



# Studio di fattibilità economica del sistema di soccorso 118

*Applicazione D.Lgs. 117 de 3 luglio 2017 ss.mm.ii. - Sistema a rimborso*

## Sommario

PREMESSA .....	2
<b>I – valutazioni iniziali di sistema.....</b>	<b>3</b>
CARDINI DEL SISTEMA TARIFFARIO VIGENTE .....	3
CARDINI DEL SISTEMA A RIMBORSO .....	4
ESITO TAVOLO ECONOMICO ETS.....	5
SCRITTURE CONTABILI, BILANCI E RENDICONTAZIONI .....	6
NUOVE CONVENZIONI .....	7
IPOTESI DI RAPPORTO CON LE ODV .....	9
<b>II - fattibilità economica del sistema118 in regime di rimborso .....</b>	<b>10</b>
IPOTESI DI FINANZIAMENTO DEL SISTEMA ETS.....	10
DICHIARAZIONE DI ASSEVERAZIONE DEI COSTI A RIMBORSO.....	10
PRINCIPALI TIPOLOGIE DI CLASSI DI COSTO RIMBORSABILI.....	11
FORMAZIONE.....	12
STIMA DEI COSTI DI FUNZIONAMENTO.....	12
POSSIBILI LIMITAZIONI QUANTITATIVE ED ECONOMICHE (MASSIMALI DI SPESA) .....	14
CONCLUSIONI .....	17

## **PREMESSA**

*Nel sistema 118 della Sardegna operano 126 Organizzazioni di Volontariato (ODV) e 46 Cooperative Sociali (CS).*

*ODV e CS gestiscono complessivamente 217 postazioni di base, di cui 15 in regime di potenziamento estivo.*

*L'articolo 4 del D.Lgs. 117 de 3 luglio 2017 ss.mm.ii. (di seguito Codice ETS) definisce come Enti del Terzo Settore (ETS) sia le organizzazioni di volontariato che le imprese sociali, incluse le cooperative sociali oltre, ovviamente, alle Reti Associative (RA). Tutti gli ETS devono obbligatoriamente essere iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) - ART. 11 Codice ETS.*

*In Sardegna è attualmente vigente un sistema di remunerazione delle prestazioni, basato su una tariffa definita secondo la convenzione regionale regolamentata dalla DGR n. 36/45 del 31/08/2021, prorogata fino al 31/12/2024.*

## I – valutazioni iniziali di sistema

### CARDINI DEL SISTEMA TARIFFARIO VIGENTE

I cardini del sistema tariffario regionale vigente sono costituiti dalle seguenti macro voci oggetto di valorizzazione economica:

- SERVIZIO ATTIVO/REPERIBILITA';
- RIMBORSO CHILOMETRICO PER MISSIONI EFFETTUATE;
- ALTRE VOCI A RIMBORSO SECONDO CONVENZIONE.

La prima voce, che è quella maggiormente rilevante rispetto al costo totale delle convenzioni in essere, prevedendo le seguenti tariffe (dati 2023 inclusivi di adeguamento ISTAT):

Tipologie servizio (TABELLA A convenzione)	Rimborso Orario
Servizio attivo non H24	€ 15,08
Servizio reperibilità (20% del servizio attivo)	€ 3,03
Servizio attivo H24	€ 19,41
Servizio reperibilità su servizio H24 (30% servizio attivo)	€ 5,83
Servizio attivo H24 con certificazione ISO 9001:2008	€ 20,91
Disponibilità oraria, servizio attivo extra convenzione (over time)	€ 15,08
Disponibilità oraria servizio reperibilità extra convenzione	€ 3,03

Per il rimborso chilometrico ad intervento, sono invece previste le seguenti tariffe (anno 2023 con adeguamento ISTAT):

Percorrenze (TABELLA B convenzione)	Rimborso chilometrico
Missione con percorso da 0 a 15 km a/r	€ 19,04 in misura fissa
Missione con percorso da 16 a 25 km a/r	€ 25,37 in misura fissa
Missione con percorso superiore a 25 km a/r	€ 0,94 a chilometro

Altre voci a rimborso ai sensi dell'art. 13 della convenzione sono:

- la formazione obbligatoria non espletata da AREUS;
- piastre DAE (defibrillatori) per adulti e di tipo pediatrico;
- copertura assicurativa per RC danni vs terzi;
- copertura assicurativi rischi ed infortuni professionali correlati all'attività;
- ossigeno;
- smaltimento rifiuti speciali derivanti da attività di soccorso.

L'applicazione dei parametri del servizio attivo/reperibilità e dei rimborsi chilometrici sopra descritti (con tariffe ovviamente 2022) hanno dato luogo, per l'esercizio precedente, ad **€ 30.061.172 di costi aziendali**, cui si sono aggiunti € 5.000.000 di finanziamenti regionali aggiuntivi per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza - urgenza 118 (Art. 1, comma 5 LR 16 settembre 2019, n16).

Il sistema ODV e Cooperative sociali pertanto nel 2022 ha ricevuto finanziamenti complessivi per **€ 35.061.172**, cui si dovranno aggiungere alcuni ratei attualmente in corso di definizione per le altre voci di rimborso in convenzione.

Nel corso del 2023, con dati al mese di ottobre, sono stati liquidati € 29.913.238,20, inclusa una tranche di 2,5 mln di finanziamento regionale aggiuntivo. Su base annua questo importo dovrebbe pertanto proiettare una spesa a consuntivo 2023 di circa **€ 37.895.000**.

Tale importo verrà considerato, in questo lavoro, quale riferimento per le valutazioni dell'impatto finanziario del nuovo sistema a rimborso.

## **CARDINI DEL SISTEMA A RIMBORSO**

Il Sistema a Rimborso per gli ODV è retto dai seguenti elementi normativi del D.Lgs. n.117/2017 e ss.mm.ii.:

- art.33, co.3 *"Per l'attività di interesse generale prestata le organizzazioni di volontariato possono ricevere, soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6"*;
- art.56, co.2 *"Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate"*;
- art.17, co.3 *"L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del Terzo settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario"*.

