REGIONE CALABRIA

Dipartimento "Tutela della Salute e Politiche Sanitarie"

Settore 2 "Gestione F.S.R. - Bilanci Aziendali e Contabilità"

Relazione di accompagnamento al Percorso Attuativo della Certificabilità dei bilanci sanitari

PREMESSA

Con il DPGR-CA n. 96/2013, la Regione Calabria ha approvato il Percorso Attuativo della Certificabilità (PAC) dei bilanci sanitari della Regione Calabria, finalizzato al raggiungimento degli standard organizzativi, contabili e procedurali necessari a garantire la certificabilità dei dati e dei bilanci degli enti del SSN nonché dei bilanci regionali consolidati.

Il PAC regionale, avviato a novembre 2014, ha previsto l'individuazione di obiettivi e relative scadenze indicate nella griglia redatta ai sensi del DM 1.03.2013, articolata nelle parti: Requisiti generali, Requisiti Ciclo Attivo, Requisiti Ciclo Passivo e corredata dalla Relazione di accompagnamento ai sensi dell'art. 3 del Decreto interministeriale del 17/9/2012.

In seguito, con il DCA n.5/2015 si affidava ai Collegi Sindacali delle Aziende del SSR il compito di verificare la corretta applicazione delle procedure amministrativo-contabili in base alle scadenze definite nei PAC aziendali ed al Collegio dei Revisori della Regione Calabria (ex terzo certificatore), la verifica annuale sulla corretta applicazione delle procedure amministrativo-contabili della GSA, in base alle scadenze definite nel relativo PAC.

Con il DCA n. 93/2015 sono state recepite dalla Struttura Commissariale le ulteriori raccomandazioni/prescrizioni ministeriali (atto formale richiesto dal Tavolo e Comitato nel verbale del 23/7/2015).

Atteso che il PAC regionale si sarebbe dovuto concludere a novembre 2017, considerato che a seguito della verifica dello stato di implementazione delle procedure è emersa la mancata attuazione di alcune delle azioni previste dal Percorso, si è ritenuto di dover procedere ad una rideterminazione del cronoprogramma da approvarsi con apposito Provvedimento del Commissario Ad Acta del Piano di Rientro.

Con successivo DCA n. 212 del 5/11/2018 la Struttura Commissariale ha, pertanto, rimodulato le tempistiche legate alle azioni da porre in essere per il raggiungimento degli obiettivi del PAC. Lo stesso DCA ha stabilito come scadenza ultima per l'attuazione delle azioni previste nel Cronoprogramma PAC la data del 31 dicembre 2019.

Il percorso di certificabilità dei bilanci è stato oggetto di apposite relazioni periodiche di accompagnamento redatte secondo lo schema di cui all'allegato B del D.M. 1.3.2013; in particolare con DCA n.117 del 12.11.2015 e DCA n.41 del 22.02.2017 sono state approvate le relazioni Periodiche di Accompagnamento al Percorso Attuativo della Certificabilità (PAC) e le relazioni del responsabile di coordinamento per la corretta e completa attuazione del PAC, rispettivamente del I e del II anno; con DCA n. 212/2018 è stata approvata la relazione di accompagnamento a supporto della riprogrammazione del PAC regionale.

I risultati raggiunti sia da parte degli Enti del SSR che da parte della GSA hanno evidenziato, tuttavia, la necessità di avere ulteriore tempo per espletare le attività necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal PAC.

Si ritiene pertanto di dover riprogrammare il PAC regionale individuando quale data ultima per il raggiungimento degli obiettivi previsti quella del 31/12/2021.

In tal senso, nel prosieguo della presente relazione di accompagnamento al nuovo PAC rimodulato, oltre che descrivere le finalità ed i soggetti responsabili del Percorso, viene posta particolare attenzione agli stati di avanzamento del PAC regionale, le cui evidenze conducono alla necessaria riprogrammazione dello stesso; in particolare si fa riferimento all'approvazione del Manuale Regionale delle Procedure Amministrativo Contabili, all'attività di formazione rivolta agli operatori interessati dalle singole procedure delle Aziende del SSR, all'affiancamento di Bocconi nel prosieguo del percorso del PAC.
A conclusione della relazione viene descritta la procedura riferita alle revisioni limitate ed illustrati alcuni degli esiti a cui essa ha condotto.

1) PRINCIPALI FINALITA' DEL PAC

Alla base del PAC, oltre agli obiettivi previsti dalla norma, vi è una serie di scelte e decisioni che la Regione Calabria ha maturato in questa fase di progettazione.

