CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

RELAZIONE SUI CONTROLLI INTERNI DELLA REGIONE PUGLIA ANNO 2021

Art. 1, comma 6 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213

MAGISTRATO RELATORE:
DOTT. NUNZIO MARIO TRITTO

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

RELAZIONE SUI CONTROLLI INTERNI DELLA REGIONE PUGLIA ANNO 2021

Art. 1, comma 6 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213

MAGISTRATO RELATORE:
DOTT. NUNZIO MARIO TRITTO

CORTE DEI CONTI

HA COLLABORATO ALL'ISTRUTTORIA

LA FUNZIONARIA DOTT.SSA ILARIA DE IURE

INDICE

1 La relazione annuale del Presidente della Regione 7
1.1 La normativa di riferimento 7
1.2 Gli obiettivi della relazione 9
1.3 Gli approfondimenti istruttori 10
1.4 L'articolazione della relazione 26
2 Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni nel 2021 28
2.1 I controlli posti in essere dalla Regione Puglia nel 2021 28
2.2 Il sistema normativo di riferimento 32
2.3 Le osservazioni formulate dalla Corte dei conti sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni nel 2020 e gli eventuali interventi della Regione Puglia ... 34
3 Il controllo di regolarità amministrativo-contabile 47
3.1 Finalità dei controlli di regolarità amministrativo-contabile 47
3.2 I controlli di regolarità amministrativo-contabile nella Regione Puglia 48
3.3 La vigilanza nei confronti degli agenti contabili regionali 53
3.4 I controlli nei confronti di enti o gestioni autonome regionali 53
4 Il controllo strategico 55
4.1 Finalità del controllo strategico 55
4.2 Il controllo strategico nella Regione Puglia 56
4.3 Le criticità rilevate 61
4.4 Attuazione delle leggi regionali e risultati ottenuti con riferimento agli obiettivi previsti 62
5 Il controllo di gestione 65
5.1 Natura e fini del controllo di gestione 65
5.2 Il controllo di gestione nella Regione Puglia 65
6 La valutazione del personale con incarico dirigenziale 69
6.1 I sistemi ottimali di valutazione dei dirigenti 69
6.2 La valutazione dei dirigenti della Regione Puglia 70
7 Il controllo sugli organismi partecipati 72
7.1 Gli obiettivi del controllo sugli organismi partecipati 72
7.2 Il controllo sugli organismi partecipati della Regione Puglia 72

7.3 Gli ambiti territoriali ottimali 78
8 Il controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale 81
8.1 Le finalità del controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale 81
8.2 Obiettivi e risultati della gestione del servizio sanitario regionale pugliese 81
8.3 Altre questione emerse nell'ambito del servizio sanitario regionale pugliese 86
9 I controlli interni e l'emergenza pandemica 95
9.1 Controlli interni e pandemia 95
9.2 Controlli interni e pandemia: la situazione nella Regione Puglia 95
10 I controlli interni ed il lavoro agile 99
10.1 Il contesto normativo di riferimento 99
10.2 Il lavoro agile nella Regione Puglia 100
11 I controlli interni ed il P.N.R.R. 104
11.1 Il contesto normativo di riferimento 104
11.2 Il P.N.R.R. nella Regione Puglia 105
12 Considerazioni conclusive 120
12.1 I controlli interni nella Regione Puglia nel 2021 120
12.2 Le principali criticità rilevate 120

1. LA RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE

1.1 La normativa di riferimento

L'art. 1, comma 6 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 prevede che il Presidente della Giunta regionale trasmetta annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente una relazione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel corso dell'anno di riferimento, predisposta sulla base di apposite linee guida periodicamente deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

La norma ricordata si inserisce nell'ambito di un più ampio quadro costituito dalla coesistenza di controlli interni all'ente territoriale (rientranti nella competenza normativa ed amministrativa della Regione) ed esterni al medesimo (esercitati dalla Corte dei conti e caratterizzati da terzietà, neutralità ed indipendenza, al fine di stimolare eventuali processi di autocorrezione in seno all'ente territoriale in esame).

Nell'ambito della normativa di cui si è detto deve altresì considerarsi quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 20/1994 il quale prevede, tra l'altro, che la Corte dei conti, nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verifichi il "*funzionamento dei controlli interni dell'amministrazione*".

Appare pertanto evidente come il sistema dei controlli, per come delineato dalla normativa di riferimento, rappresenti uno degli strumenti predisposti dall'ordinamento per garantire l'efficacia, l'efficienza, l'economicità, la trasparenza e la regolarità dell'azione amministrativa in generale e di quella degli enti regionali in particolare.

In effetti, storicamente, l'attenzione del Legislatore per il sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni ha trovato origine nel d.lgs. n. 29/1993, per poi proseguire con la legge n. 59/1997 che ha a sua volta determinato l'approvazione del d.lgs. n. 286/1999 in materia di valutazione delle *performance* e ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.

Anche successivamente - si pensi, ad esempio, al d.l. n. 174/2012 - vi è stato un evidente *focus* legislativo sull'importanza dei controlli all'interno della Pubblica Amministrazione, tant'è che gli stessi si sono particolarmente concentrati sugli aspetti di conservazione degli equilibri finanziari degli enti, sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche, sull'efficienza dell'azione amministrativa, sull'importanza della programmazione e della verifica dei risultati conseguiti, sulla trasparenza del *modus operandi* pubblico.

Del resto, anche il capitolo n. 3 (Attuazione e monitoraggio) del P.N.R.R. (di cui al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 e recante «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*») ha espressamente previsto che "*ciascuna Amministrazione responsabile dell'attuazione degli interventi effettua i controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse adottano tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Esse sono inoltre responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi sono sottoposti ai controlli di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile*".

All'interno del delineato sistema, dunque, anche l'ente regionale deve operare in modo da raggiungere gli obiettivi programmati, utilizzando nel modo migliore le risorse a disposizione e garantendo che i controlli interni regionali si concentrino sui più significativi aspetti gestionali, organizzativi ed attuativi dell'azione amministrativa, anche con riguardo agli organismi partecipati e agli enti del servizio sanitario le cui gestioni hanno rilevanti effetti sui bilanci regionali.

Su tali controlli interni, poi, come si è anticipato, la Regione deve relazionare alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi del citato art. 1, comma 6 del d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ciò al fine di consentire alla medesima Sezione di verificare in concreto il funzionamento dell'apparato di controllo regionale e di indicare – eventualmente – interventi correttivi per ottimizzare i controlli stessi.

1.2 Gli obiettivi della relazione

La relazione di cui all'art. 1, comma 6 del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 rappresenta dunque un importante ausilio informativo per verificare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e l'osservanza dei princìpi amministrativi (di efficienza, efficacia, trasparenza, ecc.) da parte della Regione, anche nell'ottica della conoscenza dei risultati conseguiti da parte delle comunità territoriali amministrate.

La relazione in esame ha dunque quali obiettivi principali quelli di offrire al controllore indicazioni utili ad evidenziare il grado di adeguatezza e di efficacia del sistema nel suo insieme ed in relazione agli aspetti maggiormente problematici sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e di consentire la più estesa circolazione delle informazioni utili al coordinamento dei diversi livelli di governo e all'adozione di (eventuali ed idonee) misure correttive.

L'esame dei risultati ottenuti (in relazione al processo di fissazione degli obiettivi in fase di programmazione da parte della Regione) non potrebbe avvenire senza l'ausilio del sistema dei controlli di cui si è detto, che consente nello specifico alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di poter analizzare in concreto il funzionamento della "macchina burocratica" regionale, anche e soprattutto quando la stessa debba far fronte ad eventi imprevisti (come avvenuto, ad esempio, a partire dal 2020 con l'emergenza pandemica protrattasi anche nel 2021) o assai innovativi (si pensi all'attuazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza o P.N.R.R.).

Come affermato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti *"la verifica dell'effettiva concretizzazione degli obiettivi è resa possibile dalla presenza di un sistema integrato di controlli, in grado di monitorare le attività, di supportare le decisioni politiche nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l'eventuale correzione di rotta dell'azione amministrativa"* ed inoltre "*le linee guida della Sezione delle autonomie, quale "espressione delle Sezioni regionali di controllo" (art. 9, "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"), assicurano il necessario coordinamento delle attività di controllo e le informazioni acquisite attraverso i correlati questionari rappresentano un ausilio per le verifiche spettanti alle Sezioni regionali, cui spettano tutti*

gli ulteriori approfondimenti istruttori ritenuti necessari" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022).

Tale controllo, dunque, non può che essere considerato necessario ai fini della verifica e del confronto istituzionale in un'ottica di buon andamento e di sana gestione finanziaria; considerato, altresì, il fatto che il sistema dei controlli interni è affidato all'autonomia normativa ed amministrativa dell'ente regionale che ne programma, organizza e gestisce le strutture sul territorio, il controllo in oggetto appare, a maggior ragione, essenziale ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Appare pertanto evidente l'importanza della relazione *de qua*, anche e soprattutto nell'ottica di un processo di (continua) ottimizzazione dei procedimenti di competenza regionale.

1.3 Gli approfondimenti istruttori

Le "*Linee guida*" predisposte dalla Sezione delle autonomie, contenute nella citata deliberazione n. 15/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, si concretizzano quale ausilio rispetto all'adempimento richiesto ai Presidenti delle Regioni, tramite la predisposizione di "*uno schema di relazione in forma di questionario, contenente domande con risposte di tipo "chiuso" (SI/NO), cui si accompagna la possibilità di fornire ulteriori elementi, nelle risposte di tipo "aperto" e di rendere ogni chiarimento necessario in ordine ai profili di maggior interesse o criticità*".