Il carattere non oneroso (e quindi gratuito) del servizio svolto dalle ODV, è garantito dal principio del riconoscimento e del rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per il servizio 118. La ratio è evidentemente quella di evitare l'emersione di un possibile «lucro» che farebbe venire meno, in radice, il motivo della priorità concessa al momento del convenzionamento.

Fermo restando i principi in materia di composizione dei bilanci annuali, nonché gli obblighi di legge in materia di tenuta delle scritture contabili, libri sociali e gli altri previsti dalla vigente normativa a cui le Associazioni di volontariato sono tenute, occorre definire i criteri necessari per riconoscere i costi effettivamente sostenuti e documentati per le attività oggetto delle future convenzioni.

L'Azienda dovrà regolamentare i seguenti aspetti:

- il costo chiesto a rimborso dall'ODV non dovrà essere direttamente finanziato ovvero rimborsato a qualsiasi titolo all'Associazione da parte di altre amministrazioni pubbliche (divieto di doppio finanziamento);
- il costo dovrà rientrare tassativamente in una delle categorie che dovranno essere tipizzate in un regolamento regionale/aziendale;

- il costo dovrà essere coerente e congruo con il servizio da svolgere, iscritto nella contabilità generale dell'Associazione e chiaramente distinguibile dagli altri costi;
- il costo dovrà essere supportato da idonea documentazione;
- il costo dovrà essere sostenuto nel rispetto dei principi civilistici e fiscali in tema di contabilità;
- l'imposta sul valore aggiunto (IVA) potrà costituire un costo ammissibile solo se realmente e definitivamente sostenuto e non recuperato secondo il regime IVA applicabile alla singola Associazione che sottoscrive la convenzione. Quest'ultima, in ogni caso, in sede di rendicontazione dovrà dichiarare il regime IVA applicabile;
- non saranno in ogni caso rimborsabili i costi riguardanti sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada, multe, ammende, penali e spese legali, nonché quelli relativi ad automobili o altri veicoli non utilizzati per il servizio oggetto della convenzione.

I Cardini del corretto funzionamento del sistema a rimborso dell'assistenza sanitaria pre-ospedaliera 118 di AREUS e dei relativi controlli potranno pertanto essere i seguenti:

1. effettività della spesa sostenuta;
2. pertinenza della spesa rispetto al servizio 118;
3. chiara distinguibilità in contabilità della spesa pertinente rispetto agli altri costi (contabilità analitica);
4. coerenza e congruità con il servizio da svolgere;
5. rendicontazione dei costi e certificazione dati contabili;
6. monitoraggio, vigilanza e controllo sia da parte di AREUS che del Ministero del Lavoro ed, in parte, dalla Rete Associativa di appartenenza;
7. Attestazione della «SC - Centrale Operativa 118» di competenza, circa la regolarità nell'esecuzione del servizio reso per il 118 dalle ODV;
8. Per alcuni costi (ad esempio manutentivi) per importi superiori a 1.000,00 Euro sarà necessario ottenere l'approvazione preventiva della «SSD – Accreditamento rete emergenza e urgenza» di AREUS.

Il punto 1 ed il punto 3 evidenziano la necessità oggettiva che gli ODV si dotino di uno specifico **sistema di contabilità analitica** capace di evidenziare le spese pertinenti e quindi rimborsabili, rispetto a quelle non pertinenti, non rimborsabili.

I punti 4 e 5 evidenziano inoltre la necessità di una **asseverazione dei costi sostenuti** resa, ai sensi dell'art. 45 del D.P.R. n. 445/2000, dal rappresentante legale della singola ODV/Rete Associativa.

## **ESITO TAVOLO ECONOMICO ETS**

Al fine di ricavare input per la valutazione dell'implementazione di un sistema a rimborso coerente con il Codice TS, AREUS ha attivato due tavoli di interlocuzione con gli ETS e con l'Assessorato Regionale alla Sanità, uno "economico" (per la valutazione del nuovo sistema) ed uno "tecnico" (per la gestione degli aspetti strutturali, strumentali e professionali del futuro processo di accreditamento ai sensi del Codice TS).

Con riferimento al solo tavolo economico l'Azienda ha definito un prospetto ad hoc per la rendicontazione dei costi a consuntivo degli ETS.

Il servizio Programmazione e Controllo di Gestione aziendale ha richiesto, mediante il prospetto in argomento, che il singolo ETS evidenziasse innanzitutto la percentuale dei costi, per singola voce, riferibili all'attività in convenzione con il 118 regionale (verifica della "pertinenza").

Dal tavolo sono pervenute spontaneamente a seguito di differenti comunicazioni 20 rendicontazioni (per il 12,5% dei contattati) per un totale di 27 postazioni di base gestite.

La maggior parte degli ETS non ha pertanto aderito all'indagine conoscitiva, nonostante ripetute sollecitazioni.

Le rendicontazioni pervenute tuttavia sono comunque significative e rilevanti e consentono di effettuare una proiezione sulla base del campione pervenuto.

Ebbene l'esito della rielaborazione dei dati ha evidenziato che i 30.061.172 di euro erogati nel 2022 coprono tendenzialmente l'86,45% dei costi pertinenti.

L'erogazione degli ulteriori 5 milioni annui (Art. 1, comma 5 LR 16 settembre 2019, n16) ha invece consentito di finanziare circa il 101,9% dei costi degli enti che hanno risposto all'indagine contabile AREUS.

Da tale osservazione potrebbe derivare la conclusione che il passaggio dal sistema tariffario a quello a rimborso potrebbe essere sostenuto con le stesse risorse ora applicate attualmente.

Tale conclusione tuttavia appare ottimistica.

Una più attenta analisi dei dati oltre alla percezione delle aspettative degli ODV sul nuovo regime evidenzia la necessità di finanziamenti suppletivi che saranno con certezza legati in primis all'entità delle risorse umane che potranno essere assunte dalle ODV.