In particolare, si evidenziano i seguenti punti qualificanti:

- Revisione contabile del bilancio. L'obiettivo di pervenire alla certificazione dei bilanci delle aziende del SSR, una volta completato il Percorso, è una finalità non solo posta dalla normativa, ma anche fatta propria dalla Regione in osservanza a quanto previsto dal DM.
- Potenziamento dei controlli interni aziendali e di gruppo. L'idea di fondo è dotare le singole aziende e la Direzione Regionale delle strutture, metodiche e processi necessari a svolgere un adeguato livello di controllo interno delle attività a rilevanza contabile. Per quanto finalizzato all'espressione di un giudizio da parte di un revisore esterno, infatti, il PAC vuole essere colto dalla Regione Calabria come opportunità per creare quello che si pone come un indispensabile presupposto.
- Introduzione della cultura della procedura amministrativa e produzione di un sistema di manuali aziendali e regionali. La sostituzione delle prassi aziendali, seppur consolidate e sperimentate, con più avanzati modelli di manualistica aziendale viene proposto come risultato qualificante del percorso e come vera e propria opportunità di crescita per tutta l'area amministrativa. La predisposizione di manuali regionali ha la finalità di definire regole amministrativo-contabili condivise e applicate in modo corretto e omogeneo, in grado di elevare la qualità dei dati contabili.
- Riorganizzazione del sistema dei controlli: l'introduzione delle logiche di revisione contabile nel SSR deve essere colta come opportunità per ripensare gli ambiti e i rapporti tra i diversi organi di controllo, oggi tutti indispensabili al corretto funzionamento del sistema.
- Crescita culturale e professionale degli operatori, non solo degli uffici contabili, in materia di controllo interno e controllo contabile. Il percorso sarà affiancato da costanti processi formativi degli operatori al fine di favorire la più ampia condivisione e crescita professionale.

2) SOGGETTI DELLA REGIONE RESPONSABILI DEL PAC

Il responsabile regionale per le attività di verifica circa l'avanzamento del PAC, in considerazione di quanto già stabilito con DPGR-CA n. 77/2013 e n. 96/2013 e DCA n. 212/2018 è il Dirigente pro tempore del Settore "*Gestione FSR, Bilanci aziendali e Contabilità*" del Dipartimento Tutela della Salute e Politiche sanitarie, in qualità di Responsabile del PAC per la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), preposto inoltre alla verifica della corretta applicazione delle procedure amministrativo-contabili e del rispetto delle scadenze definite nei PAC aziendali.

I responsabili dei PAC aziendali sono i Direttori Amministrativi pro tempore di ciascuna azienda del SSR, tenuti tra l'altro a garantire l'omogeneo coordinamento delle Unità Operative coinvolte nelle attività connesse allo sviluppo del Percorso di certificabilità dei bilanci aziendali;

3) STATI DI AVANZAMENTO DEL PAC

A seguito dell'attività di ricognizione delle procedure in uso presso le Aziende, effettuata dai Settori "*Gestione FSR, Bilanci Aziendali e Contabilità*" e "*Controllo di Gestione - Monitoraggio Flussi Economici - Beni e Servizi - Patrimonio",* coerentemente con quanto previsto dal cronoprogramma del PAC, sono state approvate, con DCA 33/2016, le procedure amministrativo contabili riferite a: Gestione del Ciclo Attivo; Gestione del Personale; Gestione Magazzino; Gestione del Patrimonio; Gestione Inventari; Gestione della Mobilità Sanitaria e delle Partite infragruppo; Gestione del Contenzioso; Gestione delle Rilevazione Numerarie; Gestione Chiusure Contabili. Le Aziende sono state invitate a recepire ed implementare le procedure amministrativo contabili adeguandole alla complessità organizzativa aziendale.

La Regione Calabria*,* al fine di monitorare l'attuazione delle azioni previste dal Percorso Attuativo per la Certificabilità dei Bilanci delle Aziende del SSR, ha previsto un'attività di verifica trimestrale. Tale verifica, per opportune motivazioni di natura organizzativa, è stata fatta coincidere con gli incontri trimestrali di verifica sul CE ed ha avuto avvio dal IV trim. 2015. L'attività di verifica, di cui si è data evidenza nei verbali degli incontri trimestrali trasmessi alle Aziende, ha consentito di monitorare lo stato di avanzamento del PAC e l'effettiva implementazione delle procedure da parte delle Aziende e la conseguente verifica da parte della Regione.

