



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

RELAZIONE SUI CONTROLLI INTERNI DELLA REGIONE PUGLIA ANNO 2018

(ART. 1, COMMA 6, D.L. N. 174/2012 CONVERTITO NELLA L. 213/2012)



CORTE DEI CONTI

Quadro normativo

L'art. 1, comma 6, del d. l. 10/10/2012 n. 174 convertito dalla l. 7/12/2012, n. 213, come novellato dall'art. 33, comma 2, lett. a), del d. l. 24/06/2014, n. 91 convertito dalla l. 11/08/2014 n. 116, prevede che il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

La specifica funzione della relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni è stata, come noto, chiarita dalla Consulta che, con la sentenza n. 39 depositata in data 6/03/2014, ha ribadito che essa costituisce un istituto funzionale a garantire quel raccordo tra controlli interni ed esterni, finalizzati a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267/2006, n. 181/1999, n. 470/1997, n. 29/1995).

Con deliberazione n. 11/SEZAUT/2019/INPR, la Sezione delle Autonomie ha approvato le linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018, precisando che l'unito schema di relazione rappresenta il momento di raccordo delle verifiche sullo stato di attuazione e sulla funzionalità del sistema dei controlli interni, strumentali al rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente, della sana e corretta gestione delle risorse e, in ultima analisi, degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. Il sistema dei controlli interni, in quanto affidato all'autonomia organizzativa e gestionale dell'ente, necessita di un momento di verifica e di confronto in sede di coordinamento della finanza pubblica, essenziale ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica. In questa ottica, le verifiche investono ogni aspetto della gestione del sistema dei controlli interni, specie per quanto riguarda gli Organismi partecipati e gli Enti del Servizio Sanitario Regionale, i cui esiti gestionali incidono fortemente sui bilanci delle Regioni.

Con lo scopo di uniformare e aggiornare le informazioni necessarie al coordinamento tra i diversi livelli di controllo, le Linee guida hanno proposto una ricognizione dettagliata delle modalità di sorveglianza e di autocorrezione interna dell'attività gestionale, al fine di fornire indicazioni utili a evidenziare il grado di adeguatezza e di efficacia del sistema contabile nel suo insieme e in relazione ai risultati perseguiti sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri di bilancio. La valutazione del funzionamento di ciascuna tipologia di controllo interno non deve, comunque, andare disgiunta dalla specificità del loro inserimento in un sistema organico, nel quale ciascuna di esse è concepita in rapporto alle altre. L'integrazione fra le diverse tipologie di controllo, infatti, offre agli enti l'opportunità di adeguare metodi e contenuti del controllo in un processo sinergico di progressivo affinamento che la Corte non può non incoraggiare.

In linea di sostanziale continuità con le Linee guida approvate con deliberazione n. 11/SEZAUT/2018/INPR, l'implementazione dei controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione conserva rilievo primario in funzione del raggiungimento degli obiettivi previsti, così come l'eshaustività del documento di economia e finanza regionale (DEFR) disciplinato dall'art. 36, comma 3, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, costituisce il necessario presupposto per esplicitare i collegamenti esistenti tra lo stato di attuazione dei programmi, le risultanze della gestione e l'attività di indirizzo e di controllo strategico, come prescritto al paragrafo 5.2 dell'allegato 4/1 del principio contabile applicato in materia di programmazione.

1. Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni

La relazione del Presidente della Regione Puglia fornisce, preliminarmente, un quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni diretto a registrare le tipologie di controllo interno e gli atti organizzativi, programmatici e strumentali, che ne sono a fondamento o a supporto.

Dall'esame di tale quadro ricognitivo emerge che la Regione, nell'esercizio 2018, ha svolto le seguenti funzioni di controllo interno: controllo di regolarità amministrativo contabile, controllo di gestione, valutazione del personale con

incarico dirigenziale, controllo strategico, controllo sulla qualità dei servizi, controllo sulla qualità della legislazione e controllo sull'impatto della regolazione. Nel corso del 2018 la Struttura del Segretariato generale della Presidenza della Regione Puglia ha coordinato un lavoro di ricognizione e di approfondimento sul sistema interno dei controlli regionali - anche attraverso l'organizzazione di uno specifico corso rivolto a tutto il personale regionale, nonché a quello degli enti, società o organismi partecipati dalla Regione - che ha portato la Giunta regionale ad adottare nell'anno successivo, con Deliberazione n. 1374 del 23.7.2019, le «*Linee guida sul sistema dei controlli interni nella Regione Puglia*».