Il sistema attualmente infatti soffre, anche a livello nazionale, di un calo tendenziale del numero di volontari, che sta portando in alcuni casi ad una richiesta di riduzione del numero di ore in convenzione da parte di ODV in difficoltà, anche nella nostra Regione.

Gli ODV di altre regioni assumono pertanto, nell'ambito delle rispettive convenzioni, personale dipendente da destinare in particolare alla guida delle ambulanze, anche per garantire un'adeguata copertura assicurativa a queste figure.

Questo aspetto sarà determinante nella definizione dei costi del sistema 118 in Sardegna.

Dovrà pertanto essere definita una regolamentazione e probabilmente un limite quantitativo al ricorso di personale retribuito, da riferirsi all'entità strettamente necessaria al funzionamento (e sopravvivenza) degli ODV, senza che peraltro al predetto personale dipendente possano riconoscersi anche i rimborsi previsti per il personale volontario.

La quantificazione dei costi del sistema a rimborso pertanto è complessa e dipende da ciò che può essere ammesso a rimborso.

## **SCRITTURE CONTABILI, BILANCI E RENDICONTAZIONI**

Per l'art. 13 del Codice ETS – *“gli enti del Terzo settore devono redigere il **bilancio di esercizio** formato dallo stato patrimoniale, dal **rendiconto gestionale**, con l'indicazione, dei proventi e degli oneri, dell'ente, e dalla **relazione di missione** che illustra le poste di bilancio,*

*l'andamento economico e gestionale dell'ente e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie. Il bilancio degli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate inferiori a 220.000,00 euro può essere redatto nella forma del **rendiconto per cassa**".*

Il Bilancio deve essere redatto secondo lo schema ministeriale in conformità alla modulistica definita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

AREUS ritiene tuttavia che i Bilanci e le rendicontazioni di cui all'art. 13 del Codice non siano sufficienti per gestire le informazioni di dettaglio per il sistema a rimborso.

La necessità di verificare specificità, effettività e pertinenza dei costi a rimborso rende necessario un **Rendiconto Economico specifico**, capace di evidenziare i costi esclusivi riferiti all'attività 118, accompagnato da un'attività di controllo a campione, da parte del committente, delle fatture ed alla asseverazione delle spese sostenute, da parte del fornitore del servizio.

In altre Regioni è previsto un sistema di controlli che responsabilizza le **Reti Associative**, le quali vengono convenzionate direttamente con il Servizio Sanitario Regionale e presentano, pertanto, una sorta di bilancio consolidato, certificato, corredato da specifiche rendicontazioni economiche per singola ODV, su modello definito dall'Azienda committente.

Anche la Sardegna potrebbe seguire questo modello.

## **NUOVE CONVENZIONI**

Le nuove convenzioni con Reti Associative/ODV dovranno essere predisposte con riguardo all'**art.57, co.1, del D.lgs 3.7.2017 n.117** e ss.mm.ii.

*L'art. 57 prevede in particolare che "I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo Settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'art.41, co.2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione"*

Pertanto si definiscono alcuni possibili requisiti:

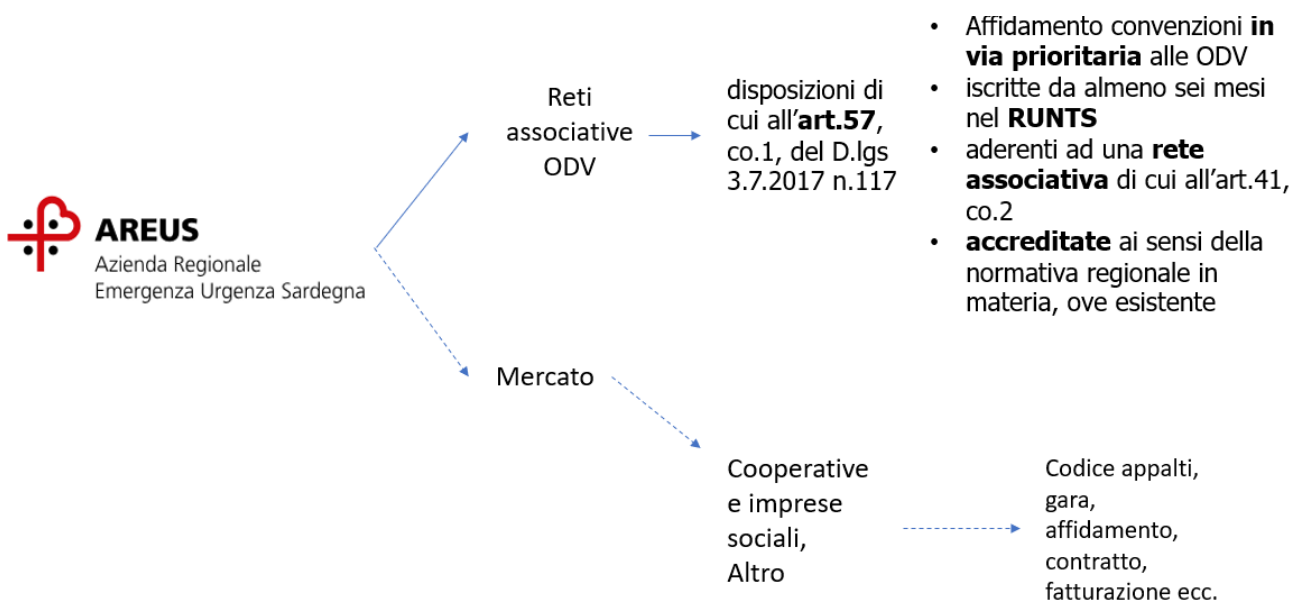
1. La stipula della convenzione è condizione indispensabile per l'espletamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza / urgenza;
2. le attività di soccorso saranno affidate, in via prioritaria, alle ODV:
  - a) in quanto non aventi finalità di lucro;
  - b) purché iscritte da almeno 6 mesi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) di cui al D.Lgs. n.117/2017;
  - c) che garantiscano il servizio h24 o h12 come da programmazione aziendale per la singola postazione;