Il questionario riferito all'anno 2021, pur mantenendo alcune appendici introdotte nel precedente esercizio e correlate al *set* dei controlli dettati dall'emergenza sanitaria (che ha interessato anche il 2021) e dalla modalità del cosiddetto lavoro agile, è stato arricchito di nuovi ambiti di indagine, in particolare relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), nell'ambito del quale sono esaminate le misure organizzative e procedurali poste in essere dalle Amministrazioni per ottimizzare il ciclo di gestione dei relativi fondi. In tale contesto, i quesiti focalizzano l'attenzione, in particolare, sulla *governance* adottata dagli enti sulle procedure di controllo per prevenire i rischi di doppio finanziamento, di frodi, di fenomeni corruttivi, sulle verifiche periodiche e sull'adeguatezza dei sistemi informativi; inoltre, nella parte conclusiva dell'appendice dedicata al P.N.R.R. sono state inserite anche alcune domande relative al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.), il nuovo

strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del P.N.R.R. e per l'efficienza della giustizia*").

Le informazioni recate dal(le risposte al) questionario inviato dalla Regione Puglia, nello specifico, hanno dato luogo ad ulteriori approfondimenti istruttori posti in essere da parte di questa Sezione regionale di controllo, con nota prot. n. 426 in data 27 gennaio 2023, con la quale "*è emersa la necessità di acquisire ulteriori elementi, ai fini di una maggiore completezza e puntualità dell'istruttoria in corso di svolgimento. Tali ulteriori elementi sono di seguito elencati.*

1) In relazione al punto n. 1.1.1 del questionario (in tema di controllo sulla qualità della legislazione, di controllo sull'impatto della regolamentazione e di quantificazione del relativo impatto finanziario), si invita codesta Amministrazione a fornire un campione di n. 5 analisi tecnico – normative (qualità della legislazione), e di n. 5 referti di quantificazione dell'impatto finanziario della regolamentazione basati sul modello di referto allegato al questionario (All. 2). Per quanto concerne il controllo sull'impatto della regolamentazione (AIR e VIR), visto l'Allegato 1 al questionario, in cui codesta Amministrazione comunica alla Conferenza Unificata e alla Conferenza delle Regioni "l'assenza di esperienze AIR e VIR" nell'anno 2021, illustrando gli altri strumenti adoperati per monitorare la qualità di leggi e regolamenti di iniziativa della Giunta regionale ("valutazioni ex ante" e "valutazioni ex post") si chiede di illustrare i fattori che hanno ostacolato l'implementazione nella Regione Puglia dell'AIR e della VIR cui si fa cenno a pagina 2 della relazione-questionario in esame.

2) Con riferimento a quanto indicato al punto n. 1.1.2 del questionario - laddove si afferma che "l'esito dei controlli esterni da parte di Commissione Europea, Corte dei Conti Europea e IGRUE confermano l'affidabilità dei controlli di secondo livello posti in essere dall'AdA" - si invita ad inviare idonea documentazione dalla quale traspaia il giudizio di affidabilità di "Commissione Europea, Corte dei Conti Europea e IGRUE" sui controlli posti in essere dalla Regione Puglia. Si vorrà, altresì, produrre copia della check list utilizzata ai fini del controllo.

In merito al controllo di gestione, rispetto al quale si afferma che "sono in corso di attuazione interventi migliorativi finalizzati ad alimentare un completo flusso di dati funzionale alla contabilità analitica per centri di costo", si chiede di precisare se è stata implementata una procedura di raccordo tra la contabilità analitica e il Piano dei conti integrato.

3) Si vorranno inviare tutti gli atti indicati al punto n. 1.2 del questionario (D.G.R. n. 811 del 24 maggio 2021, D.G.R. n. 720 del 3 maggio 2021, D.G.R. n. 1466 del 15 settembre 2021, D.G.R. n. 1909 del 29 novembre 2021, D.G.R. n. 1906 del 25 novembre 2021, ecc.) adottati nel 2021.

4) In relazione al punto n. 1.3 del questionario, relativo all'eventuale seguito dato alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni, si chiede di specificare:

a) se "Per quanto concerne i progetti cofinanziati dai fondi strutturali FESR e FSE, relativamente ai controlli di primo livello svolti nella fase antecedente all'esecuzione dei pagamenti da parte delle strutture adibite alla gestione" si sia disposto solo "l'inserimento di nuovo personale di categoria D a tempo indeterminato già assunto ed in corso di assunzione a valle della conclusione delle procedure concorsuali promosse in precedenza", indicando le motivazioni per le quali non si sia proceduto a valutare "l'opportunità di dotarsi di una struttura che per capacità, organizzazione, professionalità, competenze e risorse possa (e debba) svolgere un ruolo di controllo effettivo e trasparente in relazione" (pag. 115 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

b) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa alla "assenza di analisi di impatto della regolamentazione e di valutazioni di impatto della regolamentazione" (pagg. 22-24 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

c) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa ai "disegni di legge regionali aventi nuovi o maggiori oneri, [con] scarsa (e a volte inesistente o comunque non giustificata) quantificazione degli oneri medesimi, circostanza assai grave e che richiederebbe da parte della Regione Puglia interventi decisi, al fine di far sempre rispettare il disposto di cui all'art. 19 della legge n. 196 del 2009" (pag. 24 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

d) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione ai "controlli in generale e nel delicato settore della sanità in particolare" (pag. 27 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

e) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione agli appalti affidati dalla "stazione appaltante (Innovapuglia S.p.A.)" (pag. 36 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

f) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alla "mera attività di esortazione o impulso alle strutture interessate, assimilabile ad una funzione di consulenza e di supporto" (pagg. 39-40 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

g) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa ai "provvedimenti per i quali al termine del controllo non [sia] stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile" (pagg. 40-41 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

h) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione al richiesto "incremento della percentuale degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa" ed alla eventuale tecnica adottata (pag. 42 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

i) quali provvedimenti siano stati adottati dall'Amministrazione regionale in relazione "alle misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile" (pag. 45 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

j) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alla "opportunità di programmare, con cadenza periodica, appositi controlli, ispezioni o indagini rivolte ad accertare la presenza di situazioni di irregolarità amministrativa e/o contabile, oltre che nell'ambito di uffici e servizi, anche con riferimento all'attuazione di programmi e progetti e nello specifico settore delle procedure d'appalto, al fine di monitorare costantemente la regolarità amministrativo-contabile con funzione di prevenzione di eventuali irregolarità, illegittimità e illiceità" (pagg. 45-46 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

k) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alla "facoltà di cui all'art. 1, comma 792 della L. n. 208/2015, ovvero di istituire l'«organismo strumentale per gli interventi europei», con finalità di gestione degli interventi europei, e dotato di autonomia gestionale e contabile" (pag. 47 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

l) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alle "iniziative poste in essere per superare le criticità rilevate dall'Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Audit" (pag. 48 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

m)quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alla necessità di "assicurare la massima trasparenza delle procedure, unitamente ad un meccanismo di controllo più

pregnante, in grado di evitare il verificarsi di "fughe dalla norma" aventi anche rilievo penale" (pag. 53 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

n) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alla evidenziata "assenza di una completa descrizione degli strumenti/modalità del controllo strategico e dei fattori d'integrazione con il controllo di gestione" (pagg. 62-63 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

o) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alla mancata indicazione dei "principali scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali" (pag. 64 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

p) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione ai "dubbi in relazione all'efficacia delle [misure] al fine di implementare i procedimenti di competenza regionale" (pag. 64 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

q) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione all'implementazione del controllo strategico (pagg. 67-68 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

r) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa all'assenza "di un sistema di contabilità analitica per centri di costo [con] gli obiettivi da perseguire non siano ancora articolati per centri di costo e centri di responsabilità" e circa "l'utilizzo di indicatori contabili per la verifica dei risultati conseguiti" (pagg. 71-72 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

s) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa la necessità di "una più razionale organizzazione, in una materia che necessita imprescindibilmente di coordinamento e sinergia sia nella disciplina del singolo controllo che con riferimento alle varie tipologie di controllo collegate fra di loro" (pagg. 74-75 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

t) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa alla valutazione dei dirigenti con "il livellamento verso l'alto della totalità dei dirigenti regionali" con "remunerazioni generalizzate slegate da un'effettiva differenziazione (e motivazione) autenticamente meritocratica" (pag. 78 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

u) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa "gli organismi partecipati e gli enti strumentali" (pag. 83 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

v) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa alla "attività di controllo nei confronti degli organismi partecipati" (pagg. 85-86 e pag. 119 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

w) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa alla "dismissione delle partecipazioni" (pag. 88 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

x) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa alla "tempistica delle valutazioni dei direttori generali in ambito sanitario" (pagg. 91-92 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

y) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa "al funzionamento delle concessioni di accreditamento agli erogatori privati" (pag. 104 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

z) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa alle "forme di acquisizione del livello di soddisfazione degli utenti finali (cittadini o altre categorie di utenti) relativamente non solo ai servizi affidati agli enti del sistema regionale ma anche ai servizi erogati dall'Amministrazione regionale stessa nelle sue articolazioni interne" (pagg. 106-107 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

aa) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale circa l'"adattamento del sistema dei controlli interni alla situazione emergenziale" (pag. 109 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

bb) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale onde evitare una tardiva adozione del DEFR (pag. 116 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

cc) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale come "forma di semplificazione o di snellimento dei procedimenti finalizzati all'adozione dei relativi atti e/o provvedimenti amministrativi di competenza" (pag. 117 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022);

dd) quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alla "valutazione della performance al mutato contesto di svolgimento della prestazione lavorativa prestata dai dipendenti regionali" (pagg. 133-134 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022).

5) Si chiede di trasmettere tutti i monitoraggi sulla trasparenza (punto n. 1.5 del questionario) posti in essere nel 2021, evidenziando in particolare le criticità e le carenze più frequenti riscontrate in tale sede e le misure eventualmente adottate dalle competenti strutture amministrative per la relativa risoluzione.

Si invita, altresì, a trasmettere tutti i provvedimenti menzionati in risposta al quesito n. 1.5 e adottati nel 2021.

6) Con riguardo al punto n. 1.6 del questionario, si chiede di inoltrare copia della relazione annuale per l'esercizio 2021 predisposta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza ai sensi dell'art. 1, comma 14 della legge n. 190/2012.