Con tale delibera si è previsto che il sistema dei controlli interni sull'attività amministrativa sia articolato su tre livelli, mentre le verifiche sugli atti normativi siano disposte in attuazione della l.r. n. 29/2011.

La Regione ha dichiarato che nel 2018 ha dato seguito alle osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni formulate da questa Sezione regionale di controllo (in occasione della decisione di parifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017), precisando che già a partire dal 2017, sono stati tempestivamente adottati gli atti previsti dal ciclo della performance e, nello specifico, in data 23.01.2018 sono stati adottati gli Obiettivi strategici e assegnate le risorse e in data 25.1.2018 è stato adottato il Piano delle Performance.

2. Il controllo di regolarità amministrativo-contabile

Dall'esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni emerge che le verifiche di regolarità contabile sono effettuate dal Sezione Bilancio e Ragioneria secondo le modalità indicate dalla legge regionale di contabilità n. 28/2001 e quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e che tale controllo si caratterizza per essere un controllo esteso a tutti gli atti che abbiano rilevanza finanziaria e/o patrimoniale.

Sempre dalla suddetta relazione, emerge che:

- la Sezione controlli di regolarità amministrativa (incardinata presso il Segretariato generale della G.R.) effettua in via ordinaria e preventiva il controllo di regolarità amministrativa sugli atti di competenza della Giunta;

- il controllo di regolarità contabile, anche di tipo successivo, è esteso a tutti gli atti che abbiano rilevanza finanziaria e/o patrimoniale ed è esercitato contestualmente agli adempimenti che prevedono registrazioni contabili ovvero emissione di reversali di incasso e mandati di pagamento;
- l'attività di controllo di primo livello e di secondo livello, relativa ai contributi erogati nell'ambito di fondi strutturali, avviene continuativamente durante l'esercizio finanziario.

Il Presidente della Regione precisa che i provvedimenti per i quali al termine del controllo non è stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile risultano pari a circa il 30% per gli atti proposti alla Giunta regionale e al 2% per gli atti sottoposti al controllo del Servizio verifiche contabili.

I predetti atti hanno ricevuto attuazione previa apposita rettifica che ha comportato la rimodulazione dell'atto o una nuova proposizione, previa restituzione/ritiro dell'atto. In particolare, per come specificato, in caso di rilievi contabili, i provvedimenti sono stati ritirati, ovvero riproposti opportunamente modificati sulla base dei rilievi evidenziati.

Le risultanze del controllo di regolarità amministrativo-contabile vengono trasmesse alla Giunta regionale, per il tramite del Segretariato generale della Giunta, per gli aspetti di regolarità amministrativa, alle Sezioni che hanno adottato i relativi provvedimenti, per il controllo di regolarità contabile.

Inoltre, la relazione evidenzia che gli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile sono scelti tramite una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Con riferimento ai controlli relativi ai progetti cofinanziati da fondi strutturali, viene evidenziato che questi sono eseguiti per il 100% da parte delle strutture di controllo di primo livello delle Autorità di gestione dei programmi e, in particolare, per alcuni progetti campionati, è previsto anche un controllo *in loco* presso la sede del beneficiario del contributo sulla base di analisi dei rischi oppure mediante un campione estratto con metodologia statistico-casuale dall'Autorità di audit che utilizza, per la selezione del campione da sottoporre annualmente ad audit, il *MUS-standard approach* (secondo gli orientamenti stabiliti dai Servizi della Commissione Europea nel documento EGESIF_16 0014 00 del 20.1.2017 «*Guidance*

on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-2013 and 2014-2020»).

Il campione viene estratto mediante applicativi forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Dalla relazione, peraltro, emerge che i controlli di primo e secondo livello svolti dalle Autorità di Gestione e di Audit nell'ambito dei programmi operativi, prevedono anche quelli relativi allo svolgimento di procedure d'appalto necessarie per l'acquisizione di beni e servizi finanziati con il contributo comunitario.