- d) che siano in possesso delle necessarie autorizzazioni sanitarie ad oggi non previste;
- e) che siano in possesso dei requisiti di moralità ed onorabilità, con specifico riferimento a quanto previsto dall'art. 2382 cod. civ., con la precisazione che detti requisiti devono essere posseduti da coloro che esercitano cariche di Amministratore / legale rappresentante delle Associazioni;
- f) che non siano state destinatarie in precedenza di provvedimenti di risoluzione della convenzione per il servizio di 118, adottati da AREUS o da altre strutture pubbliche, per grave inadempimento degli obblighi contrattuali;
- g) che si avvalgano di personale retribuito negli stretti limiti necessari al loro funzionamento, senza che al predetto personale dipendente possano riconoscersi rimborsi previsti per il personale volontario;
- h) che siano in regola con gli obblighi contributivi previdenziali in caso di presenza di personale dipendente;
- i) che siano assicurati i propri aderenti secondo le modalità previste dall'art.4 della L. n.266/1991;
- j) che siano in possesso di Codice Etico ovvero documentazione equipollente.

- - -

Per quanto riguarda invece le **Cooperative Sociali** attualmente operative in Regione, considerata la sentenza della Corte di Giustizia UE, VIII Sezione, del 07/07/2022, le stesse potranno essere reclutate dal sistema solo in una fase successiva e subordinata a quella prioritaria applicabile agli ODV.

In particolare le Cooperative ovvero altre entità e forme societarie, potranno essere contrattualizzate sulla base del Codice Appalti ed avranno uno specifico Contratto di servizio, che regolerà gli aspetti economici:

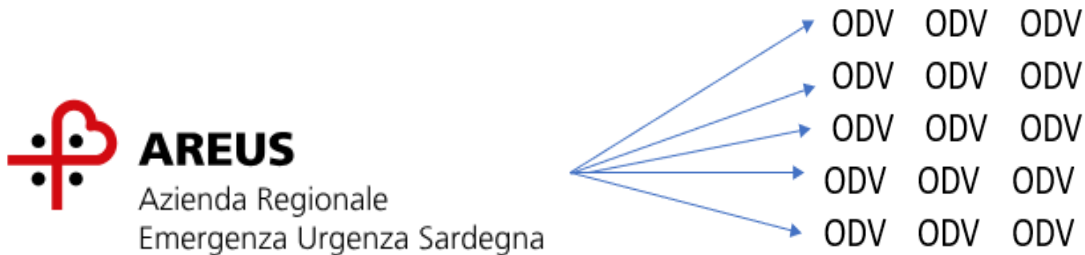




## IPOTESI DI RAPPORTO CON LE ODV

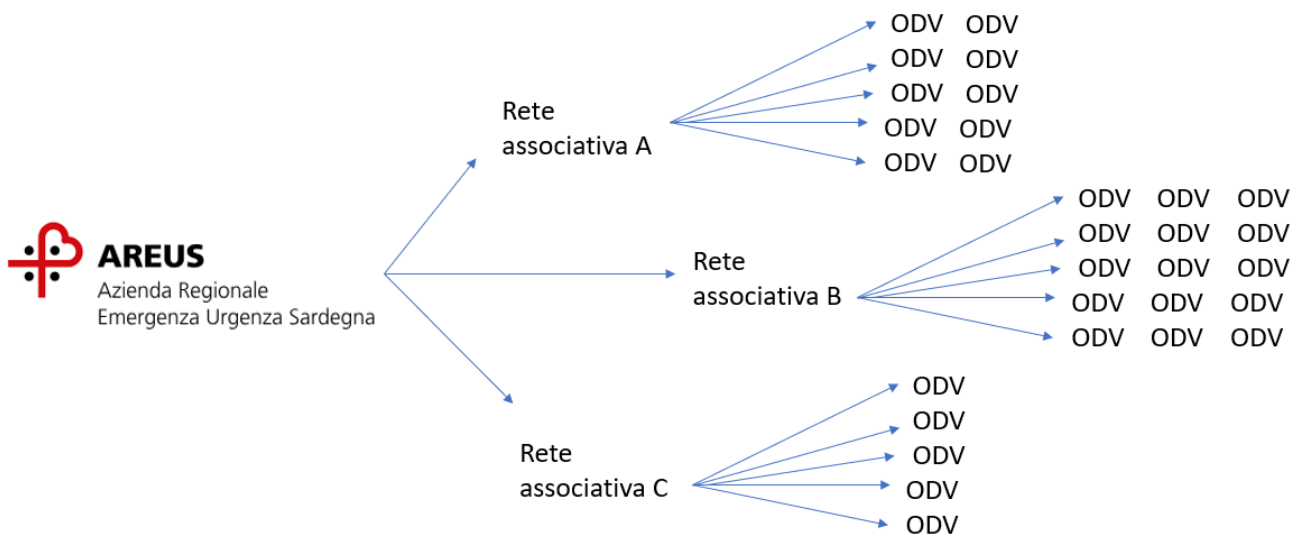
AREUS potrà fundamentalmente avere due tipologie di relazione con le ODV.

### 1) CONVENZIONAMENTO DIRETTO



L'Azienda stipula una convenzione con il singolo ODV (come avviene adesso in Sardegna).

### 2) CONVENZIONAMENTO INDIRETTO



AREUS in questo secondo caso stipulerebbe un numero ridotto di convenzioni, limitate alle Reti Associate.

Le Reti Associate verrebbero in tale maniera responsabilizzate anche sui controlli verso gli ODV, operando inoltre un'attività di standardizzazione e consentendo di consolidare le informazioni economiche rilevanti, anche mediante attività strutturate "consortili" di contabilizzazione e controllo.

Si ritiene che tale seconda ipotesi di funzionamento possa garantire tempi inferiori nel processo di assegnazione degli acconti e di liquidazione del saldo a consuntivo, abbreviando la concatenazione delle relazioni e delle necessarie interlocuzioni tecnico-gestionali di processo.