7) In riferimento al punto n. 2.1.2 del questionario, si trasmetta "la relazione finale sul controllo di regolarità amministrativa successivo relativo al 2021". Inoltre, visto quanto rappresentato al punto n. 1.2 in merito al controllo successivo di regolarità amministrativa, si chiede di inviare l'elenco degli atti sottoposti a controllo (30 atti per trimestre, per un campione pari al 5%) con indicazione delle criticità rilevate.

8) In relazione al punto n. 2.1.5 del questionario, si trasmetta tutta la documentazione relativa agli "audit delle operazioni" controllate (verbali di esame, esiti, ecc.).

9) Si confermi che controlli, ispezioni e indagini di cui al punto n. 2.1.8 del questionario abbiano riguardato n. 120 atti (a tal fine, si specifichi la tipologia degli stessi, distinguendoli per le tre categorie uniformi) e si indichi il numero totale di atti adottati nel 2021 dalla Regione, sempre distinguendo le tre categorie uniformi; anche in relazione ai fondi SIE, si confermi che sono stati controllate solo n. 33 operazioni e si indichi il totale delle operazioni relative ai fondi SIE per il 2021, avendo cura di allegare "le indicazioni contenute negli orientamenti della Commissione Europea [che] impongono un numero minimo di 30 operazioni da assoggettare a controllo per ciascun periodo contabile".

10) Si invita l'ente a fornire motivazioni circa il mancato controllo sugli enti autonomi regionali nell'esercizio 2021, dato che la risposta fornita riguarda attività poste in essere nel dicembre dell'anno 2022 (punto n. 2.1.9). Inoltre, si chiede se all'adozione del "manuale delle procedure su agenzie regionali ed enti controllati" sia seguita un'attuazione effettiva dei controlli.

11) Si produca copia dell'"audit di sistema dell'AdG (Autorità di Gestione) e dell'Organismo Intermedio Pugliapromozione-ARET" di cui al punto n. 2.1.10 del questionario.

12) Si produca copia del report (completa di tutte le osservazioni) di cui al punto n. 2.1.11 del questionario.

13) Al punto 2.2.2 si afferma che il Piano della performance, approvato per il 2021 con D.G.R. n. 1262 del 28.07.2021, declina in obiettivi operativi annuali gli obiettivi strategici assegnati ai diversi dipartimenti. Si chiede di chiarire la ragione per cui gli obiettivi gestionali abbiano durata annuale e non triennale, considerato il contenuto normativo dell'art. 5, comma 1, del D.lgs. 150/2009, il quale impone a tutte le amministrazioni pubbliche di sviluppare il ciclo della performance in coerenza con i contenuti e con la programmazione finanziaria e di bilancio.

14) In relazione al punto n. 2.2.3, si chiede di inoltrare un campione di n. 3 report elaborati nel 2021, rispettivamente, in sede di monitoraggio finanziario, di monitoraggio fisico e di monitoraggio procedurale (uno per ciascuna tipologia di monitoraggio).

15) In relazione ai punti nn. 2.2.4 e 2.2.5 del questionario, si vorrà fornire copia di un eventuale report concernente la programmazione e l'utilizzo dei fondi stanziati dall'Unione europea.

Si chiede, altresì, di specificare se nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei fondi euro-unitari, siano state effettuate segnalazioni in merito ad eventuali ipotesi di distrazione di tali risorse dai correlati obiettivi o, comunque, di inadeguata gestione delle stesse.

Inoltre, con particolare riferimento al punto n. 2.2.5 del questionario, poiché risultano forniti solo dati relativi al 2022, si forniscano i dati del 2021, esercizio oggetto della relazione.

16) In relazione al punto n. 2.2.6 del questionario, si invita a dimostrare (allegando adeguata documentazione) l'assenza di scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali nel 2021.

17) Con riferimento al punto n. 2.3.2 del questionario si trasmetta copia del piano esecutivo di gestione relativo all'anno 2021 che traduce le strategie approvate con il Piano Triennale della Performance in specifici obiettivi operativi.

18) Si chiede di riferire se l'ente nel 2021 si sia dotato di un sistema di contabilità analitica per centri di costo e se gli obiettivi di cui al punto n. 2.3.3 del questionario siano articolati per centri di costo e centri di responsabilità.

19) Si specifichino (con apposito elenco e relativa singola descrizione) quali sono in concreto gli indicatori utilizzati di cui al punto n. 2.3.4.

20) Si vorrà produrre la relazione sulla performance organizzativa per il 2021, "approvata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 903 del 27.6.2022 e validata in data 28.06.2022 da parte dell'O.I.V." (punto n. 2.3.5).

21) Si indichi il numero di report del controllo di gestione relativi all'esercizio 2021 effettivamente prodotti (punto n. 2.3.6 del questionario).

22) Si chiarisca quanto affermato in relazione al punto n. 2.3.11 del questionario: "I risultati di gestione registrati nell'esercizio precedente ed elaborati dal controllo di gestione generalmente influenzano le modalità di quantificazione degli stanziamenti di spesa", con particolare riferimento al termine "generalmente" che potrebbe indicare la presenza di pratiche differenti: in tal caso, si forniscano spiegazioni a riguardo.

23) In relazione punto n. 2.4.1, si proceda alla compilazione delle opzioni "Sì, solo obiettivi del controllo di gestione - Sì, solo comportamenti professionali" o entrambe.

24) Si produca l'elenco completo delle valutazioni assegnate ai dirigenti dell'ente (con relativo punteggio e percentuale di indennità di risultato erogata) per l'anno 2021. Inoltre, si chiede di specificare se ai fini della valutazione dei dirigenti rientrino tutti gli obiettivi ad essi assegnati oppure soltanto alcuni.

25) Si voglia meglio chiarire quanto affermato al punto n. 2.4.5.1 ("A tutti i dirigenti è stata corrisposta una indennità di risultato, sia pur differenziata in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi").

26) In relazione al punto n. 2.4.6, si trasmettano n. 10 valutazioni delle performance dalle quali risulti la connessione degli obiettivi assegnati rispetto all'anticorruzione e alla trasparenza.

27) In relazione al punto n. 2.4.6.1, si trasmetta una tabella dalla quale risultino gli incarichi assegnati ai singoli dirigenti a partire dall'anno 2015.

28) Si chiede di inviare i n. 4 report di cui al punto n. 3.1 del questionario.

29) Con riferimento a quanto dichiarato al punto n. 3.3 del questionario si chiede di indicare se nel corso del 2021 tutte le società in house abbiano ottemperato agli obblighi di invio ai competenti organi regionali dei relativi atti (documenti da sottoporre ad approvazione preventiva da parte della Giunta Regionale, piano triennale per la prevenzione della corruzione da sottoporre ai responsabili regionali, nonché le informative da inviare alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale) descrivendo brevemente eventuali mancanze o criticità rilevate. Si chiede, altresì, di inviare, a titolo esemplificativo, alcuni dei verbali o relazioni redatte dalla Sezione Raccordo al Sistema Regionale in relazione alle verifiche effettuate sulle società in house. Analogamente, si chiede di comunicare se tutte le società in house hanno inviato con cadenza quadrimestrale copia degli atti relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture di valore superiore a euro 100.000,00, precisando se sono state redatte puntualmente dalla Sezione Raccordo al Sistema Regionale le relazioni in esito al controllo dei suddetti atti.

30) Occorre fornire risposta al punto n. 3.5 circa le attività di controllo compiute in relazione alle società meramente partecipate (non a controllo pubblico), illustrando le verifiche effettuate. In merito a quanto dichiarato al punto n. 3.6 (partecipazione della Regione Puglia al capitale della Società Terme di Santa Cesarea S.p.A., del Consorzio per lo Sviluppo Area Conca Barese Soc. Consortile a.r.l. e della società Per la Promozione dei Mercati Mobiliari Sud-Est S.p.A. in sigla Promem Sud-Est S.p.A.), di cui è stata deliberata la dismissione in quanto partecipazioni minoritarie (recesso dalla società Per la Promozione dei Mercati Mobiliari Sud-Est S.p.A. in sigla Promem Sud-Est S.p.A., cessione della partecipazione del Consorzio per lo Sviluppo Area Conca Barese Soc. Consortile a.r.l. e cessione al Comune di Santa Cesarea Terme dell'opzione di acquisto della partecipazione della Regione Puglia nel capitale della Società Terme di Santa Cesarea S.p.A.), si chiede comunque di conoscere se la Regione Puglia, nelle more, abbia posto in essere attività di controllo o verifiche sulle dette società.

31) Si trasmettano gli statuti delle società a controllo pubblico, per estratto, dai quali risulti l'adempimento alle prescrizioni di cui al punto n. 3.8 del questionario.

32) Con riferimento al punto n. 3.13 del questionario, si relazioni sull'attività posta in essere dalla Regione Puglia nell'anno 2021, oggetto dell'esame.

33) In relazione al punto n. 4.1 del questionario, si confermi che l'ultimo anno per il quale il procedimento di valutazione si è concluso sia il 2019.

34) In relazione al punto n. 4.3 del questionario, si invita a trasmettere in copia un campione di verbali o di atti dai quali emergano i rilievi specificamente elencati (quelli di maggior importo, soprattutto con riferimento agli acquisti di beni e servizi in assenza di provvedimenti autorizzativi; agli affidamenti diretti in violazione dei princìpi vigenti in materia di contratti pubblici; ai casi di illegittime proroghe dei contratti pubblici; ai casi di pagamento di interessi e spese legali per procedure esecutive dovute a tardivi pagamenti dei debiti commerciali; ai casi di sforamento del

tetto della spesa farmaceutica e della spesa per dispositivi medici; ai casi di proroga e/o reiterazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa).

Andranno altresì forniti dati relativi alla quantificazione del contenzioso, alla percentuale di sentenze sfavorevoli all'Amministrazione ed alle contestazioni più ricorrenti.

Si invita poi a trasmettere copia delle D.G.R. nn. 203, 204 e 244 del 2021 citate.