Sulla sanità, il Presidente della Regione ha sottolineato che, a seguito della riorganizzazione del Servizio Ispettivo Sanitario Regionale, con l'entrata in vigore del regolamento regionale n. 16 del 7 agosto 2017, l'anno 2018 è stato caratterizzato da una corposa attività ispettiva scaturita da segnalazioni pervenute alla competente struttura, ovvero da fatti di cronaca meritevoli di approfondimenti ispettivi presso aziende o enti del Servizio Sanitario Regionale (S.S.R.) o presso strutture private accreditate.

L'attività del Servizio ispettivo è di secondo livello e si affianca all'ordinaria attività di verifica e riguarda, in particolare:

- eventuali fenomeni di frode;
- la conformità alla normativa applicabile nonché la regolarità amministrativa dei procedimenti;
- l'efficacia ed efficienza delle attività operative;
- l'attendibilità delle informazioni contabili e di bilancio degli enti del SSR;
- presunti casi di malasanità e/o disservizi a danno degli utenti;
- qualsiasi situazione che configuri una lesione dei principi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione in ambito sanitario;
- requisiti delle strutture private accreditate e qualità dei servizi offerti.

Dalla relazione emerge, anche, che in caso di emersione di situazioni di responsabilità amministrativa o penale, le relative relazioni ispettive sono state trasmesse agli organi competenti per i successivi eventuali approfondimenti e che,

contestualmente, è stata formulata richiesta alle competenti direzioni aziendali per l'adozione di azioni finalizzate alla rimozione delle criticità riscontrate e di misure organizzative idonee a evitare il reiterarsi di situazioni analoghe.

La relazione aggiunge che è prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati e che, con deliberazione di Giunta regionale n. 205/2017, sono state emanate linee guida in ordine al deposito, alla parifica e alla trasmissione dei conti giudiziali in aderenza al d. lgs. n. 174/2016, recante il codice di giustizia contabile.

Infine, la relazione riporta che la Sezione Bilancio e Ragioneria ha prodotto, come di consueto, diverse note e circolari finalizzate ad applicare correttamente norme e principi contabili.

3. Il controllo di gestione

Per come emerge dall'esame della relazione del Presidente della Regione, è stato adottato un sistema di contabilità analitica funzionale alla verifica dei risultati conseguiti e un piano di gestione che traduce le strategie in obiettivi operativi stabiliti.

Il piano di gestione suddivide le risorse tra i centri di responsabilità per un collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi operativi.

Nell'ultimo trimestre precedente l'esercizio di riferimento, in fase di predisposizione del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) e con la Deliberazione di Giunta regionale relativa agli «*Obiettivi strategici triennali e assegnazione risorse*», la Regione provvede quindi alla definizione degli obiettivi operativi (approvato per l'anno 2018 con D.G.R. n. 52 del 23.1.2018).

In particolare, con gli «*Obiettivi strategici e assegnazione delle risorse*», la Giunta regionale individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici da cui declinare gli obiettivi operativi-gestionali annuali del piano della performance assegnati ai dirigenti delle strutture regionali.

Con il piano della performance organizzativa, quindi, sono definiti gli indicatori di risultato, distinti in qualitativi e quantitativi: quelli quantitativi sono indicatori associati a dati di natura finanziaria o fisica; quelli qualitativi, invece, sono utilizzati per misurare obiettivi strategici-operativi oggettivamente non associabili a valori fisici o finanziari, in modo da misurare il miglioramento di un valore di target rispetto a una serie storica.

I dati di analisi gestionale sono riportati nella relazione sulla Performance Organizzativa, redatta a chiusura dell'esercizio di valutazione, entro il 30 giugno di ogni anno e trasmessa all'O.I.V. per la validazione, ed è utilizzata per la valutazione delle prestazioni sia dei Dirigenti che del personale di comparto.

Per l'anno 2018 la suddetta relazione è stata adottata con D.G.R. n. 1102 del 24.6.2019, validata dall'O.I.V. in data 27.6.2019. Detta relazione ha dato evidenza dei risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi operativi programmati e alle risorse, esplicitando l'analisi dei costi di funzionamento di ciascuna Struttura. Essa riporta diversi report gestionali che mettono in relazione attività e obiettivi con costi del personale, costi di funzionamento e più in generale risorse impiegate.

