

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE E SUL FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI PER IL 2015

art.14, comma 4, lett. a), D.lgs. 150/2009

1. Premessa

La presente relazione si pone a completamento di quanto già riferito in allegato al documento di validazione della relazione sulla performance 2015, fornendo maggiori informazioni in merito all'integrità dei controlli interni, nell'ambito del più complessivo funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, giusta art.14, comma 4, lett. a), D.lgs. 150/2009 e art. 6, comma 1, L.R. 1/2011.

Lo scopo è quello di evidenziare i rischi e le opportunità del sistema al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente.

La presente Relazione completa quindi, la verifica del corretto svolgimento dei processi da parte della Regione Puglia, con particolare riferimento al monitoraggio relativo ai controlli interni.

La presente Relazione, integrando la gamma dei referti relativi al 2015, da ultimo predisposti nel corso dell'attività dell'OIV in carica, evidenzia la tenuta dei controlli quanto allo stesso esercizio: tuttavia, dà conto dei vari aggiornamenti che siano intervenuti fino ad oggi, posto che occorre ancora mettersi al passo con i tempi previsti dalla legge in ordine al ciclo della performance; giova rammentare che la presente relazione integra la documentazione del ciclo della performance 2015, al pari del referto allegato alla validazione della Relazione sulla performance 2015 adottata dalla Giunta regionale in data 7/6/2017 con delibera n.886 e resa dallo scrivente OIV in data 5 luglio 2017. Si avvisa altresì che la precedente relazione sui controlli, e sul funzionamento del sistema di valutazione, resa dallo scrivente OIV in data 27 marzo 2017 quanto all'anno 2014, già conteneva vari referti inerenti l'attività di controllo svolti nel 2015.

2. SISTEMA ORGANIZZATIVO DEDICATO

Per l'anno preso in considerazione dalla presente relazione assume un importante rilievo il processo di riorganizzazione che ha interessato la Regione Puglia con l'adozione del nuovo modello (c.d. MAIA) adottato con atto di alta amministrazione della Giunta regionale (DGR n. 1518 del 31 luglio 2015) e successivo Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 31 luglio 2015, n. 443.

Nell'ambito di tale modello è stata istituita la Segreteria generale della Presidenza della G.r. cui sono state attribuite funzioni strettamente connesse al tema dei controlli finalizzati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi. In particolare, per quanto di interesse, tale struttura:

- "elabora la proposta di Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, si occupa dell'attuazione del Piano e del suo aggiornamento, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali, vigila sull'osservanza, oltre che del Codice disciplinare, del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e del Codice di comportamento dei dirigenti e dei dipendenti regionali;
- cura il ciclo di gestione della performance..."

In attuazione di quanto previsto nell'atto di riorganizzazione con la deliberazione della Giunta regionale del 16 novembre 2015 n. 2043 il Segretario generale della Presidenza G.r. è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione, nonché responsabile della Trasparenza della Regione Puglia.

Il processo di riorganizzazione, avviato nell'anno in considerazione, si è consolidato negli anni successivi.

3. Pubblicità e trasparenza

Risultano aggiornati i dati per tutto il 2015 e sono state individuate forme automatiche di pubblicazione indicate poi nell'Allegato IV (contenente il PTTI) dell'aggiornamento 2016 del

 1 

PTTPC (adottato con DGR n. 51 del 29 gennaio 2016). Inoltre, nella "sezione trasparenza" risultano pubblicati anche gli incarichi di patrocinio legale affidati agli avvocati esterni.

4. Programma del Governo regionale

Tale atto datato 22 luglio 2015 (disponibile sul sito della Regione) tiene luogo del PSR. In esso un ruolo centrale hanno la partecipazione e la trasparenza quali strumenti funzionali alla costruzione di un sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di emersione di eventuali "patologie" nella gestione amministrativa.

5. Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni

Nella Regione Puglia, sono esercitate le tipologie di controllo interno di seguito indicate e su cui si riferisce:

Controlli di regolarità contabile

Controlli di regolarità amministrativa.

Controlli sui fondi comunitari.

Controlli di gestione

Controlli sulle entità partecipate

Controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale e sulla GSA

5.1 Controlli di regolarità contabile

Le verifiche di regolarità contabile e le connesse attestazioni di copertura finanziaria sulle determinazioni dirigenziali di impegno di spesa sono effettuate dal Servizio Verifiche di regolarità contabile della Sezione Bilancio e ragioneria secondo le modalità indicate dalla legge regionale n. 28/2001, e tenuto conto di quanto prevede il D.lgs. 118/2011 e il D.lgs. 126/2014.