## II - fattibilità economica del sistema 118 in regime di rimborso

### **IPOSTESI DI FINANZIAMENTO DEL SISTEMA ETS**

AREUS potrebbe utilizzare il sistema degli acconti e del saldo a consuntivo.

In particolare potrebbe essere proponibile una gestione con **2 acconti infrannuali** pari al **45%** ciascuno (parametrati all'offerta iniziale di assegnazione della singola postazione), con un **saldo a consuntivo** fino a concorrenza del restante **10%**, da erogare post approvazione di Bilancio e correlato all'importo finale riconosciuto nel **Verbale di Verifica** (verbale di asseverazione dei costi richiesti a rimborso, rientranti tassativamente in una delle categorie previste in convenzione).

L'erogazione del saldo dovrà comunque essere subordinata alla verifica da parte di AREUS della correttezza dei giustificativi di spesa presentati, della congruità e coerenza rispetto al servizio in convenzione, dell'iscrizione dei costi nella contabilità generale dell'Associazione, della loro chiara distinguibilità dai costi afferenti ad altre attività non convenzionate ed alla trasmissione all'Azienda di tutti i prospetti di rendicontazione riferiti alle postazioni per le quali le spese sono chieste a rimborso.

Il costo deve sempre essere sostenuto nel rispetto dei principi civilistici e fiscali in tema di contabilità.

I flussi di pagamento a fronte dei costi sostenuti dovranno essere tracciabili ed oggetto di specifica rendicontazione.

Per incongruenze gravi e/o falsità (materiali/ideologiche) delle somme chieste a rimborso, AREUS si riserverà di procedere all'irrogazione di sanzioni o, nei casi più gravi, alla risoluzione della convenzione ex art. 1456 cod. civ.

I Soggetti assegnatari saranno tenuti a mettere a disposizione di AREUS i documenti probanti le spese sostenute e rendicontate entro 30 giorni dalla richiesta.

Sarà facoltà dei Soggetti assegnatari presenziare all'attività di verifica, anche in contraddittorio, con incontri che saranno organizzati da AREUS (in tali casi dovrà essere presente un rappresentante della Rete associativa, o soggetto da questa delegato).

Al termine dei controlli, AREUS trasmetterà ai Soggetti assegnatari il prospetto finale contenente gli importi effettivamente rimborsabili e le note redatte in fase di verifica e predisporrà un **verbale di verifica**, che legittimerà l'emissione di una **nota di debito** per il saldo finale da corrispondere all'ODV.

### **DICHIARAZIONE DI ASSEVERAZIONE DEI COSTI A RIMBORSO**

Il verbale di verifica dovrà essere corredato da una **dichiarazione resa, ai sensi dell'art. 45 del D.P.R. n. 445/2000**, dal Legale rappresentante del Soggetto assegnatario (ODV ovvero Rete Associativa nelle due precedenti ipotesi di convenzionamento) sottoscritta anche dal

legale rappresentante della Rete associativa, o soggetto da questa delegato, da presentare su apposito modello predisposto da AREUS, attestante:

- la correttezza amministrativa e fiscale delle spese oggetto di rimborso;
- che i costi oggetto di rimborso sono stati effettivamente sostenuti dal Soggetto assegnatario per l'esecuzione del servizio oggetto di convenzione;
- che il personale non volontario utilizzato per l'espletamento delle prestazioni è impiegato nel rispetto della normativa vigente in materia contrattuale, previdenziale e assicurativa e che tutti i relativi adempimenti sono stati rispettati;
- che i rimborsi assicurativi ricevuti, riferiti a spese rendicontate, anche parzialmente e/o in anni precedenti rispetto a quello oggetto di verifica, sono stati correttamente portati in detrazione alle voci di spesa esposte;
- che le spese richieste a rimborso non sono state e non saranno oggetto di rimborso, finanziamento o donazione, anche parziali, da parte di altri soggetti pubblici o privati.

### **PRINCIPALI TIPOLOGIE DI CLASSI DI COSTO RIMBORSABILI**

Di seguito vengono riportate, a titolo esemplificativo, delle categorie di costo eventualmente rimborsabili sulla base della % di pertinenza ed esclusività rispetto al servizio 118:

#### a) Automezzi in convenzione

- Leasing finanziario per automezzi
- Assicurazione automezzi
- Manutenzione ordinaria automezzi
- Manutenzione straordinaria automezzi
- Pulizia e sanificazione automezzi
- Carburante

#### b) Attrezzature sanitarie

- Manutenzione attrezzature sanitarie
- Beni strumentali di costo d'acquisto inferiore ad Euro 516,46

#### c) Costi di gestione della sede

- Locazione sede
- Pulizia sede e smaltimento rifiuti speciali
- Spese condominiali
- Costi utenze (gas, riscaldamento, telefono, energia elettrica, acqua)
- Manutenzione ordinaria sede
- Manutenzione straordinaria sede
- Assicurazione sede
- Imposte e tasse inerenti alla sede

#### d) Rimborsi spese per personale volontario (autisti/soccorritori)

- Spese per abbigliamento (volontari)
- Spese pasti (volontari)
- Spese per assicurazioni (volontari)

- Spese per accertamenti sanitari obbligatori, prevenzione e sicurezza in base alla normativa vigente (volontari)
- Spese di trasferta (solo se preventivamente autorizzate)
- Spese per servizio civile nazionale

e) Rimborsi costi personale dipendente

- Personale dipendente - autista e/o soccorritore
- Personale dipendente - coordinatore
- Personale dipendente - amministrativo
- Spese per abbigliamento (personale dipendente)
- Spese pasti (personale dipendente)
- Spese per assicurazioni (personale dipendente)
- Spese per accertamenti sanitari obbligatori, prevenzione e sicurezza in base alla normativa vigente (personale dipendente)

f) Materiale sanitario di consumo

- Materiale sanitario di consumo autorizzato
- Ossigeno e noleggio bombole
- Piastre DAE, batterie DAE, elettrodi ECG

g) Spese generali

- Spese per attività amministrative (studio commercialista)
- Spese per consulenze dipendenti (consulente del lavoro)
- Consulenze sanitarie del Direttore Sanitario autorizzate
- Spese postali
- Imposte e tasse
- Cancelleria
- Altri canoni di manutenzione
- Consulenze autorizzate

h) Quote di ammortamento beni patrimoniali pluriennali

- Quote imputabili a CE nelle % ministeriali standard

i) Spese sostenute da Rete associativa o soggetto delegato

- Spese sostenute a livello centrale per attività oggetto di convenzione e/o attività di rendicontazione

## **FORMAZIONE**

Il costo della formazione 118 degli ODV sarà a carico di AREUS in via diretta (erogazione corsi) o indiretta (altri corsi erogati agli ODV da soggetti/enti accreditati dall'Azienda).