La struttura deputata al Controllo di gestione (Segreteria Generale della Presidenza della G.R.) può analizzare gli scostamenti tra i risultati previsionali e quelli effettivamente conseguiti, ed elabora dei report per evidenziare il grado di raggiungimento degli obiettivi delle strutture regionali

Per effetto dell'implementazione graduale del sistema informativo di gestione della performance, denominata «Gzoom», di cui è dotata la struttura, oltre alla periodicità annuale si è aggiunta quella semestrale e i report prodotti vengono comunicati alla Giunta regionale, ai Direttori di Dipartimento e ai Dirigenti, oltre che all'O.I.V.

La struttura provvede, quindi, alla certificazione dei risultati conseguiti da tutto il personale incaricato di alta professionalità e posizione organizzativa.

Gli esiti dell'analisi sulla gestione contribuiscono alla quantificazione degli stanziamenti di spesa di competenza.

La Ragioneria, struttura preposta alla redazione del DEFR, provvede all'analisi del rapporto tra risorse disponibili, obiettivi e risultati.

Il Presidente della Regione, nella sua relazione, dichiara che nel corso dell'anno il controllo di gestione ha svolto un monitoraggio sullo stato di avanzamento degli obiettivi alla data del 31.7.2018, con conseguente rimodulazione di alcuni obiettivi, indicatori e target non più attuabili a seguito di accertate condizioni di imprevedibilità.

La relazione del Presidente della Regione precisa, infine, che nell'ambito del rafforzamento e potenziamento del sistema dei controlli, si è consolidato il percorso modulato sulla base del piano dei fabbisogni contenenti indicazioni relative ai servizi di interesse della Struttura del controllo interno, volto all'accrescimento delle competenze e capacità di verifica e analisi dei dati gestionali. In tale ambito è stato elaborato un piano di formazione e aggiornamento destinato a tutti coloro che operano in materia di ciclo delle performance.

La Sezione prende atto, quindi, delle molteplici attività svolte dalla Regione al fine di garantire il potenziamento e l'efficienza delle strutture preposte al controllo di gestione.

4. La valutazione del personale con incarico dirigenziale

La relazione annuale del Presidente della Regione per l'anno 2018 specifica che l'Organismo indipendente di valutazione si è espresso sulle prestazioni dirigenziali in base sia al raggiungimento degli obiettivi del controllo di gestione, che alla qualità dei comportamenti professionali.

Le valutazioni espresse nel 2018 hanno riguardato l'esercizio 2017 applicando il vigente sistema di valutazione che prevede la classificazione in tre fasce retributive.

Con Deliberazione della Giunta regionale n. 217 del 23.2.2017, è stato adottato il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance e sono stati introdotti tre livelli di retribuzione di risultato della dirigenza sulla base del punteggio conseguito da ciascun dirigente: da 51 a 75, da 76 a 91 e da 92 a 100. Tali criteri di valutazione sono stati applicati solo per l'anno 2017.

L'Organismo di valutazione ha verificato che i piani triennali per la prevenzione della corruzione sono coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle performance, si è tenuto conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Il Piano delle Performance è stato adottato con D.G.R. n. 57 del 25.1.2018 e tiene espressamente conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e trasparenza.

Alla data di inoltro della Relazione (25 ottobre 2019) erano ancora in corso le procedure di valutazione dei dirigenti per il 2018.

5. Il controllo strategico

Le linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pongono particolare attenzione a uno degli strumenti della programmazione regionale previsti dall'art. 36, comma 3, d. lgs. n. 118/2011, nonché dal principio contabile applicato in materia di programmazione (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 5.2), secondo il quale il documento di economia e finanza regionale (DEFER) costituisce il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.

Con la modifica dell'art. 25 del DPGR n. 433 del 31/07/2015 è stato inoltre introdotto il nuovo documento di programmazione denominato «Obiettivi strategici e assegnazione di risorse», che rappresenta lo strumento di raccordo tra il DEFER e il piano della performance organizzativa.

Il DEFER 2018-2020 della Regione Puglia è stato approvato dal Consiglio regionale con Deliberazione n. 164 del 21.12.2017 e, per come dichiarato dal Presidente, ha consolidato il processo di integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione già avviato negli anni precedenti.

Per come emerge dalla relazione del Presidente della Regione, gli obiettivi strategici programmati per il 2018 sono stati approvati dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 52 del 23.01.2018 e derivano dal programma di governo.