Il controllo di regolarità contabile viene altresì effettuato su tutte le deliberazioni della Giunta regionale e su tutti i provvedimenti dirigenziali comportanti adempimenti contabili e/o finanziari, ivi compresi quelli aventi ad oggetto le uscite relative ai progetti cofinanziati da fondi strutturali

È prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati.

Ai sensi della l.r. n. 28/2001 la verifica sui flussi di cassa economica avviene trimestralmente e annualmente, alla fine dell'esercizio finanziario, effettuando il controllo sui rendiconti di cassa e sugli atti a supporto dei mandati prodotti. Tale rendiconto viene approvato con Atto dirigenziale ed inviato al Servizio Ragioneria. Inoltre, poiché è stato realizzato un sistema informativo on line, è possibile controllare in tempo reale con le credenziali centrali la regolarità degli adempimenti contabili degli economisti provinciali e di plesso.

Il controllo di regolarità contabile avviene contestualmente agli adempimenti che prevedono registrazioni contabili di competenza ovvero che prevedono emissione di reversali di incasso e mandati di pagamento. Quanto all'anno 2015, si rappresenta che le determinazioni restituite nel sono state 72, mentre le proposte di DGR restituite sono state 328.

5.2 Controlli di regolarità amministrativa.

Sin dall'art.13, L.R. n.10 del 3 luglio 1989, le strutture di Giunta e di Presidenza "accertano la regolarità degli atti amministrativi proposti all'approvazione della Giunta". Con delibera di Giunta n 510 del 23/02/2010 la Giunta regionale, nell'istituire il Segretariato Generale, ha collocato nell'ambito dello stesso il Servizio Controlli di Regolarità Amministrativa, all'attualità ridenominato Sezione controlli di regolarità amministrativa.

La Sezione Controlli Regolarità Amministrativa è struttura istituzionalmente preposta ad assicurare i controlli formali sugli atti di competenza della Giunta Regionale ed a coadiuvare il Segretario Generale della Giunta Regionale a garantire la continuità e l'unitarietà dei processi

 2 

amministrativi. La finalità dell'attività della Sezione è quella di assicurare osservanza delle norme procedurali, legittimità, appropriatezza ed economicità delle proposte deliberative, ottimizzando i tempi dei percorsi procedurali nell'unitarietà dei processi amministrativi.

L'attività di verifica della regolarità amministrativa delle proposte di provvedimento da sottoporre alla Giunta regionale è svolta attraverso la ricerca e lo studio dei riferimenti normativi da cui discende la proposta di provvedimento, attraverso anche l'acquisizione di atti ed elementi richiamati o connessi alla proposta in esame.

In ordine alla periodicità del controllo di regolarità amministrativa, va riferito che lo stesso avviene quotidianamente, continuativamente e riguarda tutti gli atti assunti in Giunta per l'adozione. Quanto all'anno 2015, gli schemi di deliberazioni di Giunta restituite per correzioni sono stati 164.

5.3 Controlli sui fondi comunitari.

Per quanto riguarda le attività di gestione di fondi dell'Unione europea, il sistema dei controlli è organizzato su due livelli.

Il primo livello di controlli è affidato direttamente alle Autorità di Gestione dei Programmi operativi, le quali sono dotate di autonome strutture che svolgono attività di controllo durante tutto l'anno con il sistema del campionamento o in taluni casi interessando il 100% delle operazioni.

Il secondo livello di controlli è affidato all'Autorità di audit che opera attraverso il campionamento delle operazioni, estratto annualmente.

Il lavoro dell'Autorità di Audit, svolto su ciascuna annualità, si conclude obbligatoriamente in base alle scadenze imposte dal REG (CE) 1083/2006 entro l'annualità successiva.

La procedimentalizzazione dei controlli eseguiti dalla Autorità di Audit è contenuta nella Determina del Direttore dell'Area Presidenza e Relazioni Istituzionali n. 5 del 30.07.2009, ed è stata redatta in base all'articolo 62, par. 1, lett. c) del Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 ed ex art. 18, par. 1, del Reg. (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006 realizzata conformemente all'allegato V del reg. (CE) n. 1828/2006. È ivi svolta l'analisi dei rischi connessi alle procedure di auditing, riguardo ai rischi intrinseci ed ai rischi di controllo. Detta procedimentalizzazione è stata applicata ai controlli condotti fino ad oggi; per il periodo di nuova programmazione, la relativa procedimentalizzazione è contenuta nella Determinazione del Servizio Controllo e verifica politiche comunitarie n. 39 del 12/4/2016.