## **STIMA DEI COSTI DI FUNZIONAMENTO**

Il costo di funzionamento del sistema a rimborso è difficilmente stimabile per AREUS, poiché i bilanci attualmente presentati dagli ODV sono "tarati" sia sullo stato e consistenza degli attuali finanziamenti a tariffa (come emerso in precedenza) sia sul mantenimento degli attuali standard di prestazione.

Altro fattore non determinabile è il mix dell'assetto basato sull'offerta ODV/Cooperative Sociali/Altre forme societarie a regime.

Tuttavia si può assumere l'ipotesi che questo rapporto rimanga simile allo stato attuale: 73% ODV – 27% Cooperative Sociali.

Per valutare il possibile costo del sistema occorre partire dall'assetto generale della rete di base del soccorso 118 previsto con la Delibera aziendale n. 349 del 28/12/2022 con la quale l'Azienda ha adottato un piano di riorganizzazione territoriale.

Nel nuovo Piano Aziendale di riorganizzazione della rete sono previste sul territorio regionale:

- **130 postazioni H24;**
- **73 postazioni H12;**

Pertanto occorre definire il costo standard delle due tipologie di assetto orario, nell'ipotesi di una gestione interamente assegnata ad ODV.

L'attuale costo medio dell'ora-convenzione/anno di una postazione MSB, per come emerso dalla citata rilevazione a consuntivo 2022 sulle ODV, è stato di circa € 10.123,50.

Una postazione H12 ODV è costata pertanto circa 125.000 euro annui ed una postazione H24 circa 243.000 euro.

Poiché tuttavia solo alcuni ODV erano dotate al momento dell'analisi di personale dipendente (in pochi casi anche figure amministrative) e poiché tale tipologia di costo è forse la voce in prospettiva maggiormente rilevante in termini di incidenza generale, appare opportuno metodologicamente depurare il costo di cui sopra da questa componente, per poi aggiungerla in modo standardizzato in seconda battuta.

Senza il personale dipendente il costo dell'ora-convenzione/anno delle ODV in tal caso scende a circa € 4.700. Ne consegue che l'assetto dei costi delle ODV diversi da quello del personale dipendente per una postazione H12 porta a circa € 60.000 (maggiorazione per costi fissi) e per una H24 ad € 112.800.

Pertanto la componente di costi per mezzi, sede ecc. per la nuova rete 118, nell'ipotesi che tutte le postazioni siano gestite da ODV, porterebbe alla seguente proiezione basata sui costi storici rendicontati, come detto in precedenza, da una piccola parte degli ODV:

postazioni	costi medi differenti da quello del personale
130 H24	€ 14.664.000
73 H12	€ 4.380.000
<b>totale</b>	<b>€ 19.044.000</b>

Si ritiene tuttavia che in regime di "rimborso" i costi sostenuti debbano essere prudenzialmente incrementati sia per un effetto legato al freno alla spesa per le tariffe vigenti sia per la richiesta di nuovi standard organizzativi e gestionali che dovranno operare nelle future convenzioni per adeguare la rete agli standard gestionali e organizzativi di accreditamento attesi ed oggetto del "tavolo tecnico" AREUS-ETS.

Si fa in particolare riferimento ad alcuni aspetti necessari, a titolo di esempio:

- a) Prescrizioni relative alle sedi (dimensionamento, collocazione, gestione percorsi pulito/sporco, attrezzature e arredi funzionali al personale con servizio notturno, docce);
- b) Standard organizzativi (tenuta e gestione documentale, gestione rischi e sicurezza);
- c) Allestimento dei veicoli (nuove tecnologie tipo ECG, ecc.);
- d) Abbigliamento tecnico.

Per tale ragione appare opportuno incrementare l'ipotesi di costo senza personale di almeno il 25%, portando questa base di calcolo a circa **€ 23.800.000**.

### **POSSIBILI LIMITAZIONI QUANTITATIVE ED ECONOMICHE (MASSIMALI DI SPESA)**

Venendo al capitolo del personale il tema è delicato in quanto un ODV non può avere personale esclusivamente dipendente, come avviene per le cooperative.

All'aumentare del personale dipendente si configurerebbe l'affievolimento di quell'elemento associativo che di fatto è alla base della prelazione data agli ODV nell'assegnazione delle postazioni, rispetto ad altre entità, ivi incluse le cooperative sociali.

Pertanto si può ipotizzare di porre un tetto di spesa sul personale come avviene in altre regioni.

Se ad esempio il costo del personale si limitasse ad una figura di **soccorritore-autista full time equivalent**, l'ODV potrebbe assumere fino a 3 soccorritori-autisti nell'assetto H12 e fino a 6 nell'assetto H24. Tali entità numeriche garantiscono la normale turnazione (includere assenze medie per ferie, formazione, malattie e permessi) e, verosimilmente, la disponibilità in termini di "netto lavorato" (1.486 ore/anno) all'affiancamento dell'autista turnista titolare, in alcuni frangenti orari.

Alcune regioni, alla luce del contratto e degli oneri supplementari correlati allo stesso, hanno definito un tetto massimo rimborsabile onnicomprensivo (a titolo esemplificativo e non esaustivo di indennità di servizio, oneri contributivi, TFR/S, IRAP, INAIL ecc.) di circa euro 33.000 annui per il soccorritore-autista.