35) In relazione ai fabbisogni sanitari in ambito regionale, di cui al punto n. 4.4 del questionario, si invita a fornire apposito prospetto di sintesi, corredato dei rilevanti dati di natura finanziaria, o copia degli atti di programmazione dei medesimi fabbisogni.

36) In merito al punto n. 4.5 del questionario, si trasmetta copia dei monitoraggi degli indicatori previsti dal Piano Nazionale Esiti e dal Nuovo Sistema di Garanzia per l'anno 2021.

37) Con riferimento al punto n. 4.6 del questionario, a prescindere dalle dichiarazioni del Ministero della Salute e come espressamente richiesto dal medesimo questionario, si specifichi se la Regione adotti annualmente Linee Guida per la gestione del rischio sanitario (risk management), basandosi sugli esiti del monitoraggio di flussi informativi relativi agli eventi di rischio rilevati dalle singole strutture del servizio sanitario regionale (art. 1, co.539, l. n. 208/2015).

38) Si voglia meglio specificare quanto affermato con la risposta relativa al punto n. 4.7 del questionario, specie in relazione alla compatibilità tra il monitoraggio dell'organizzazione delle attività relative all'assistenza socio-sanitaria e la riorganizzazione delle "strutture sociosanitarie [con] procedure finalizzate alla riconversione delle strutture sociosanitarie nei nuovi setting assistenziali".

39) Si chiede, altresì, di specificare le attività svolte e gli esiti del monitoraggio di cui al punto n. 4.8, specie in relazione alle prestazioni risultate inappropriate.

40) Con riferimento al punto n. 4.10 del questionario, si forniscano evidenze dei controlli effettivamente posti in essere.

41) Rispetto al punto n. 4.11 (monitoraggio dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie), si dà atto della trasparenza ottenuta tramite la pubblicazione sul sito internet regionale, tuttavia nulla si dice sulle iniziative intraprese per la risoluzione dei casi più gravi, laddove le attese hanno durata di molti mesi. Andrà pertanto relazionato a riguardo.

42) In relazione al punto n. 4.12, si chiede se, nelle more dell'adozione del nuovo decreto in sede di Conferenza Stato-Regioni e di predisposizione della nuova metodologia di compilazione dei modelli economici, siano state comunque adottate dagli enti sanitari in condizioni di squilibrio misure volte ad impedire un aggravamento delle predette condizioni.

43) In merito al punto n. 4.13, si invita a comunicare se siano stati riscontrati, nell'anno 2021, casi di acquisti di beni non sanitari, di importo superiore ad € 1.000,00, da parte degli enti del servizio sanitario regionale pugliese senza l'utilizzo delle piattaforme di negoziazione telematica o della Centrale di committenza regionale. In caso di risposta affermativa, si invita ad indicare quali siano stati i provvedimenti conseguentemente adottati.

44) Si forniscano evidenze documentali delle "direttive e procedure volte monitoraggio dei costi collegati all'emergenza da COVID" relative all'anno 2021 (punto n. 5.5).

45) Si chiarisca se siano state poste in essere specifiche attività nell'anno 2021 (punto n. 5.6).

46) Si descrivano sinteticamente gli obiettivi programmati (punto n. 5.8).

47) Si specifichi meglio quanto affermato al punto n. 5.11.

48) In relazione al punto n. 5.12 del questionario, si indichi "il grado di conseguimento degli obiettivi indicati dalla norma (art. 1, co. 8, d.l. n. 34/2020)".

49) In relazione al punto n. 6.2 del questionario, si invita a specificare le modalità con le quali sono stati effettuati i monitoraggi indicati, evidenziandone gli esiti (anche mediante richiamo ad eventuali atti o provvedimenti aventi rilevanza esterna).

50) Si forniscano motivazioni circa il mancato monitoraggio da parte del "sistema di misurazione e valutazione della performance [de]i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori" (punto n. 6.4 del questionario), specificando le ragioni per le quali - stante la criticità già evidenziata in relazione al 2020 - non siano stati attivati interventi correttivi.

51) Si indichi il numero complessivo di contratti individuali di lavoro a distanza (punto n. 6.5 del questionario) stipulati a partire dal 15 ottobre 2021, precisando la tipologia di attività dei soggetti interessati (incluso inquadramento, qualifica, ecc.).

52) Si alleghino gli esiti delle rilevazioni di cui al punto n. 6.7 del questionario.

53) In merito al punto n. 7.1, data l'estrema genericità della risposta, si invita a "descrivere sinteticamente le iniziative organizzative e le procedure adottate, i risultati finora conseguiti e le eventuali criticità".

54) In relazione al punto n. 7.3 è necessario "descrivere le tipologie di atti amministrativi sottoposti a controlli, l'esito e le eventuali proposte correttive indirizzate agli organi gestionali" essendo evidente ed obbligato il rispetto di "normative, linee guida, circolari ed altre indicazioni ufficiali fornite a livello nazionale".

55) Con riferimento al punto n. 7.7, come espressamente indicato, si devono "Descrivere sinteticamente i controlli effettuati, il numero e l'esito".

56) Si invii copia del documento di cui al punto n. 7.10.

57) In relazione al punto n. 7.11 del questionario, si chiarisca come le "strutture responsabili della gestione" siano in grado di "monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto Mef 6 agosto 2021, allegato 2)" in assenza di specifici report.

58) Con riferimento al punto n. 7.12 si chiarisca cosa si intende per "pur limitati contenziosi giudiziari tuttavia risolti" indicando numero, tipologia e sintesi dei vari contenziosi (ivi inclusi i relativi esiti).

59) In relazione al punto n. 7.13 del questionario, si indichi la data di adozione del "Piano integrato di attività e organizzazione ("PIAO", art 6, d.l. n. 80/2021 e art. 7, co. 1 lett. a, d.l. n. 36/2022)" e se ne alleghi copia".

La Regione Puglia ha fatto pervenire (parte del)le richieste integrazioni istruttorie con nota prot. n. 175-1351 del 15 marzo 2023 (prot. Cdc n. 1621 di pari data), rappresentando di "*trasmette[re] pen drive contenente allegati relativi ai riscontri in oggetto*". Data l'assenza di numerosi allegati, con nota prot. Cdc n. 1658 del 16 marzo 2023 è stata richiesta l'integrazione della documentazione mancante.

Successivamente, con nota pervenuta in data 16 marzo 2023 (prot. Cdc n. 1625 in pari data), è stata inviata ulteriore documentazione.

1.4 L'articolazione della relazione

Dal punto di vista "topografico", la presente relazione si articola in varie parti che, dopo aver delineato il quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni della Regione Puglia nell'esercizio 2021, si concentrano su vari aspetti, ed in particolare:

- sul controllo di regolarità amministrativo-contabile;
- sul controllo strategico;
- sul controllo di gestione;
- sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale;
- sul controllo sugli organismi partecipati;
- sul controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale pugliese;
- sui controlli interni nell'ambito dell'emergenza pandemica;
- sui controlli interni in relazione alla fattispecie del c.d. "lavoro agile";

- sui controlli relativi all'attuazione degli investimenti previsti dal P.N.R.R..

Seguono sintetiche considerazioni conclusive che danno conto delle principali criticità emerse nell'ambito dell'esame dei controlli interni della Regione Puglia per l'esercizio 2021.

2. QUADRO RICOGNITIVO E DESCRITTIVO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEL 2021

2.1 I controlli posti in essere dalla Regione Puglia nel 2021

La relazione sui controlli posti in essere dalla 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 e/o a supporto. In effetti, tale parte della relazione riveste una funzione essenzialmente ricognitiva dei profili caratteristici delle tipologie di controllo con riferimento alle attività poste in essere dall'ente nell'anno 2021 o che, comunque, hanno prodotto effetti sulle attività organizzative, programmatiche o strumentali dell'esercizio di riferimento.

Dall'esame di tale quadro ricognitivo emerge che la Regione Puglia, nell'esercizio 2021, dichiara di aver esercitato le seguenti tipologie di controllo interno:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile,
- controllo strategico,
- controllo di gestione,
- valutazione del personale con incarico dirigenziale,
- controllo sulla qualità dei servizi,
- controllo sulla qualità della legislazione.

Non è stata posta in essere, invece, alcuna attività di controllo sull'impatto della regolamentazione, con le precisazioni che verranno fornite *infra*.

Per quanto riguarda i controlli sulla qualità della regolamentazione ed il relativo impatto finanziario, infatti, la Regione Puglia ha riferito che "*nel 2021 sono state pervenute* (sic) *n. 89 ATN ed effettuate n. 71 ATN. Di queste ultime, n. 27 sono risultate positive, n. 32 positive con osservazioni, n. 12 negative. In ordine alla quantificazione dell'impatto finanziario delle proposte di legge di iniziativa consiliare, la Sezione Studio e supporto alla legislazione e alle politiche di garanzia del Consiglio Regionale della Puglia ha curato, su richiesta dei Consiglieri proponenti o della Sezione Assemblea e Commissioni consiliari permanenti, la redazione di una Relazione tecnico finanziaria per tutte le proposte di legge comportanti effetti in termini di maggiore spesa o minori entrate per il*

bilancio regionale, utilizzando il modello approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 181 del 02/10/2018. Per quanto attiene al controllo sulla qualità della normazione di iniziativa della Giunta della Regione Puglia nell'anno 2021 la Sezione Supporto legislativo ha sottoposto ad analisi tecnico-normativa (ATN) circa 320 testi, tra schemi di disegni di legge e di regolamento ed ha incrementato il sostegno e la collaborazione forniti alle strutture regionali, a partire dalle prime fasi del percorso istruttorio dei provvedimenti normativi … Per quanto concerne la quantificazione dell'impatto finanziario per gli schemi di disegno di legge (SDL) che comportano nuove o maggiori spese, o minori entrate, viene effettuata dalla struttura proponente che redige ed allega il Referto tecnico (Allegato 2) soggetto al visto della Sezione Bilancio e Ragioneria, come previsto dall'art. 34 della L.R. 16 novembre 2001, n. 28. A far data dal 15/04/2021 è stato introdotto un nuovo modello di Referto tecnico per la quantificazione e la copertura degli oneri finanziari derivanti da disegni di legge della Giunta. Per gli SDL che non comportano nuove o maggiori spese o minori entrate, la struttura regionale proponente inserisce nella relazione tecnica la cd. clausola di invarianza finanziaria. La procedura di apposizione della clausola di invarianza da parte delle strutture che redigono gli SDL è soggetta a una prossima revisione volta ad assicurare che la clausola in argomento sia accompagnata dalla indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziate in bilancio e, comunque, da dati ed elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza. Nel caso in cui lo schema di disegno/proposta di legge comporti nuovi o maggiori spese ovvero riduzioni del gettito di entrate, la Sezione Bilancio e Ragioneria, ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 28/2001 e dell'articolo 5, comma 2, della deliberazione della Giunta regionale n. 1374/2019, provvede ad apporre il visto al referto tecnico predisposto dalla struttura regionale competente per materia per l'individuazione della relativa copertura finanziaria".