5.4 Controlli di gestione

La Regione ha adottato un sistema di contabilità analitica funzionale alla verifica dei risultati conseguiti.

È stata adottata una procedura di gestione che traduce le strategie in obiettivi operativi individuati e quantificati o quantificabili. Il documento di programmazione cui si fa riferimento è il Piano della Performance. Gli indicatori utilizzati sono sostanzialmente classificabili nella due tipologie: quantitativa e qualitativa, con larghissima preponderanza della prima rispetto alla seconda.

Con riferimento agli obiettivi e agli indicatori si fa rinvio a quanto riportato specificamente nel report annesso al documento di validazione della Relazione sulla performance 2015, redatto dallo scrivente OIV, alla pagina 1, nella quale è specificato che tutte le risultanze in ordine agli obiettivi 2015 sono state dettagliatamente e minutamente verificati dallo scrivente OIV.

Si rileva, comunque, che gli obiettivi operativi gestionali, mediante una codifica, sono messi in stretta relazione con le risorse finanziarie e la dotazione organica impiegata.

Per l'esercizio 2015, diversamente dal 2014, è stata prodotta una relazione unificata sulla performance organizzativa, comprendente sia le strutture della Giunta Regionale che quelle del Consiglio Regionale.

L'OIV, giusta il disposto dell'art. 4, comma 3, L.R. 1/2011, ha redatto il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance e lo ha illustrato a tutta la dirigenza regionale. Dopo l'informativa e il confronto sindacale, detto SMiVaP è stato adottato dalla Giunta regionale con delibera n.217 del 23/2/2017 e dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con delibera n.91 del 22/3/2017.

Al riguardo si dà atto, comunque, che è in corso di sperimentazione il sistema informativo denominato "G-Zoom", costituito da una piattaforma informativa in cui ciascuna struttura

de OI 3

inserirà i dati necessari al Controllo di gestione e che favorirà una migliore gestione del ciclo della performance, dalla definizione degli obiettivi al monitoraggio intermedio e finale dei risultati conseguiti. Inoltre, sono in fase avanzata di realizzazione altri strumenti informativi quali il "Cifra2" che renderà disponibili e riutilizzabili, ai fini del controllo di gestione, una serie di dati, in particolare tutti quelli di natura finanziaria contenuti sia nelle deliberazioni di Giunta Regionale che negli atti amministrativi dirigenziali.

5.5 Controlli sulle entità partecipate

Quanto ai controlli sulle entità partecipate, va riferito che con DGR 812/2014 la Giunta Regionale ebbe ad approvare le "Linee di indirizzo" ai sensi dell'art. 25 della L.r. n. 26/2013 per l'esercizio delle azioni di coordinamento programmazione e controllo da parte della Regione Puglia delle società controllate e delle società in house (InnovaPuglia SpA, PugliaSviluppo SpA, Acquedotto Pugliese SpA, Aeroporti di Puglia SpA, Puglia Valore Immobiliare Società di cartolarizzazione S.r.l., Terme di Santa Cesarea SpA) affinché, nel rispetto della normativa europea e nazionale di settore, fossero perseguiti principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

L'attività di vigilanza e le tipologie del controllo (preventivo, contestuale, successivo) e le relative modalità specifiche (ispezioni, verifiche, ecc.) su attività e documenti, che integrano gli estremi delle previste funzioni di indirizzo, di direzione, di coordinamento e supervisione, nonché le condizioni concrete dell'esercizio, sono indicate nella Relazione annuale del Presidente e di cui questo Organismo ha avuto contezza.

Le Linee di indirizzo prevedono che la Sezione Raccordo al Sistema Regionale, inquadrata presso il Segretariato generale della Presidenza della Regione verifichi il rispetto delle disposizioni in materia di requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione direzione e controllo e il rispetto delle disposizioni sui limiti in materia di remunerazioni degli organi di amministrazione, direzione e controllo; che effettui il monitoraggio sui procedimenti deliberativi di maggior rilievo che interessano gli organi statutari amministrativi e di controllo, e sulla gestione del sistema di deleghe e procure; che monitori e verifichi la conformità delle società controllate con la normativa di riferimento.