Nella relazione, il Presidente rileva inoltre che il sistema di accountability regionale in ambito strategico è garantito dal Piano delle performance.

I predetti tre documenti, DEFR, Obiettivi strategici e assegnazione di risorse e Piano delle performance, garantiscono la necessaria coerenza del ciclo di gestione della performance con il ciclo di bilancio.

Inoltre, al fine di rafforzare il sistema, la normativa regionale ha previsto, in affiancamento al piano delle performance, la redazione del bilancio sociale. La Segreteria generale della Presidenza ha quindi predisposto il Regolamento attuativo del Bilancio Sociale, con allegate le «Modalità operative per la redazione del Bilancio Sociale della Regione Puglia».

La Giunta regionale, con Deliberazione n. 17 del 29.05.2018, ha quindi approvato detto documento, reso successivamente esecutivo con l'emanazione del Regolamento n. 1 del 1.1.2019.

Quanto agli strumenti di informativa dell'Amministrazione all'Organo legislativo circa lo stato di attuazione delle leggi e dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi previsti, la Relazione sui controlli interni precisa che gli strumenti operativi previsti dalla l.r. n. 29/2011 per procedere alle valutazioni in materia di Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), sono entrati a far parte dell'ordinamento regionale solo a fine 2016 e i relativi esiti sarebbero stati disponibili nel 2019.

Considerato che non sembrerebbe essere stata pubblicata alcuna Relazione di VIR sul sito internet istituzionale della Regione Puglia (adempimento previsto dall'art. 8 co.4 della l.r. n. 29/2011), non è possibile accertare l'avvenuta verifica dell'impatto della regolamentazione.

Un'ulteriore verifica è stata effettuata in sede di predisposizione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale rispetto alla normativa europea, che consente di conoscere il grado di adempimento della Regione Puglia agli obblighi europei.

6. Controllo sugli Organismi partecipati

Per come emerge dalla relazione del Presidente della Regione sui controlli interni e sui controlli effettuati nel 2018, la Regione si è dotata di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli Organismi partecipati, incardinata presso la Segreteria Generale della Presidenza della Giunta regionale.

La delibera di Giunta regionale n. 812 del 2014, avente a oggetto «*Legge Regionale n. 26/2013, art. 25 "Norme in materia di controllo". Linee di indirizzo per le società controllate e le società in house della Regione Puglia*», stabilisce che per quanto concerne il controllo analogo sulle società *in house*, la Regione svolge funzioni di indirizzo, indicando gli obiettivi dell'attività e dettando le eventuali direttive generali per il loro raggiungimento, esercitando un forte controllo con poteri di ispezione e verifica.

Sono sottoposte all'approvazione preventiva da parte della Giunta regionale, sia con riferimento alle società *in house* che alle società controllate, il bilancio di esercizio, il piano industriale triennale, l'affidamento del servizio di tesoreria e, per le sole società *in house*, l'alienazione e la dismissione di immobili, i contratti collettivi aziendali, le operazioni che comportano una spesa superiore al 25% del patrimonio netto della società, i contratti o le convenzioni di finanziamento con istituti di credito di importo superiore al 30% del patrimonio netto della società. Le società *in house* trasmettono alla Sezione Gestione Integrata Acquisti copia degli atti relativi all'affidamento dei lavori, servizi e forniture di valore superiore a € 100.000,00.

Il Presidente della Regione aggiunge nella sua Relazione che per le società *in house* e le società controllate, la Sezione Raccordo al Sistema Regionale presso la Segreteria Generale della Presidenza:

- verifica:
 - il rispetto delle disposizioni in materia di requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione, direzione e controllo;
 - il rispetto delle disposizioni sui limiti in materia di remunerazioni degli organi di amministrazione, direzione e controllo;
 - la conformità dell'operatività delle società controllate alla normativa di riferimento;
- effettua:
 - il monitoraggio sui procedimenti deliberativi di maggior rilievo che interessano gli organi statutari, amministrativi e di controllo e la gestione del sistema di deleghe e procure;

- il monitoraggio, di regola semestrale, della situazione economica e finanziaria delle società.

Con riferimento all'attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie adottate dalla Regione ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 e alle prescrizioni in materia di gestione del personale di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016, si rimanda a quanto già esposto in sede di relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2018.