In relazione a quanto riferito, in sede di integrazione istruttoria, è stato richiesto l'invio di un significativo campione di analisi tecnico-normative, di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e di valutazioni di impatto della regolamentazione (VIR); inoltre, poichè la Regione Puglia nella "*Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR a norma dell'articolo 14, comma 10, della legge n. 246/2005. Elementi informativi riguardanti le attività realizzate dalla Regione Puglia in materia di AIR e VIR - anno 2021*" ha evidenziato "*l'assenza di esperienze AIR e VIR*" nell'anno 2021, è stato chiesto di illustrare gli altri strumenti adoperati per monitorare la qualità di leggi e regolamenti di iniziativa della Giunta regionale ("*valutazioni ex ante*" e "*valutazioni ex post*") specificando quali fattori abbiano ostacolato l'implementazione nella Regione Puglia dell'AIR e della VIR.

La Regione ha riferito che "*la mancata o insufficiente implementazione di tali strumenti non riguarda la sola Regione Puglia, ma interessa la generalità dei Consigli e delle Giunte regionali e lo stesso Governo e Parlamento nazionali*" rinviando "*alla lettura dell'Annuario sull'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione 2021*" e dunque sostanzialmente non articolando alcuna compiuta risposta (relativa all'esperienza della Regione Puglia) al quesito posto da questa Sezione regionale di controllo.

Come già rilevato in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020, il Collegio evidenzia, infatti, che l'assenza di compiute analisi di impatto della regolamentazione e di valutazioni di impatto della regolamentazione costituisca una notevole criticità nei procedimenti legislativi posti in essere dalla Regione Puglia, laddove ai sensi dell'art. 2 del regolamento regionale 18 ottobre 2016, n. 11 sono escluse dall'analisi di impatto della regolamentazione le sole iniziative normative che non presentino profili di impatto rilevanti sulle imprese, sui cittadini, sulle organizzazioni sociali e sulle Pubbliche Amministrazioni e non sono comunque soggette all'analisi di impatto della regolamentazione le iniziative normative concernenti: a) Statuto regionale; b) materia elettorale; c) approvazione di bilancio di previsione, variazioni e assestamento di bilancio e rendiconti; d) mero recepimento di norme europee.

Del resto, secondo l'art. 2 del regolamento regionale 18 ottobre 2016, n. 12, la Giunta regionale definisce, con cadenza biennale, il programma di effettuazione della valutazione di impatto della regolamentazione con riferimento agli atti normativi per i quali è stata svolta l'analisi di impatto della regolamentazione e per i quali siano decorsi almeno due anni e non siano stati superati i cinque anni dall'entrata in vigore, dandone comunicazione nel sito istituzionale della Regione.

Al riguardo, come già rilevato per l'esercizio 2020, appare poco credibile che nessuna delle iniziative legislative poste in essere dalla Regione Puglia nel corso del 2021 avesse impatto rilevante su imprese, cittadini, organizzazioni sociali o Pubbliche Amministrazioni, nè pare comprensibile il riferimento alla "*mancata o insufficiente implementazione di tali strumenti*" che non riguarderebbe "*la sola Regione Puglia, ma interess[erebbe] la generalità dei Consigli e delle Giunte regionali e lo stesso Governo e Parlamento nazionali*": in effetti, l'assenza e la non implementazione degli strumenti in esame, com'è di facile comprensione, sono due fattispecie ben differenti e la Regione Puglia non risulta aver posto in essere in modo

compiuto alcuna delle attività che, per espressa previsione della normativa regionale, erano dovute. Pertanto – a riguardo – come già fatto in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020, si invita la Regione Puglia al rispetto delle disposizioni regolamentari richiamate.

Del resto, i controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione, assieme alla verifica dell'esaustività del Documento di economia e finanza regionale (DEFR) - che anche nel 2021 risulta adottato tardivamente dalla Regione Puglia rispetto al termine del 30 giugno di cui al punto n. 4.1 dell'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118/2011- costituiscono un 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 n. 5.2 dell'allegato n. 4/1 del principio contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. applicato in materia di programmazione[1].

Il Collegio ribadisce altresì che l'analisi di impatto della regolazione rappresenta un imprescindibile strumento di controllo ai fini di una valutazione preventiva di vantaggi ed eventuali svantaggi dei provvedimenti regionali, ai fini del contenimento dei possibili eccessi della regolazione e a garanzia della sua qualità, obbligando le amministrazioni che promuovono un'iniziativa regolatoria a dimostrare i benefici sostanziali che ne derivano.

Per quanto riguarda l'affermazione della Regione Puglia, secondo la quale "*l'esito dei controlli esterni da parte di Commissione Europea, Corte dei Conti Europea e IGRUE confermano l'affidabilità dei controlli di secondo livello posti in essere dall'AdA*", dalla documentazione trasmessa (note della Direzione congiunta di *Audit* per la Coesione della Commissione europea del 13.04.2022 e del 05.08.2022, note della Corte dei conti europea del 20.04.2022, del 5.05.2022, dell'8.07.2022 e del 29.09.2022) risultano numerose contestazioni (ad esempio, circa "*spesa Covid (dispositivi di protezione individuale) sotto decreto di sequestro*", subappalti, "*missione di "fact-finding" n. DAC114IT1381*", "*comunicazione Ares(2022)869022 dell'11 gennaio 2022*", "*riconciliazione dei ritiri*

[1] Ai sensi del paragrafo n. 5.2 infatti "*Il DEFR definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione.*
I procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali dell'ente devono necessariamente partire dal DEFR e fare riferimento agli indirizzi generali definiti all'inizio della legislatura regionale.
Il DEFR ha le seguenti finalità:
- rappresentare il quadro di riferimento per la definizione dei programmi da realizzare all'interno delle singole missioni e per la definizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli stessi;
- orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta;
- costituire 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".

riportati nell'appendice 2 dei conti con le informazioni presentate nella RAC e la relazione annuale di sintesi", ecc.), per le quali il relativo superamento non è chiaramente attestato, oltre al fatto che per stessa ammissione dell'ente regionale "*sono in corso le missioni di audit della Corte dei Conti Europea n. 13528 e 13556, relative al periodo contabile 1°luglio 2020-30 giugno 2021, delle quali non sono al momento noti gli esiti definitivi*". Inoltre, nessuna *check list* utilizzata ai fini del controllo da parte della Regione Puglia è stata prodotta, nonostante fosse stata espressamente richiesta.

Nella relazione, poi, viene affermato che "*sono in corso di attuazione interventi migliorativi finalizzati ad alimentare un completo flusso di dati funzionale alla contabilità analitica per centri di costo*": in sede di approfondimenti istruttori è stato richiesto di precisare se fosse stata implementata una procedura di raccordo tra la contabilità analitica e il Piano dei conti integrato ma la Regione ha chiarito che "*La procedura di raccordo tra la contabilità analitica e il piano dei conti integrato non è stata ancora implementata*". Tale circostanza, com'è evidente, rappresenta un'anomalia con possibili impatti negativi sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche, sull'efficienza dell'azione amministrativa e sulla verifica dei risultati conseguiti.

2.2 Il sistema normativo di riferimento

Per quanto attiene al quadro normativo di riferimento in materia di controlli interni della Regione Puglia, la Giunta regionale, con D.G.R. n. 811 del 24 maggio 2021, ha approvato il Piano dei controlli di regolarità amministrativa successiva per l'anno 2021, al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui agli artt. 18 e seguenti della D.G.R. n. 1374 del 23 luglio 2019 recante "*Approvazione Linee guida sul Sistema dei controlli interni nella Regione Puglia*".