Ipotizzando quindi un assetto standard con autista dipendente full time equivalent ed equipaggio completato da volontari, il costo delle risorse umane porterebbe ad un costo minimo extra di € 32.967.000.

Per tale ragione si ritiene che l'applicazione del sistema a rimborso, con adeguamento al Codice del terzo settore, per la nostra Regione e con la rete territoriale aggiornata, non possa complessivamente costare meno di **€ 56.767.000**.

Conseguentemente il delta di costo rispetto al sistema attuale (che attualmente pesa circa € 35-36 milioni anno), sarebbe probabilmente di circa **€ 18.872.000** aggiuntivi.

Per contenere il costo del sistema, potrebbe essere necessario pertanto porre eventuali limiti alle voci rimborsabili.

Questa tuttavia è una scelta che spetta al decisore politico.

Nel contesto di questo studio si possono comunque riportare alcuni riferimenti alle politiche gestionali di altre regioni sull'argomento.

In alcuni contesti regionali come ad es. il Molise infatti delle tipologie di costo rimborsabili precedentemente richiamate, il committente pubblico ha limitato la rimborsabilità esclusivamente alle seguenti voci riconducibili essenzialmente ad automezzi, dipendenti e volontari, come di seguito specificato:

- a) ambulanza (principale e sostitutiva) di tipo A, ambulanza di tipo B e auto medica;
- b) assicurazione automezzi;
- c) manutenzione ordinaria;
- d) manutenzione straordinaria;
- e) pulizia, disinfezione e sanificazione automezzo;
- f) rimborso chilometrico ambulanza;
- g) rimborsi spese personale volontario (autisti/soccorritori);
- h) rimborsi costi personale dipendente (max n.1 autista/soccorritore);
- i) assicurazioni personale volontario.

Qualsiasi altra voce non è oggetto di rimborso, una su tutte il costo della sede.

La Regione Molise parte evidentemente dal presupposto che l'ODV debba sostenere da sé la propria esistenza e che la sanità pubblica debba rimborsare i soli costi variabili direttamente correlati alla funzione 118 di base (e quindi mezzi e personale dipendente e volontario).

La Regione Lombardia, che probabilmente può contare su risorse finanziarie maggiormente cospicue, rimborsa tutte le voci precedentemente citate, ponendo comunque alcuni limiti di spesa per alcune voci ritenute ammissibili:

**a) Leasing automezzi.**

**b) Personale.**

**c) Abbigliamento dipendenti:**

- n. 1 jacket ad alta visibilità ove previsto all'anno
- n. 4 paia di pantaloni all'anno
- n. 4 giacche/bluse (ad alta visibilità ove previsto) all'anno o, in alternativa alle due voci sopra indicate, 4 tute all'anno
- n. 1 maglione invernale in lana all'anno non certificato
- n. 5 magliette polo in cotone all'anno non certificate
- n. 1 giaccone sfoderabile ogni due anni
- n. 2 paia di calzature all'anno

Il rimborso delle spese per l'abbigliamento dei dipendenti non può superare l'importo di Euro 1.200,00/anno per dipendente equivalente ed è subordinato alla presentazione del registro di consegna dei capi al personale.

**d) Abbigliamento volontari:**

- n. 1 jacket ad alta visibilità ove previsto
- n. 2 paia di pantaloni
- n. 2 giacche/bluse (ad alta visibilità ove previsto) o, in alternativa alle due voci sopra indicate, 2 tute
- n. 1 maglione invernale in lana non certificato
- n. 5 magliette polo in cotone non certificate
- n. 1 giaccone sfoderabile
- n. 2 paia di calzature

Il rimborso delle spese per l'abbigliamento dei volontari è calcolato sul numero di volontari certificati che svolgono servizio per l'attività oggetto di convenzione. Tale rimborso non può superare l'importo di Euro 400,00/anno per volontario e deve essere congruo rispetto al numero di ore di copertura della postazione garantite dai volontari.

**e) Rimborso pasti.**

**f) Rimborso delle spese di trasferta.**

Indennità chilometrica pari a 1/5 del prezzo di un litro di benzina verde rapportato ai chilometri percorsi, opportunamente documentato

**g) Manutenzioni straordinarie.**

**h) Carburante.**

Il carburante deve essere imputato al netto dei rimborsi UTIF, ove richiesti.

**i) Locazione sede:**

Il canone di locazione annuo massimo rimborsabile è pari ad euro 15.000,00 per postazione H 24, riparametrato sulla base della copertura oraria in caso di postazioni a copertura oraria inferiore.

**j) Telefonia.**

**k) Spese postali:**

Il rimborso annuo massimo è pari ad euro 200,00.

**l) Cancelleria.**

**m) Spese sostenute a livello centrale (per Rete Associativa convenzionata) per attività oggetto di convenzione e/o attività di rendicontazione:**

Tali spese sono rimborsabili fino ad un importo massimo pari ad Euro 3.000,00 per postazione H 24, Euro 2.000,00 per postazione H 12 ed Euro 1.500,00 per postazione H 8 o inferiore.

In caso di postazione gestita in compartecipazione tra più Soggetti assegnatari, l'importo massimo riconoscibile per postazione H 24 è pari ad Euro 4.000,00, da ripartire sulla base della copertura oraria.

In caso di più postazioni assegnate al medesimo Soggetto, l'importo massimo rimborsabile complessivamente per le postazioni a questo assegnate non può eccedere Euro 6.000,00.

- - -

Esaminato il modello di Molise ed AREU-Lombardia, tornando alla nostra Regione, l'obiettivo del contenimento della spesa potrebbe rendere necessario, anche per il tramite di ARES Sardegna nell'ambito delle funzioni assegnate, che AREUS mantenga la facoltà di optare per la fornitura diretta del materiale sanitario e non, a fronte dell'opportunità di godere di economie di scala negli acquisti (vedasi ad esempio il caso dell'acquisto dell'ossigeno).