Dalla relazione annuale del Presidente della Regione sui controlli per l'esercizio 2018, emerge, infine, che:

- sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50/2016;
- la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contiene il programma di valutazione del rischio aziendale a norma dell'art. 6 commi 2 e 4 del d.lgs. n. 175/2016, nel cui ambito non sono emersi indicatori di crisi aziendali;
- sono state completate le procedure per lo svolgimento in ambiti territoriali ottimali (ATO) dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ai sensi dell'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011;
- il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e le sue società partecipate;
- è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra la Regione e gli Organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11 co. 6 lettera j) del d.lgs. n. 118/2011;
- la nota informativa allegata al rendiconto è corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo;
- la Regione ha adottato, con riferimento all'esercizio 2017, il bilancio consolidato con aziende, organismi strumentali o altre società da essa controllate e partecipate (sul punto si rinvia a quanto illustrato nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2018);

- sono previsti report informativi periodici da parte degli Organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali, agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti, nonché al rispetto degli standard qualitativi e quantitativi attesi.

7. Controlli sulla gestione del Servizio Sanitario Regionale

La Regione Puglia, per come riferito dal Presidente nella relazione annuale sui controlli interni, verifica annualmente il raggiungimento degli obiettivi specifici assegnati ai Direttori generali delle Aziende sanitarie, la cui valutazione è correlata all'erogazione del trattamento economico di risultato di cui all'art. 1, co. 5 del d.P.C.M. n. 502/1995.

L'Organo deputato alla valutazione è il Direttore del Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere sociale e dello Sport per tutti.

Nella Relazione si riferisce che l'ultima valutazione degli obiettivi annuali sarebbe stata effettuata nel 2019, con determine del Direttore del Dipartimento (nn. 21-27 del 14 dicembre) e che avrebbe riguardato il solo 2016. Alla data di redazione della Relazione risultavano ancora in corso quelle del 2017.

Peraltro, la procedura di valutazione dei Direttori generali degli enti del SSR comprende anche la valutazione di metà mandato prevista dall'art. 3-bis, co. 6 del d.lgs. n. 502/92, da parte di una Commissione di esperti nominata dalla Giunta regionale, finalizzata alla conferma o meno dell'incarico fino alla sua naturale scadenza, che opera sulla base dei principi e criteri metodologici approvati dalla stessa Giunta Regionale con specifico atto deliberativo.

Come già rappresentato nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2018, con D.G.R. n. 1471 del 28/9/2016 è stato avviato il procedimento di verifica dei Direttori, utilizzando, peraltro, il sistema di valutazione precedente rispetto a quello della delibera sopra citata, secondo lo schema di cui alla D.G.R. 2595/2014.

La valutazione poteva tenere conto - limitatamente all'arco temporale di riferimento della verifica - delle relazioni di accompagnamento ai rendiconti trimestrali e al Bilancio Consuntivo aziendale redatte dai Collegi Sindacali delle Aziende Sanitarie interessate, messe a disposizione dalla competente Sezione

Gestione Accentrata Finanza Sanitaria Regionale, nonché del report sull'attività dei Collegi Sindacali e sulle criticità gestionali da questi ultimi rilevate nelle ASL i cui Direttori generali sono interessati dalla verifica, messo a disposizione dalla competente Sezione Controlli.

Per quanto riguarda le Aziende Ospedaliero-Universitarie, un componente della Commissione di esperti dovrebbe essere designato dal Rettore dell'Università interessata. Per tali enti, tuttavia, non risulta agli atti alcun procedimento di valutazione.

Il procedimento di valutazione di metà mandato (diciotto mesi) dei Direttori Generali delle sole Aziende Sanitarie Locali ASL BA - ASL BR - ASL BT - ASL TA, avviato nel 2016, invece, si è concluso solo con deliberazione di Giunta regionale n. 324 del 13/03/2018 (agli atti non risulta documentazione su ASL Foggia e ASL Lecce).

La valutazione complessiva si intende negativa nel caso in cui gli obiettivi di mandato non raggiunti risultino in misura superiore al 20% del totale di quelli assegnati.