L'Amministrazione regionale, mediante il Piano predetto, "*ha inteso perseguire le seguenti finalità: verificare che l'attività amministrativa sia effettivamente improntata al rispetto del principio di legalità; rafforzare la sinergia tra le diverse tipologie di controllo previste nell'Ente, al fine di incrementarne l'efficacia; contribuire ai processi di autocorrezione, miglioramento qualitativo, semplificazione e standardizzazione dell'attività amministrativa. Gli obiettivi che si è inteso perseguire con il Piano 2021 sono i seguenti: proseguire la sperimentazione avviata nel corso del 2020 onde mettere a punto modalità e strumenti di controllo efficaci e affidabili da adottare a regime per l'effettuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa, che deve tendere sempre più ad*

analizzare l'intero procedimento amministrativo nella sua unitarietà; potenziare l'efficacia delle "schede di verifica" predisposte ed utilizzate dal Gruppo di lavoro come strumento riepilogativo del controllo su ogni singolo atto esaminato, apportandovi eventuali correttivi ed integrazioni. Anche con riferimento all'anno 2021 Il Piano ha individuato: le tipologie di determinazioni dirigenziali da sottoporre a controllo; il periodo di adozione degli atti da sottoporre a controllo; l'entità del campione che, seppur proporzionato alle capacità organizzative del Gruppo di lavoro ed agli strumenti di ricerca e analisi effettivamente forniti dai sistemi di gestione documentale in uso, deve essere comunque significativo e riguardare le varie strutture amministrative che adottano atti ascrivibili alla tipologia prescelta; le modalità operative per il campionamento e per la procedura di controllo; la griglia di valutazione e le schede di verifica, con cui si dettagliano e precisano gli ambiti di controllo definiti ed, infine, la tempistica della procedura di controllo. Per il 2021 - in continuità rispetto al 2020 - si è ritenuto opportuno mantenere il focus del controllo di regolarità amministrativa successiva sulle determinazioni dirigenziali riconducibili alle seguenti tre categorie di processo che, nell'ambito del risk assessment delineato nel Piano triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della Regione Puglia 2021-2023, sono considerate a maggior rischio di corruzione: erogazione di contributi, sovvenzioni, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere; approvvigionamento di lavori, servizi e forniture; incarichi e nomine. Il metodo di campionamento utilizzato, nelle more dell'avvio del sistema di gestione documentale CIFRA2, è stato quello di selezione casuale degli atti amministrativi regionali adottati dai dirigenti regionali pubblicati sulla intranet regionale "NoiPA Puglia" ovvero – ove ne ricorrano le condizioni - nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del Portale web regionale. Per il 2021 si è ritenuto opportuno fissare una numerosità campionaria significativa del 5% massimo rispetto al totale delle determinazioni di ciascuna categoria, comunque non superiore a 10 unità per trimestre per ciascuna categoria, per un totale presumibile di circa 30 atti a trimestre. L'attività di controllo è stata effettuata dal Segretario Generale della Giunta regionale che si è avvalso di un Gruppo di lavoro interdirezionale costituito nel 2020 (D.G.R.n. 939 del 18.06.2020, poi integrato con nota del Segretario Generale della Giunta n. 1776 del 10.11.2020), i cui componenti sono stati individuati dalla Giunta regionale tenendo conto delle disposizioni generali sull'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi. Lo strumento da utilizzare per la selezione degli atti dirigenziali da sottoporre al controllo è rappresentato da un sistema di generazione casuale di numeri, individuato fra quelli maggiormente utilizzati da altre PP.AA. centrali e locali. Il sorteggio degli atti mediante il suddetto generatore di numeri casuali sarà effettuato a cura del Gruppo di lavoro coordinato dal Segretario Generale della Giunta Regionale. Per ciascuna categoria di determinazioni,

preliminarmente al sorteggio, è necessario che tutti gli atti ascrivibili alla categoria di riferimento siano numerati progressivamente, formando così un elenco di categoria: saranno quindi oggetto della procedura di controllo gli atti collocati nelle posizioni (n. progressivo)".

In relazione alla concreta operatività dei controlli posti in essere ed alle osservazioni formulate sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni da questa Sezione regionale di controllo per l'esercizio 2020, è stato richiesto alla Regione Puglia di specificare l'eventuale seguito dato alle osservazioni medesime (come meglio evidenziate nel precedente paragrafo n. 1.3 - *Gli approfondimenti istruttori*): si rimanda al successivo paragrafo per l'esame completo delle questioni emerse.

2.3 Le osservazioni formulate dalla Corte dei conti sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni nel 2020 e gli eventuali interventi della Regione Puglia

Al fine di garantire l'adempimento da parte della Regione degli obblighi correlati alla migliore gestione dei fondi di cui al P.N.R.R., in occasione della relazione per l'esercizio 2020 era stato evidenziato che "*Con riferimento alla richiesta avanzata da questa Sezione regionale di controllo di confermare che, salve le modifiche procedurali e le procedure del FSE, le attività di controllo per il P.N.R.R. vengano svolte dal medesimo personale che svolge il controllo "ordinario", la Regione Puglia ha dichiarato quanto segue: "si conferma che nell'attuale configurazione organizzativa le attività di controllo per il PNRR sono svolte dalle medesime strutture preposte al controllo "ordinario" (AdG per il primo livello e AdA per il secondo livello). Tali strutture sono state interessate da interventi di rafforzamento amministrativo". Appare evidente la gravità di tale circostanza, anche alla luce delle ingenti risorse di provenienza euro-unitaria che perverranno all'ente regionale per il tramite del P.N.R.R. e che rischiano di veder replicare quanto già accaduto in occasione dell'emergenza Covid-19, con la mancata effettuazione di controlli (se non a partire dal 29 dicembre 2021 ed a seguito di indagini dell'Autorità giudiziaria ordinaria). E' dunque evidente la necessità che la Regione Puglia valuti l'opportunità di dotarsi di una struttura che per capacità, organizzazione, professionalità, competenze e risorse possa (e debba) svolgere un ruolo di controllo effettivo e trasparente in relazione alle risorse che perverranno per il tramite del P.N.R.R. e che dovranno formare oggetto di esame da parte di una struttura dedicata/specializzata e non "generica", impegnata a svolgere qualsiasi tipo di*

attività di controllo" (cfr. pag. 115 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022). E' stato pertanto chiesto se la Regione Puglia abbia valutato di dotarsi di un organismo di controllo specifico in relazione alle risorse di cui al P.N.R.R.: secondo la Regione "*La creazione di strutture ad hoc di verifica di primo livello, pur in presenza delle necessarie capacità, organizzazione, professionalità e competenze da parte del personale attualmente impegnato, si configurerebbe dal punto di vista organizzativo e delle modalità tecniche di svolgimento come un controllo di secondo livello diversamente disciplinato dal medesimo Reg. (UE) n. 1303/2013*" mentre in realtà è il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (c.d. *Next Generation UE*); in sostanza, diversamente da altri enti regionali (si veda, ad esempio la Regione Veneto che con deliberazione n. 950 del 13 luglio 2021 ha organizzato il coordinamento tecnico ed il monitoraggio dei progetti regionali finanziati dal P.N.R.R. e la Regione Campania che con deliberazione n. 557 del 7 dicembre 2021 ha istituito un ufficio specifico competente in materia di investimenti afferenti al P.N.R.R.), la Regione Puglia ha deciso di continuare ad operare come in precedenza; pur essendo consentito alle Amministrazioni di ricorrere a risorse umane e strutture già esistenti per i controlli relativi ai fondi euro-unitari, anche nell'allegato tecnico alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 9/2022 (relativa alle amministrazioni centrali ma il cui contenuto è chiaramente estensibile pure agli enti territoriali) viene specificato che i sistemi di monitoraggio e controllo da mettere in atto in conseguenza del P.N.R.R. sono nuovi nel loro genere in quanto il P.N.R.R. medesimo non è un programma di spesa bensì un atto c.d. *performance-based* e di conseguenza andrebbero separati i controlli per il P.N.R.R. da quelli relativi ad altri programmi europei (*in primis*, circa i fondi SIE); dunque, un ottimale controllo e monitoraggio meglio avrebbe potuto svolgersi utilizzando "*una struttura che per capacità, organizzazione, professionalità, competenze e risorse possa (e debba) svolgere un ruolo di controllo effettivo e trasparente in relazione alle risorse che perverranno per il tramite del P.N.R.R. e che dovranno formare oggetto di esame da parte di una struttura dedicata/specializzata e non "generica", impegnata a svolgere qualsiasi tipo di attività di controllo*" (relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022).

In relazione all'assenza di analisi di impatto della regolamentazione e di valutazioni di impatto della regolamentazione rilevate per l'esercizio 2020 è stato chiesto poi alla Regione

Puglia di indicare quali misure siano state adottate per sanare tale criticità: l'ente non ha adottato alcuna concreta iniziativa in quanto "*prevede di promuovere nell'anno in corso [ossia il 2023] un'intesa tra le Segreterie generali del Consiglio, della Giunta e della Presidenza per la revisione e l'armonizzazione della vigente disciplina del controllo sull'impatto della regolamentazione nella Regione Puglia*".

Con riferimento all'anomalia relativa ai disegni di legge regionali aventi nuovi o maggiori oneri, con scarsa (e a volte inesistente o comunque non giustificata) quantificazione degli oneri medesimi, circostanza rilevata nel 2020 ed assai grave, che avrebbe richiesto da parte della Regione Puglia interventi decisi, al fine di far sempre rispettare il disposto di cui all'art. 19 della legge n. 196 del 2009, l'ente regionale – dopo aver ampiamente riportato le modalità operative in materia (peraltro non richieste in quanto già note) – ha aggiunto che "*con nota a firma congiunta del Dipartimento Risorse finanziarie e della Segreteria generale della Giunta prot. AOO_116-2832, del 15/04/2021, è stato trasmesso a tutte le strutture regionali il nuovo modello di Referto tecnico per la quantificazione e la copertura degli oneri finanziari da allegare agli schemi di disegno di legge*", tuttavia non trasmesso a questa Sezione regionale di controllo, rendendo pertanto non possibile una valutazione del medesimo.

E' stato pure richiesto di chiarire quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione ai controlli in generale e nel delicato settore della sanità in particolare. La Regione Puglia ha sinteticamente risposto che "*monitora costantemente le attività rese, sulla base, tra l'altro, di indicatori espressamente individuati dal Decreto marzo 2019 "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria", pubblicato in G.U. il 14 giugno 2019*", dunque non ponendo in essere alcuna concreta iniziativa finalizzata all'implementazione dei controlli in generale e nel delicato settore della sanità in particolare.

Anche in relazione alle misure eventualmente adottate circa gli appalti affidati dalla stazione appaltante (Innovapuglia S.p.A.) (cfr. pag. 36 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022), la Regione Puglia si è limitata a riportare il quadro normativo di riferimento (dal che si desume che anche nel 2021 non sia stata posta in essere alcuna concreta attività risolutiva circa la problematica in esame) come del resto con riferimento alla mera attività di esortazione o impulso alle strutture interessate, assimilabile ad una funzione di consulenza e di supporto (cfr. pagg. 39-40 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di

controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022), rispetto alla quale si "*valuterà l'opportunità di inserire la voce "qualità degli atti amministrativi" (intesa come minor numero di irregolarità riscontrate) tra gli indicatori da considerare in sede di valutazione delle performance delle strutture regionali*", il che non risulta avere alcun collegamento con la criticità evidenziata nel 2020.