Nell'anno 2017, in collaborazione con il Centro di Ricerche e studi in Management Sanitario (CERISMAS), è stato realizzato un percorso formativo con la finalità di supportare le Aziende della Regione Calabria nello sviluppo delle competenze necessarie per l'implementazione delle procedure amministrativo contabili. Quali destinatari del corso sono stati individuati le figure professionali che svolgono attività a rilevanza contabile all'interno delle Aziende del SSR (es. magazzino, personale, gestione immobilizzazioni e ordini), i Collegi Sindacali Aziendali (interlocutori fondamentali nelle revisioni limitate previste dal PAC), ed il Collegio dei Revisori regionale.

Il percorso formativo, strutturato in quattro moduli (Magazzino, Immobilizzazioni e Patrimonio netto, Ciclo Passivo e Ciclo attivo), ha consentito, per il tramite del confronto con il personale aziendale partecipante, di far emergere le criticità delle procedure già adottate e la necessità di dover integrare con nuove procedure.

Ad inizio 2018 è stata richiesta alle Aziende del SSR una relazione analitica sul livello di implementazione delle procedure amministrativo contabili in uso presso l'Azienda e l'eventuale rimodulazione del cronoprogramma del PAC con la previsione di nuove scadenze per le azioni non ancora attuate.

Le Aziende del SSR, ad eccezione dell'Azienda Ospedaliera di Reggio Calabria che ha attestato il raggiungimento di tutti gli obiettivi del PAC, hanno proceduto a rimodulare il cronoprogramma del proprio PAC Aziendale, adottandolo con apposito atto deliberativo.

Con successivo DCA n. 212 del 5/11/2018 la Struttura Commissariale ha rimodulato le tempistiche legate alle azioni da porre in essere per il raggiungimento degli obiettivi del PAC. Lo stesso DCA ha stabilito come scadenza ultima per l'attuazione delle azioni previste nel Cronoprogramma PAC la data del 31 dicembre 2019.

Dall'ultima Relazione sullo stato di verifica dell'attuazione del PAC nonché dagli incontri trimestrali di monitoraggio sui Conti Economici, sono tuttavia emerse delle criticità da parte delle Aziende sanitarie, che rendono necessario dover procedere ad ulteriore rimodulazione dei PAC Aziendali.

Tali criticità risultano strettamente all'assenza nel corso dell'anno 2019 di Direzioni Strategiche Aziendali legittimate a poter assumere il controllo dell'intero percorso attuativo della certificabilità e ad interloquire con la Regione Calabria circa il raggiungimento degli obiettivi.

Altra determinante negativa risulta essere il ritardo nella messa a regime, in molte delle Aziende del SSR, del nuovo Sistema Informativo Regionale SEC-SISR che ha ostacolato l'entrata a regime delle procedure e la loro corretta applicazione.

La Regione Calabria, nell'ambito del contratto stipulato con l'RTI "*KPMG Advisory S.p.A. - Università Commerciale Luigi Bocconi*" per i servizi di Advisory contabile, nel prosieguo del percorso connesso al PAC, si avvarrà del supporto dell'Università Bocconi per quanto riguarda la formazione del personale delle Aziende del SSR e la verifica dei risultati raggiunti oltre che nella predisposizione e l'aggiornamento di linee guida e/o direttive e/o manuali operativi aventi a oggetto le procedure contabili, le procedure di revisione e le procedure di consolidamento dei conti al fine di garantire il miglioramento del processo di formazione e analisi delle informazioni contabili del SSR;

Si rinvia all'Allegato A per la descrizione analitica dello stato di avanzamento del PAC Regionale.

4) LE REVISIONI LIMITATE PREVISTE DAL COMMA 1 ART. 3 DECRETO CERTIFICABILITA'

Allo scopo di verificare il pieno svolgimento delle attività contenute nel PAC, la Regione ha deciso di attivare revisioni limitate su tutte le aree e obiettivi ipotizzate dal piano stesso.

Tali attività saranno affidate ai Collegi sindacali delle aziende, agli uffici della Regione e al terzo certificatore della GSA. Ciò anche al fine di potenziare il ruolo dei Collegi all'interno del sistema e di renderli interlocutori di tutti i passaggi riorganizzativi dell'area amministrativa contenuti nel PAC.

In considerazione del suddetto ruolo dei collegi sindacali, è stato implementato un percorso inerente la standardizzazione delle procedure di Revisione Limitata al fine di consentire il monitoraggio dei rilievi/suggerimenti inerenti la correttezza delle rilevazioni contabili.

Il percorso prevede un'analisi delle criticità che emergono negli incontri trimestrali sul CE; in tali incontri viene prevista un'apposita discussione sullo stato di avanzamento del PAC. Le criticità riscontrate vengono

così segnalate ai collegi sindacali delle Aziende, i quali attivano le revisioni limitate su di esse, con periodicità semestrale.