All'esito delle predette verifiche e sulla base delle risultanze dei lavori della Commissione di esperti la cui valutazione risulta positiva, la citata deliberazione di Giunta regionale n. 324/2018 ha attestato il raggiungimento degli obiettivi, sia in merito al raggiungimento degli obiettivi vincolanti a pena di decadenza che in merito al raggiungimento degli obiettivi di mandato, e ha dato mandato per i conseguenti adempimenti.

Su tale aspetto, si rinnovano, quindi, le considerazioni già espresse nella stessa relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2018, in cui è stato sottolineato che tale tempistica fa venire meno l'utilità della stessa valutazione (venendo così a mancare la possibilità di adottare i necessari correttivi dell'azione degli stessi direttori generali, nonché quel naturale diretto collegamento tra azione e valutazione in sé, collegamento che dovrebbe, peraltro, sussistere in particolar modo per una relazione di metà mandato e soprattutto in considerazione della circostanza che gli stessi incarichi sono ormai scaduti e i direttori sono stati sostituiti).

Infine, per quanto concerne l'attività di controllo sulla gestione delle Aziende sanitarie, la relazione precisa che la Sezione Raccordo al Sistema Regionale (della Segreteria Generale della Presidenza) effettua, con sistematicità, il monitoraggio dei verbali dei Collegi sindacali, attraverso la piattaforma P.I.S.A. resa disponibile dal MEF.

I rilievi inerenti alle deliberazioni, alle determinazioni e ai bilanci delle Aziende sanitarie, vengono classificati in tre categorie: questioni contrattuali, questioni contabili e personale.

La Relazione elenca quindi le anomalie rilevate da parte dei collegi sindacali degli enti sanitari per le questioni contrattuali:

- carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto;
- illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale:

Per le questioni contabili, invece, sono state riscontrate con maggiore frequenza le seguenti:

- improprio utilizzo della cassa economale;
- carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto;
- rilievi inerenti all'approvazione del bilancio di esercizio.

Con riferimento a quelle riferibili al personale:

- carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto;
- tardiva adozione dell'atto;
- mancato rispetto di disposizioni di contenimento della spesa pubblica.

Nell'attività di controllo eseguita nell'esercizio 2018, le criticità rilevate nell'ambito della categoria «questioni contrattuali», e in particolare l'illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale, è già stato più volte segnalato da questa Sezione nelle delibere relative alle singole aziende sanitarie (Deliberazioni nn. 10/PRSS/2018, 11/PRSS/2018, 12/PRSS/2018, 13/PRSS/2018, 79/PRSS/2018, 80/PRSS/2018, 81/PRSS/2018, 82/PRSS/2018, 83/PRSS/2018, 84/PRSS/2018).

In merito alle relative iniziative regionali adottate in ordine a tali criticità, il Presidente della Regione, nella sua relazione dichiara che la Regione Puglia è da anni impegnata nella pianificazione, promozione, organizzazione e sviluppo di attività connesse alla ottimizzazione degli acquisti di beni e servizi sanitari e, dal

2014, con la l.r. n. 37, ha designato la società totalmente partecipata Innovapuglia S.p.A., quale soggetto aggregatore per la Regione Puglia, nella sua qualità di centrale di committenza.

Sul punto, si rinvia a quanto riportato nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2018, anche con riferimento alle procedure di acquisto attraverso l'uso della Piattaforma EmPulia e agli acquisti relativi alle categorie merceologiche non ricomprese nel d.P.C.M. 24.12.2015.

In particolare, su tale punto la Sezione rilevava che a distanza di oltre un anno, e nonostante le iniziative intraprese, delle procedure avviate nel 2017 erano state aggiudicate solo due gare. Forte perplessità destava, quindi, l'organizzazione predisposta ormai da tempo dalla Regione in ordine alle procedure di acquisto, anche in considerazione delle criticità già rilevate nel paragrafo relativo proprio ai dispositivi medici. La Regione confermava la sussistenza dell'evidenziato ritardo nella conclusione delle procedure di affidamento del Soggetto Aggregatore, adducendo, a motivazione, difficoltà in ordine al reperimento dei commissari di gara, dovute all'inattività del relativo Albo Nazionale, e in relazione alla mole dei ricorsi giudiziari avverso le previsioni dei diversi bandi di gara. Con riferimento all'assetto organizzativo delle procedure di acquisto e al problema della tempistica, la Regione, inoltre, precisava che era stato dato indirizzo all'Organo amministrativo della società Innova Puglia S.p.A. di procedere con la definizione di un efficiente assetto di deleghe gestionali al Direttore Generale per consentire uno snellimento procedimentale e una maggiore efficienza operativa.