Con riferimento alle eventuali misure adottate dall'Amministrazione regionale circa l'anomalia relativa ai provvedimenti per i quali al termine del controllo non sia stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile (cfr. pagg. 40-41 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022) la Regione Puglia ha affermato che "*Non essendo chiaro a quale anomalia si faccia riferimento, ci si limita a ripetere quanto già evidenziato lo scorso anno*", riportando infatti quanto già indicato in precedenza e pertanto sostanzialmente - e ancora una volta - non rispondendo al quesito posto.

E' stato altresì richiesto di indicare quali misure siano state adottate dalla Regione Puglia nel 2021 in relazione al necessario incremento della percentuale degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa ed alla eventuale tecnica adottata: anche in relazione a tale criticità, l'ente non ha sostanzialmente fornito alcun dato utile, affermando infatti che "*Nel premettere che la Relazione è successiva all'arco temporale considerato dal Questionario, si riferisce che il Piano dei controlli di regolarità amministrativa successiva 2022 ha aggiunto, alle tre categorie di provvedimenti considerate dai Piani del 2020 e 2021, le leggi di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio di importo inferiore a diecimila euro e i disegni di legge concernenti debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive riconosciuti per effetto del decorso infruttuoso del termine di cui all'art. 73, comma 4, D.Lgs. n. 118/2011*": si sono quindi riportati dati relativi all'incremento dei controlli nel 2022 rispetto al 2021, mentre nulla si dice con riferimento alle criticità relative al 2020 e al 2021, esercizio di riferimento della presente indagine. Circa le tecniche adottate, è stato riferito quanto segue: "*<u>a partire dall'annualità 2022</u> si è riconosciuta la necessità di adottare nuove tecniche di campionamento tese a garantire, all'interno della categoria 2 "approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture", la presenza di atti di impegno di spesa adottati dalla Sezione Provveditorato ed Economato fra quelli da assoggettare a controllo. Tali modifiche sono state apportate allo scopo di apprestare le misure di controllo ritenute più opportune a tutela degli interessi dell'Ente e del buon andamento dell'azione amministrativa, <u>da introdurre anche in sede di redazione del "Piano dei controlli di regolarità amministrativa in fase successiva 2023</u>" e di aggiornamento del "Piano triennale di Prevenzione della corruzione e della Trasparenza" della*

Regione Puglia". Ancora una volta sono state riportate informazioni inconferenti, dato che la presente indagine - come già ricordato - riguarda l'esercizio 2021, mentre la Regione ha relazionato considerando solo l'anno 2022 (o addirittura facendo riferimento ad iniziative "*da introdurre … in fase successiva 2023*"), rendendendo pertanto impossibile esprimere un giudizio circa l'attività posta in essere nel 2021 (esercizio di riferimento della presente analisi).

Circa l'opportunità di programmare, con cadenza periodica, appositi controlli, ispezioni o indagini rivolte ad accertare la presenza di situazioni di irregolarità amministrativa e/o contabile, oltre che nell'ambito di uffici e servizi, anche con riferimento all'attuazione di programmi e progetti e nello specifico settore delle procedure d'appalto, al fine di monitorare costantemente la regolarità amministrativo-contabile con funzione di prevenzione di eventuali irregolarità, illegittimità e illiceità, la Regione Puglia ha rimandato ad altri punti del questionario e delle proprie note, affermando poi "*che Il numero di atti assoggettati a controllo è passato dai n. 120 totali del 2021 ai n. 240 del 2022 grazie al potenziamento delle capacità operative del Gruppo di lavoro, del quale nel 2022 hanno fatto parte otto unità di personale (2 dirigenti e 6 funzionari regionali individuati dalla Giunta)*": a fronte del dato numerico (relativo all'aumento degli atti controllati nel 2022 rispetto al 2021 a seguito del maggior numero di soggetti impegnati), per il 2021 - esercizio oggetto della presente relazione - non sono stati riferiti interventi di rilievo (nè dati comparabili rispetto al passato).

Circa le iniziative poste in essere per superare le criticità rilevate dall'Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di *Audit* (cfr. pag. 48 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022), nel 2021 l'ente regionale non ha posto in essere alcuna attività dato che "*che l'AdA ha provveduto al reintegro delle risorse mancanti attraverso la contrattualizzazione, a far data dal 1° aprile 2022 di n. 8 unità di personale a tempo determinato di categoria D.1*".

Con riferimento alle eventuali misure adottate in relazione alla necessità di assicurare la massima trasparenza delle procedure, unitamente ad un meccanismo di controllo più pregnante, in grado di evitare il verificarsi di "fughe dalla norma" aventi anche rilievo penale, la Regione Puglia si è limitata a segnalare "*il potenzialmento dei controlli di regolarità amministrativa successiva per l'anno 2021 di cui al Piano adottato con D.G.R. n. 811/2021*" e che "*Fra il 2020 e 2021 è stato inoltre perfezionato il processo di valutazione e gestione del rischio*

corruttivo, provvedendo alla costruzione di un Sistema di valutazione del rischio corruttivo (VRC) dei procedimenti gestiti dall'Ente (costruito sui procedimenti amministrativi regionali classificati sulla base delle categorie di processo di afferenza) … Il Sistema di Valutazione del Rischio Corruttivo (VRC) risulta organizzato, anche nella gestione dell'applicativo disponibile sulla Piattaforma web, secondo due ambiti valutativi distinti ma fra loro interrelati: il primo ambito è rappresentato dall'autovalutazione delle Strutture regionali riveniente dalla descrizione di contesto e dell'analisi di rischiosità dei processi gestiti, cui si affianca un secondo ambito valutativo integrativo da parte del RPCT che conduce alla definizione del livello di rischio finale dei processi regionali … Le valutazioni espresse dai responsabili dei singoli processi organizzativi sono, infatti, integrate attraverso l'utilizzo di dati ed informazioni in possesso del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e della propria struttura di supporto e/o degli organi di controllo interno regionali. In particolare, in questa fase vengono presi in considerazione dal RPCT: i rilievi effettuati e le eventuali sanzioni comminate nei confronti di strutture regionali o di singoli dipendenti regionali nell'esercizio delle proprie funzioni da parte dell'ANAC, della Corte dei Conti o di organi ispettivi, disciplinari e di controllo regionali (Ufficio Procedimenti Disciplinari, Nucleo Ispettivo Sanitario Regionale, Autorità di Audit, ecc.), oltre che le eventuali frodi o truffe accertate a danno dell'Amministrazione da parte dell'Autorità giudiziaria": il sistema delineato (specie nella parte relativa all'autovalutazione da parte delle strutture regionali ed all'attivarsi di date procedure solo *ex post*), come specificato pure *infra* (cfr. paragrafo n. 4.2), non pare idoneo ad assicurare quel controllo più pregnante auspicato da questa Corte dei conti in occasione della relazione sul sistema dei controlli interni regionali del 2020.

E' stato poi richiesto di chiarire quali misure siano state adottate in relazione alla evidenziata assenza di una completa descrizione degli strumenti/modalità del controllo strategico e dei fattori d'integrazione con il controllo di gestione: la Regione Puglia ha ancora una volta descritto il sistema esistente - che si presume, pertanto, non oggetto di alcuna modifica nel 2021, dunque non accogliendo gli inviti di questa Sezione regionale di controllo - aggiungendo (in modo inconferente rispetto all'analisi relativa al 2021 e all'oggetto del rilievo) che "*con la D.G.R. 15 giugno 2022, n. 844 recante Approvazione "Bilancio Sociale e di Genere della Regione Puglia ANNO 2020" –L.r. n. 15/2014 – L.r. n. 28/2017 e Reg. reg. n. 1/2019" ha approvato il terzo Bilancio Sociale e di Genere della Regione Puglia che costituisce una rendicontazione chiara, trasparente e rigorosa delle attività e dei risultati dell'azione politica*".

Così come avvenuto per altri rilievi, con riferimento alle misure eventualmente adottate in relazione alla mancata indicazione dei principali scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali (ed alle misure per implementare i procedimenti di competenza regionale ed il controllo strategico), l'Amministrazione regionale ha ancora una volta genericamente affermato che "*In fase previsionale viene svolta una puntuale verifica della correlazione tra gli obiettivi operativi (di tipo gestionale) e gli obiettivi strategici definiti dall'organo di indirizzo politico in accordo coi dirigenti apicali (direttori di dipartimento), dai quali gli obiettivi operativi sono declinati. Tale correlazione viene puntualmente verificata in fase previsionale da OIV e Controllo di Gestione. In fase di rendicontazione, all'interno della Relazione sulla Performance, viene esteso il risultato di ciascun Dipartimento (assegnatario degli Obiettivi Strategici Triennali) ottenuto a partire dal risultato di ciascun obiettivo operativo (gestionale). Inoltre durante la fase del ciclo della performance relativa al monitoraggio intermedio, svolta in corso d'anno, viene svolta una verifica sull'andamento della performance organizzativa rispetto agli obiettivi programmati e vengono segnalati all'organo di indirizzo politico gli interventi correttivi necessari o opportuni in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili idonei ad alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Il vigente Sistema di Misurazione e Valutazione della Regione Puglia definisce le regole da impiegare ai fini dello svolgimento dell'attività di misurazione e valutazione della performance anche attraverso la verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti e alle posizioni organizzative. Il ciclo della performance, con particolare riguardo agli obiettivi strategici ed operativi, prevede che essi siano definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle Regioni. Gli obiettivi in argomento devono soddisfare una serie di caratteristiche, l'ultima delle quali recita "devono essere correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili (art. 5 c. 2 D.Lgs. 150/2009)". Pertanto, al fine di garantire la gestione informatizzata di tale correlazione tramite il sistema degli atti CIFRA, il sistema contabile SAP e il sistema di gestione della performance GZoom, è stato richiesto alle Strutture regionali, qualora redigano determinazioni che perseguono un obiettivo operativo dalle stesse Strutture inserito nel Piano della Performance, di indicare nella sezione "adempimenti contabili" il codice e il titolo di tale obiettivo. La descritta integrazione tra i sistemi sopra richiamati, consente un controllo in corso di esercizio sullo stato d'avanzamento delle risorse spese collegate al raggiungimento dell'obiettivo operativo*".