Le "*prime*" revisioni limitate, richieste ai Collegi Sindacali delle Aziende del SSR, a febbraio 2016, hanno riguardato i seguenti argomenti:

- Verifica della procedura amministrativa contabile in merito alla contabilità separata per Attività libero professionale intramuraria.
- Verifica della procedura amministrativa contabile inerente la Fatturazione elettronica.
- Verifica adeguatezza degli Accantonamenti e dei Fondi rischi ed oneri e altri.
- Verifica implementazione Sito web aziendale.

In alcuni casi, i Collegi Sindacali hanno fornito dei riscontri positivi in termini di corretta implementazione delle procedure; si prenda ad esempio il Collegio dell'ASP di Crotone che, in riferimento alla Procedura Amministrativo Contabile per la contabilità separata dell'attività di intramoenia (ALPI), ha proceduto all'adozione di un regolamento che stabilisce le procedure dell'ALPI e che viene correttamente attuato. Di contro il Collegio Sindacale dell'AOU Mater Domini ha rilevato l'assenza di una tenuta organica di rilevazioni separate per l'ALPI.

In altri casi si riscontrano delle particolari criticità come quelle rilevate dal Collegio Sindacale del ASP di Cosenza che, in riferimento alla procedura di fatturazione elettronica, evidenzia delle anomalie nell'acquisizione delle fatture elettroniche e la necessità di dotarsi di un regolamento apposito che disciplini le fasi di protocollazione, gestione contabile, liquidazione, pagamento e archiviazione delle fatture elettroniche.

Per quanto concerne l'adeguatezza degli accantonamenti e dei fondi rischi ed oneri, dalle verifiche effettuate dai Collegi Sindacali, si rilevano delle situazioni eterogenee; il Collegio dell'ASP di Cosenza ha rilevato come il fondo rischi ed oneri sia inadeguato rispetto all'ammontare del Contenzioso esistente; di contro, il Collegio dell'Asp di Crotone ha ritenuto il fondo rischi ed oneri quale congruo.

In riferimento alla rispondenza del sito web aziendale agli obblighi informativi previsti dal D.Lgs.n.33/2013, il Collegio dell'ASP di Crotone ha ritenuto il sito web adeguato, mentre quello dell'ASP di Vibo Valentia ha rilevato numerose irregolarità rispetto agli obblighi di pubblicazione.

Ad aprile 2017, sono state richieste delle ulteriori revisioni limitate, aventi ad oggetto:

- Inventari. Verifica sulla effettività operatività della procedura amministrativo contabile inerente gli inventari e sull'attendibilità e precisione degli inventari stessi nonché la richiesta di eventuali proposte/suggerimenti per il miglioramento del loro funzionamento.
- Crediti e debiti v/Aziende Sanitarie Pubbliche. Verifica della correttezza della procedura di rilevazione dei crediti e debiti v/Aziende Sanitarie Pubbliche.
- Crediti v/altri. Verifica della procedura amministrativo contabile relativa alla rilevazione di altre tipologie di crediti.
- Debiti v/fornitori. Verifica della procedura inerente la rilevazione dei debiti v/fornitori.
- Saldi di bilancio area patrimonio netto. Verifica della implementazione della procedura amministrativo contabile inerente la rilevazione periodica dei saldi di bilancio all'interno dell'area patrimonio netto, anche in conseguenza dell'applicazione dei nuovi principi contabili ex D.L.gs n.118/20111 e della casistica applicativa.

Anche per la seconda revisione limitata, in alcuni casi, i collegi sindacali rilevano una corretta implementazione delle procedure; è il caso, ad esempio, del Collegio Sindacale dell'AO di Reggio Calabria che, a seguito delle verifiche effettuate, attesta una corretta rilevazione dei saldi di bilancio nell'area ed una sua conformità rispetto ai principi contabili ex D.Lgs.118/2011.

La richiesta delle revisioni limitate, tuttavia, ha trovato solo un parziale riscontro da Collegi Sindacali delle Aziende del SSR; la mancata "collaborazione" dei Collegi Sindacali di alcune Aziende è riconducibile, in parte, agli avvicendamenti avvenuti nella composizione degli stessi successivamente all'avvio dei PAC Aziendali.

Nell'ottica della prosecuzione del percorso, ricorrendo ad un'attività di affiancamento dei Collegi Sindacali e con la previsione di riunioni da tenersi presso gli Uffici Regionali e presso le Aziende, si tenderà a potenziare il ruolo sinergico dei Collegi Sindacali al fine di favorire la corretta implementazione nelle Aziende del SSR delle procedure amministrativo-contabili.

Il Dirigente del Settore

Dott. Vincenzo Ferrari