Per le criticità legate alle questioni contabili, si riferisce che la Sezione Raccordo al Sistema Regionale coordina le azioni per il completamento del percorso di attuazione della certificabilità dei bilanci intrapreso dalle Aziende del SSR.

Sul fronte del contenimento della spesa farmaceutica, con Deliberazione della Giunta regionale n. 983/2018, è stato dato mandato ai Direttori Generali delle Aziende pubbliche del SSR, di potenziare, in maniera prioritaria per le categorie farmacologiche a maggior impatto sulla spesa, le attività di controllo sull'appropriatezza prescrittiva.

Quanto alle criticità del personale, con Deliberazione della Giunta regionale n. 2293/2018, sono stati rideterminati i tetti di spesa delle Aziende ed Enti del SSR, in considerazione della riarticolazione della rete regionale di assistenza sanitaria, ospedaliera e territoriale, oltre che delle priorità strategiche regionali.

In ultimo, si evidenzia che un'ulteriore attività espletata dalla Regione nell'ambito dei controlli, riguarda il Documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale e, in particolare, la verifica che gli accreditamenti concessi agli erogatori privati siano in linea con tali fabbisogni. Dal controllo eseguito per l'anno 2018, per come riferito dal Presidente della Regione nella sua relazione, non emergono accreditamenti concessi al di fuori dei fabbisogni stabiliti negli atti di programmazione. Tuttavia, i fabbisogni sanitari delle tipologie di strutture già esistenti non sembrerebbero essere stati aggiornati, mentre risulterebbero adottati i regolamenti che hanno stabilito il fabbisogno per le strutture socio-sanitarie e per le strutture sanitarie di nuova tipizzazione (autismo, dipendenze patologiche).

La Regione, inoltre, monitora le misure per la prevenzione e gestione del rischio sanitario predisposte dalle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie e l'organizzazione delle attività relative all'assistenza sociosanitaria, al fine di garantire uniformità sul territorio e accesso unitario a tali servizi posti dal legislatore in tutto o in parte a carico del SSN attraverso una ricognizione della spesa rapportata ai posti autorizzati e accreditati.

Con riferimento alle strutture sanitarie accreditate, la Regione Puglia programma ed effettua controlli sistematici sulla qualità e appropriatezza delle relative prestazioni rese.

Il Tavolo di verifica LEA ha comunque dichiarato che la Regione Puglia, per l'anno 2018, risulta in generale adempiente rispetto ai controlli delle cartelle cliniche.

Peraltro, si riferisce che la Regione abbia adeguato il proprio sistema di monitoraggio ai criteri di controllo della qualità e appropriatezza delle prestazioni sanitarie stabiliti dal d.P.C.M. 12.1.2017.

In particolare, la Regione ha da un lato incentivato l'esecuzione in regime di ricovero diurno delle classi di ricovero elencate nell'allegato 6A del d.P.C.M., le cui indicazioni sono state recepite con Deliberazione di Giunta regionale n. 984 del 12.6.2018. La Regione ha inoltre adottato la delibera di Giunta n. 90/2019 relativa alle nuove linee guida sui controlli delle cartelle cliniche e delle prestazioni di specialistica ambulatoriale. D'altro lato, ha incentivato il trasferimento dal regime day surgery al regime ambulatoriale degli interventi chirurgici elencati nell'allegato 6B dello stesso decreto.

La Regione, a fronte delle prestazioni previste dagli accordi contrattuali con le strutture sanitarie accreditate, a consuntivo, esegue controlli sistematici dei volumi e del budget economico concordato a preventivo.

A consuntivo, infatti, vengono comparati i volumi e i tetti complessivi assegnati, per l'anno di riferimento, alle strutture erogatrici, con i volumi economici assegnati nell'anno precedente, al netto di eventuali depotenziamenti intervenuti ex lege. Tali dati vengono sistematicamente trasmessi al MEF, trattandosi di regione in Piano operativo.

La relazione, a tal riguardo, nulla riferisce sugli esiti di tali controlli.