Sotto l'aspetto organizzativo le strutture deputate sono: la Direzione del Dipartimento competente *ratione materiae*, in raccordo, laddove necessario, con la Sezione Raccordo al Sistema regionale e con il Dipartimento Risorse Finanziarie e Strumentali, Personale e Organizzazione per le funzioni di rispettiva competenza.

Le Società *in house* trasmettono, prima della adozione da parte dei competenti organi statutari, il Piano della trasparenza e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e i relativi aggiornamenti ai Responsabili regionali in materia che possono proporre modifiche o integrazioni nei 15 giorni successivi alla trasmissione. Le Società *in house* comunicano ai Responsabili regionali in materia gli adempimenti posti essere in attuazione dei Piani.

Al fine di assicurare la vigilanza sull'andamento delle Società *in house*, queste trasmettono alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale: a) l'adozione degli atti costituenti operazioni rilevanti e il documento di budget annuale; b) eventuali informative da parte degli organi di controllo interni ed esterni in merito a rilievi di particolare criticità connesse all'esercizio delle attività di controllo; c) l'informativa sulla gestione del sistema di deleghe e procure; d) l'informativa sui contenziosi di particolare rilievo.

La Sezione Raccordo al Sistema Regionale: a) verifica il rispetto delle disposizioni in materia di requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione, direzione e controllo; b) verifica il rispetto delle disposizioni sui limiti in materia di remunerazioni degli organi di amministrazione, direzione e controllo; c) monitora e verifica il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli precedenti, nonché la conformità dell'operatività delle Società controllate con la normativa di riferimento; d) effettua il monitoraggio sui procedimenti deliberativi di maggior rilievo che interessano: - gli organi statutari amministrativi e di controllo - la gestione del sistema di deleghe e procure; e) effettua il monitoraggio, di regola semestrale, della situazione economica e finanziaria delle Società.

Le società *in house*, al fine dell'esercizio del controllo analogo da parte della Regione, trasmettono alla Sezione Gestione Integrata Acquisti copia degli atti relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture (procedure di selezione, contratti, eventuali proroghe, modifiche o integrazioni, contratti di leasing, finanziamenti) di valore superiore a euro 100.000,00; la suddetta Sezione segnala eventuali irregolarità alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale.



Handwritten signature and initials, possibly representing the official approval or signature of the responsible authority.

In attuazione del co. 6 dell'art. 25 della L.r. n. 26/2013, gli organismi di revisione e certificazione contabile, operanti nella vigilanza sulle Società *in house*, trasmettono alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale, nel termine perentorio di cinque giorni dalla data di adozione, i propri verbali, pareri e conclusioni, comunque denominati, che contengano rilievi sulla gestione contabile o formulino osservazioni sulla regolarità dell'attività con riferimento a norme di legge e principi di buona amministrazione, affinché la medesima Sezione curi l'istruttoria amministrativa per la Giunta regionale.

Nel 2015 è stato approvato il piano industriale triennale 2015/2018 AQP.

La Sezione Raccordo al Sistema Regionale ha acquisito e verificato (nonché sollecitato laddove non pervenuta) la "Relazione sul rispetto delle direttive in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa di personale per l'esercizio 2015".

Quanto agli obblighi relativi ai bilanci (per le società di capitali partecipate) ed ai rendiconti (per le Agenzie ed altre entità, quando in contabilità finanziaria) è stata completata la verifica al 31 dicembre 2016 dei crediti e di debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate e ai sensi dell'art. 11 comma 6 (lettera j) del D.lgs 118/2011, i relativi esiti sono stati illustrati nella relazione sulla gestione allegata al Rendiconto 2016, ove si evince che solo quanto ad AQP e a InnovaPuglia, a causa di ritardi nell'approvazione dei bilanci, tale controllo non è stato ancora effettuato.

5.6 Controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale e sulla gestione sanitaria finanziaria accentrata

La Regione ha effettuato un monitoraggio sistematico dei rilievi dei collegi sindacali degli enti sanitari e delle azioni correttive intraprese dagli enti stessi attraverso la piattaforma P.I.S.A., resa disponibile dal Ministero Economia e Finanze, attraverso il Dipartimento RGS. Per gli IRCCS i verbali sono acquisiti in modo cartaceo. I temi hanno riguardato: le questioni contrattuali, il personale e le questioni contabili. Nel corso del 2015, sono stati predisposti n.9 verbali di verifica sulla gestione finanziaria sanitaria accentrata, oltre agli invii alla Corte dei Conti dei relativi questionari e al verbale di chiusura e quadratura delle risultanze 2015, reso in data 27 giugno 2016.

6. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE

Effettuato il citato monitoraggio in merito al funzionamento e alla integrità dei controlli interni, nell'ambito del più complessivo sistema di valutazione, il miglioramento del sistema deve riguardare, secondo lo scrivente OIV, i seguenti aspetti principali:

- a) il potenziamento delle attività funzionali al Controllo di Gestione;
- b) la semplificazione e l'informatizzazione che poggia direttamente su piattaforma, in cui inserire direttamente i dati relativi agli obiettivi ed al loro conseguimento;
- e) la ripesatura delle posizioni dirigenziali.

Va riferito, quanto al monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, che è ormai adottato sia dalla Giunta (n.217 del 23/2/2017) che dal Consiglio (Uff. Pres., n. 91 del 22/3/2017) il nuovo SMiVaP; per ovvi motivi di vigenza *ratione temporis*, detto Sistema è applicabile a partire dal 2017 e non riguarda l'anno 2015 in commento. È significativo però che gran parte delle innovazioni previste nella nuova versione dello SMiVaP, rispetto a quello precedentemente in vigore, precedono le innovazioni contenute nel D.Lgs. 74 del 25/5/2017, pubbl. in G.U. 7/6/2017, n.130. Tra esse, spiccano proprio le principali novità contenute nell'attuale SMiVaP: aumento fino a preponderanza della quota premiale riferibile al raggiungimento degli obiettivi connessi agli indicatori di performance (art.7, co.1, lett.a), D.Lgs. 74/2017), rafforzamento degli elementi di valutazione oggettivi e quantificabili; semplificazione dell'albero della performance, attuata mercé la specificazione di un documento valevole per gli obiettivi generali/strategici ed un documento valevole per gli obiettivi operativi/specifici (art.3, co.1, lett.a), D.lgs. 74/2017) e l'eliminazione del livello degli obiettivi strategici annuali, la cui inutilità si appalesava nel soffocamento dato dagli obiettivi strategici, da un lato, e dagli obiettivi operativi annuali, dall'altro; necessità, con relativo corredo sanzionatorio dato da rilevazione automatica, della effettività della natura previsiva del Piano performance e del connesso termine di adozione dello stesso, rispetto all'anno a scrutinarsi (art.8, co.1, lett.e),D.lgs. 74/2017).



Inoltre, il nuovo SMiVaP apporta ulteriori novità: tra esse si cita l'obbligo di collegamento tra gli obiettivi individuati nel Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza per i responsabili delle unità organizzative, i quali devono essere collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle performance; l'eliminazione di qualsivoglia componente autovalutativa, non rintracciabile nel paragone con altri enti consimili.

L'adozione del nuovo SMiVaP induce a ben sperare in ordine al miglioramento del rispetto dei termini nella adozione del Piano performance e nell'adozione della Relazione sulla performance, e di questo si può dare diretta testimonianza, atteso che, coevamente alla redazione della presente relazione, si può dare atto di grande collaborazione da parte della dirigenza nella redazione delle proposte degli obiettivi 2017, il cui richiamo è stato inoltrato con nota prot.273 del 13/3/2017 del segretariato generale della Presidenza, subito dopo l'adozione del succitato nuovo SMiVaP.

L'OIV assicura la trasparenza dei dati trasmessi dall'Ente regionale, invitando gli Uffici responsabili alla pubblicazione della presente relazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web www.regione.puglia.it.

Con la presente Relazione si esauriscono, salva la misurazione e la valutazione della performance delle strutture amministrative regionali nel loro complesso, che avverrà a brevissimo con separato atto, gli adempimenti previsti dell'art. 6 della L.R. n. 1 del 4 gennaio 2011, quanto all'annualità 2015, secondo il quale "all'OIV spetta ... il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione e del sistema dei controlli interni e l'elaborazione allo scopo di una relazione annuale, pubblicata sul sito istituzionale, al fine di garantire la trasparenza dell'intero processo valutativo".

Bari, 25 luglio 2017

L'Organismo Indipendente di Valutazione


Mario Aulenta


Giovanna Iacovone


Angelo Corallo