hanno riscontrato la suddetta richiesta illustrando la procedura in base alla quale venivano liquidate le fatture trasmesse dall'Ospedale Israelitico, senza aggiungere documentazione attestante il superamento delle criticità riscontrate dai N.O.C.;

CONSIDERATO che, con nota prot. n. 579035 GR/11/27 del 27/10/2015, inviata all'Area Pianificazione Strategica, che ha effettuato i controlli sull'attività ADI-ADO, erogata dall'Ospedale Israelitico nel periodo della sperimentazione "alla luce delle risultanze dei controlli in oggetto e delle successive informazioni acquisite dalla ASL RM/A e dalla ASL RM/D" sono stati chiesti "ulteriori chiarimenti in ordine alla

conformità degli atti, visionati in occasione dei suddetti controlli, a quanto previsto dai Progetti di Assistenza Domiciliare (ADI e ADO), nel periodo 2006-2008”;

PRESO ATTO che la competente Area, con nota prot. n. 579961 GR/11/25 del 28/10/2015, ha ribadito quanto riportato nella relazione del 6/08/2015, precisando che: “... tutti gli atti oggetto del controllo presentano rilevanti criticità formali che riguardano tanto la parte relativa alla documentazione delle attività assistenziali quanto quella concernente la registrazione amministrativa delle stesse.

Poiché le citate criticità erano presenti, con aspetti che variano da cartella a cartella sul 100% del campione esaminato, si precisa che è stata riscontrata la difformità delle stesse rispetto a quanto previsto nei progetti di riferimento”;

CONSIDERATO che le prestazioni sono liquidabili laddove è data prova che:

- ✓ sono state effettivamente rese;
- ✓ sono state rese correttamente;
- ✓ sono state rese in modo conforme a quanto previsto dal contratto;

CONSIDERATO che, per quel che concerne le prestazioni ADI e ADO erogate, nel periodo 2006-2008, dall’Ospedale Israelitico, la grave carenza documentale, in particolare, relativa alle diarie delle visite domiciliari (alla cui conservazione a tempo illimitato è tenuto l’erogatore (cfr. Circolare del Ministero della Sanità del 19/12/1986 n. 61)), non ha consentito di verificare né la rispondenza quantitativa e qualitativa, né la conformità al progetto terapeutico;

RITENUTO che, in assenza dei suddetti requisiti, non possono essere liquidati ed autorizzati pagamenti, che sarebbero mancanti dei presupposti previsti per legge;

CONSIDERATO che l’onere della prova della prestazione resa in modo liquidabile incombe, comunque, sul soggetto che chiede il pagamento;

TENUTO CONTO degli ulteriori elementi di fatto, riguardanti l’Ospedale Israelitico, acquisiti a seguito del Decreto di sequestro preventivo n.15099/15, notificato da parte del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, NAS di Roma, al Sub Commissario in data 21/10/2015 e trasmesso, in data 22/10/2015, alla Direzione regionale competente, nonché dell’Ordinanza di applicazione misure cautelari, emanata dall’Ufficio n.37 del GIP di Roma del 16/10/2015 (acquisita in copia in data 26/10/2015 a seguito di autorizzazione del P.M. Dott.ssa Palaia), che evidenzia le gravi violazioni di legge in merito alla normativa vigente in materia di autorizzazione all’esercizio e all’accreditamento istituzionale, riscontrate anche in via amministrativa, nonché disfunzioni assistenziali.

TENUTO CONTO, inoltre, che dal citato provvedimento cautelare emerge, anche ed ulteriormente, che tali violazioni di legge sono state scientemente perpetrate, hanno coinvolto l’intero vertice della Struttura (dal Direttore Generale al Direttore Sanitario; dal responsabile dell’Ufficio appropriatezze delle cartelle cliniche al vice direttore amministrativo), arrivando quindi a delinearsi quale vero e proprio modus procedendi della struttura medesima. Emerge ulteriormente che, in vista dei controlli amministrativi, la struttura risulta manifestare l’intenzione univoca di svolgere un’attività di manipolazione ed alterazione delle cartelle soggette a controllo (cartelle

cliniche relative all'anno 2014), della documentazione ADI e ADO.

DECRETA

per le motivazioni descritte in premessa, che costituiscono parte integrante del presente provvedimento:

- 1) di prendere atto delle risultanze dei controlli effettuati (vd. relazione prot. n. 433908 GR/11/25 del 6/08/2015) e di considerare perciò, allo stato, non provate e quindi in ogni caso non liquidabili e, conseguentemente, non pagabili, le prestazioni di ADI e ADO erogate dall'Ospedale Israelitico nel periodo 2006-2008, anche alla luce della citata Ordinanza del GIP di Roma del 16/10/2015;
- 2) sulla scorta di quanto sopra, la ASL RM/A e ASL RM/D dovranno rivedere ed autoannullare eventuali atti di liquidazione nel frattempo adottati.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio nei termini di gg 60 (sessanta) dalla notifica ovvero ricorso straordinario al Capo dello Stato entro il termine di gg 120 (centoventi).

Il presente decreto sarà pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.

Nicola Zingaretti