Uno **studio FIASO del 2015**<sup>1</sup> si è occupato della comparazione tra 4 regioni italiane in termini di costi di alcune voci di spesa aggregate per MSB H24. I parametri che seguono pertanto possono essere assunti come riferimento. Si specifica che per i parametri economici che seguono occorrerebbe da un lato considerare l'inflazione intercorsa in questi anni, dall'altro

<sup>1</sup> FIASO: Analisi comparata dei costi del soccorso sanitario con autoveicoli - Studio pilota su quattro regioni italiane per la definizione dei costi standard dei servizi di soccorso - Gennaio 2015 - Laboratorio Servizi di emergenza territoriale 118



non si esclude che debbano essere in parte depurati da costi riferibili a prestazioni fuori-convenzione 118 (ad es. trasporti secondari privati), ascrivibili all'attività extra degli ODV.

Per quanto attiene alla **manutenzione straordinaria e ordinaria dei mezzi di soccorso** lo studio indica come riferimento un valore annuale di € 1.200 a mezzo (inclusi due cambi gomme).

Per il **costo complessivo degli automezzi**, includendo acquisto (e quindi quota di ammortamento) oppure noleggio o leasing, pulizia e disinfezione, assicurazione automezzi, carburanti e pedaggi autostradali, manutenzione ordinaria e straordinaria (di cui il punto precedente è una componente specificata), lo studio FIASO indicò i seguenti parametri:

- **Ambulanze: € 34.000**
- **Automediche: € 26.000**

Si tenga presente tuttavia che in Sardegna ATS aggiudicò recentemente i mezzi AREUS in leasing full-risk per le postazioni avanzate, per un valore economico annuale di circa € 31.037 per le ambulanze ed euro 20.496 per le automediche.

**Dotazioni tecnologiche e sanitarie** per 2 MSB - € 4.500/anno (quota ammortamento al 12,5%).

**Materiale sanitario di consumo** (farmaci, piastre DAE e altro materiale per elettrocardiografi) - € 6.000 a postazione;

**Costi di struttura** (immobili: affitti e ammortamenti, costruzioni leggere, ristrutturazioni, manutenzioni: quota 37%, costi amministrativi e altre spese: circa 37%; costo complessivo utenze (elettricità, gas, acqua, telefono): circa 12%; pulizia e disinfezione sedi: circa 7%; mobili, arredi e macchinari: circa 4%; hardware + software: circa 4%).

**Costi generali** (quota del 2,5% dei costi totali) - € 16.951;

**Costo per autista soccorritore dipendente pubblico** (€ 21.508,24 \* 1,3648 + € 5.000 di indennità) - € 34.354.

**Costi operativi accessori del personale (abbigliamento, pasti e assicurazioni per responsabilità civile verso terzi)** - € 26.000/anno a postazione.

## CONCLUSIONI

Si può affermare con ragionevole certezza che il sistema 118 della Regione Sardegna nel transito dal sistema tariffario a quello a rimborso presenterà un costo di funzionamento superiore.

Tale aspetto emerge sia dalle simulazioni aziendali sia dal confronto con dati extra-Regionali.

La quantificazione esatta del delta finanziario è complessa e richiede la definizione preliminare di alcune scelte di sistema:

- Definizione del tipo di soggetto assegnatario: Reti Associate o singole ODV;
- Definizione delle categorie di costo portabili a rimborso;
- Definizione della dotazione standard massima di risorse umane dipendenti;

- Definizione dei requisiti di formazione e addestramento (sia sanitario che per la guida sicura);
- Definizione dei fabbisogni standard di alcuni elementi di consumo;
- Definizione di massimali di spesa/costi standard per singole voci di costo (affitti, noleggi, leasing, assicurazioni, pasti, automezzi ecc.).

Occorrerà inoltre gestire la maggiore complessità della gestione aziendale delle liquidazioni a rimborso, con sistema acconti-saldo e check di congruità della spesa, inclusi controlli a campione su fatture e movimenti finanziari tracciati, rispetto a quello odierno basato su conteggio e verifica di attivazioni dei mezzi e chilometri percorsi nell'intervento.

Attualmente AREU Lombardia, che applica il sistema a rimborso da diversi anni e con grande esperienza, è alle prese con la fase di liquidazione del saldo 2021 e ciò avviene per la complessità in sé dei controlli necessari ora citati, nonostante questa Regione abbia scelto di assegnare le convenzioni direttamente a 3 Reti Associate (piuttosto che alle oltre duecento singole ODV).

L'assegnazione delle convenzioni alle singole ODV potrebbe infatti rappresentare un fattore di ulteriore e maggiore complessità sia nelle interlocuzioni tecniche (con una pluralità di soggetti) che nel processo necessario di standardizzazione di attività e procedure, portando a tempi di liquidazione sicuramente superiori, con conseguenti disagi gestionali.

Anche i costi di sistema potrebbero essere inferiori per la possibilità che le Reti si dotino di professionisti o risorse dedicate allo scopo, con una condotta di tipo consortile e accentrata almeno per il controllo di gestione e le pratiche amministrative condivisibili.

Quanto all'esigenza regionale di avere certezza nella programmazione della spesa del sistema 118, questa sarà comunque raggiungibile con un notevole grado di precisione.

La definizione degli standard quali-quantitativi degli enti da accreditare e quindi da convenzionare (siano essi ODV o Cooperative Sociali), che saranno alla base dei "capitolati" delle future gare di assegnazione, consentiranno infatti al Sistema-Regione di definire il valore economico massimo dei singoli lotti (postazioni avanzate) sul territorio regionale, con un impegno finanziario commisurato al valore complessivo aggregato e, quindi, certo.

Unico fattore di incertezza iniziale sarà legato alla percentuale di postazioni che andranno a gara con il codice appalti.

L'assegnazione delle postazioni che in prima battuta verrà attribuita agli ODV porterà infatti, per le postazioni non attribuite, ad una seconda fase di apertura alle offerte del mercato, ma ciò costituisce al momento un fattore imponderabile nella stima dei costi del futuro sistema a rimborso.