Assai grave è poi l'anomalia riscontrata in occasione della relazione sui controlli interni del 2021 relativa alla perdurante assenza di un sistema di contabilità analitica per centri di costo con obiettivi da perseguire articolati per centri di costo e centri di responsabilità: nulla in concreto è stato fatto dalla Regione Puglia che si è limitata ad affermare che "*Allo scopo di ultimare la configurazione del modulo di contabilità analitica e superare le relative difficoltà operative, l'Amministrazione ha costituito un apposito gruppo di lavoro multidisciplinare. Il modulo di contabilità analitica già predisposto all'interno del sistema informative GZoom in uso nella Regione Puglia, è in grado di produrre una reportistica sui costi di gestione sostenuti da ciascun centro di costo a partire dai dati provenienti dal sistema informativo SAP. Tuttavia, ad oggi tale modulo non è completamente operativo perché occorre che venga correttamente configurato e alimentato il sistema a monte (SAP). Il gruppo di lavoro dunque ha il compito di definire delle Linee Guida operative per l'identificazione delle procedure operative di rilevazione dei fatti di gestione, funzionali all'alimentazione delle contabilità settoriali ausiliarie*".

L'assenza di un sistema di contabilità analitica per centri di costo con obiettivi da perseguire non articolati per centri di costo e centri di responsabilità determina un evidente e grave *vulnus* al sistema di contabilità regionale con l'amministrazione dell'ente che, invece di porre in essere iniziative urgenti volte a superare la detta anomalia, ha ritenuto di poter sostituire il detto sistema con non meglio precisati sistemi di "*reportistica*" del resto neppure completamente operativi, per stessa ammissione della Regione. E' quindi auspicabile, oltrechè necessario, il superamento della rilevata grave criticità, con la predisposizione e finalizzazione di iniziative non più procrastinabili.

Con riferimento alle eventuali misure adottate circa la necessità di una più razionale organizzazione, coordinamento e sinergia sia nella disciplina dei singoli controlli che con riferimento all'"ecosistema" degli stessi, la Regione ha affermato che "*Con Delibera n. 1374 del 23 luglio 2019, che si allega alla presente, la Giunta della Regione Puglia ha approvato le "Linee guida sul "Sistema dei controlli interni nella Regione Puglia" con le quali, si forniscono indicazioni omogenee alle strutture amministrative preposte allo svolgimento delle attività di verifica. La Regione dunque, ha preso atto della necessità di mettere a sistema le diverse forme e livelli di controllo, sia al fine di evitare inutili duplicazioni, sia soprattutto per attuare un potenziamento dei controlli interni con il superamento di una visione frammentaria e burocratica. In un'ottica sistemica, le molteplici funzioni di controllo interno attivate riescono così a prevenire quanto più possibile forme di illegittimità nell'azione amministrativa e a individuare soluzioni organizzative che consentano, di*

volta in volta, di superare eventuali criticità rilevate in sede di controllo interno". Pertanto, allegando un atto del 2019, secondo la Regione Puglia, l'attuale sistema dei controlli interni non richiederebbe implementazioni, così tuttavia non tenendo conto dei (motivati) rilievi evidenziati da questa Corte dei conti e resi vieppiù palesi dagli episodi di corruzione, *maladministration* ed inefficienza (si veda in tal senso, ad esempio, la relazione annuale per l'esercizio 2021 predisposta dal responsabile regionale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza ai sensi dell'art. 1, comma 14 della legge n. 190/2012) che ben potrebbero essere risolti (o quantomeno mitigati) da un sistema dei controlli interni regionali più razionale, coordinato e performante.

Altra anomalia rilevata in esito all'esame della relazione sui controlli interni della Regione Puglia per l'esercizio 2020 riguardava la valutazione dei dirigenti regionali, con il livellamento verso l'alto della totalità dei medesimi, con remunerazioni generalizzate slegate da un'effettiva differenziazione (e motivazione) autenticamente meritocratica. La Regione Puglia si è limitata ad affermare che "*La valutazione individuale dei dirigenti configurata dal Sistema di Misurazione e Valutazione della Regione Puglia è condizionata da una serie di elementi, esplicitati dal § 4.5 dello SMiVaP, che attengono non solo ai risultati raggiunti, ma anche alle competenze e comportamenti organizzativi e, da ultimo, alla valutazione dal basso (cosiddetta bottom up), offrendo così un sistema articolato di valutazione della dirigenza che appare, peraltro, coerente con le linee guida della Funzione Pubblica n.5/2019 sulla misurazione e valutazione della performance individuale. La tendenza verso l'alto delle valutazioni, probabilmente dovuta ad un naturale "adeguamento" dei valutati agli elementi di valutazione, è stata attenuata, già a partire dalla valutazione per il 2019, attraverso l'aumento della soglia di accesso all'eccellenza, ora pari a 96 punti e precedentemente fissata in punti 92 e con l'introduzione del meccanismo di valutazione bottom up. L'accesso alla premialità non può pertanto ritenersi indifferenziato e generalizzato, essendo legato a numerosi fattori, tra i quali anche la tipologia di incarico, la durata dello stesso, la valutazione individuale*". Anche in relazione a tale problematica, pertanto, salvo "*l'aumento della soglia di accesso all'eccellenza*", nessun (necessario) intervento è stato posto in essere dalla Regione Puglia.

Con riferimento alle misure adottate dall'Amministrazione regionale circa gli organismi partecipati e gli enti strumentali (cfr. pag. 83 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022), è stata prodotta

una tabella riportante "*le varie DGR relative ai controlli effettuati*" nel 2021 (in numero di 27, di cui una relativa al 2022 e pertanto inconferente): tuttavia, non si tratta di controlli bensì di attività obbligatorie *ex lege* (quali, ad esempio, l'approvazione della programmazione di fabbisogno del personale, di *budget* economici, ecc.) o di altro tipo (ad esempio, indirizzi per la partecipazione ad assemblee ordinarie e straordinarie), mentre nessuna effettiva attività di controllo sulla gestione degli organismi partecipati e degli enti strumentali è stata posta in essere dalla Regione Puglia, carenza già rilevata nel 2020.

Circa l'anomalia relativa alla dismissione delle partecipazioni (cfr. pag. 88 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022), dopo aver prodotto una tabella priva di anno di riferimento, la Regione Puglia ha affermato "*che nel 2022 è stata formalizzata richiesta di aggiornamento delle procedure concorsuali tramite l'invio di note ai diversi liquidatori e alle società che detengono quote nelle stesse*": il Collegio non può pertanto esprimersi sull'eventuale attività svolta dalla Regione Puglia nel 2021 in assenza di evidenze a riguardo.

Assai grave e non ancora superata è poi l'anomalia relativa alla estrema tardività delle valutazioni dei direttori generali in ambito sanitario: "*La Regione ha inteso avviare tempestive valutazioni degli obiettivi economico gestionali annuali dei direttori generali, tant'è che con la deliberazione di Giunta regionale n. 684 dell'11/05/2022 sono stati assegnati, per il triennio 2020-2022, gli obiettivi economico-gestionali, di salute e di funzionamento dei servizi ai Direttori Generali degli Enti del SSR. Attualmente è in corso l'istruttoria da parte delle Sezioni competenti sul triennio 2020-2022*". Non risultano pertanto svolte concrete attività nel 2021 e ancora nel 2023 "*è in corso l'istruttoria … sul triennio 2020-2022*".

Con riferimento alle eventuali misure adottate dall'Amministrazione regionale circa la criticità relativa al funzionamento delle concessioni di accreditamento agli erogatori privati (cfr. pag. 104 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022), la Regione Puglia ha lungamente relazionato sulle (teoriche) modalità di accreditamento istituzionale, senza tuttavia - in sostanza - rispondere al (concreto) quesito posto da questa Sezione regionale di controllo.

E' stato poi chiesto alla Regione Puglia di indicare quali misure siano state eventualmente adottate circa l'anomalia relativa alle forme di acquisizione del livello di soddisfazione degli utenti finali (cittadini o altre categorie di utenti) relativamente non solo ai servizi affidati agli

enti del sistema regionale ma anche ai servizi erogati dall'Amministrazione regionale stessa nelle sue articolazioni interne (cfr. pagg. 106- 107 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022): l'ente regionale ha sinteticamente affermato che "*Le aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale avviano periodiche rilevazioni sulla qualità percepita dei servizio assistenziali resi ai pazienti oltre ad adottare strumenti di monitoraggio sugli esiti delle prestazioni erogate, secondo indicazioni ministeriali*", non fornendo sostanzialmente alcun concreto e specifico elemento di valutazione (dato che la generica risposta, tra l'altro, si riferisce solo ad aziende ed enti del servizio sanitario regionale).

Con riferimento alla richiesta relativa all'adattamento del sistema dei controlli interni alla situazione emergenziale pandemica, la Regione Puglia, confondendo le iniziative di tutela della salute dei propri dipendenti con l'oggetto del quesito avanzato dalla Corte dei conti, ha affermato che "*Il mutamento di scenario prodotto dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha indotto l'amministrazione regionale ad adottare un modello organizzativo idoneo a prevenire il contagio durante lo svolgimento delle attività lavorative ... e ad effettuare opportuni controlli sull'adozione da parte di tutte le strutture regionali delle misure per tutelare i dipendenti dal rischio biologico da Covid-19. Nello specifico, è stato predisposto uno specifico Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 nelle sedi della Regione Puglia, assunto con A.D. n. 504 del 17.7.2020 del Servizio Datore di Lavoro, e successivamente aggiornato con A.D. n. 422 del 03.08.2021 recante "Adozione del Documento di valutazione dei rischi artt.17, 28, 29 e 271 e Titolo X- esposizione ad agenti biologici Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.e i.- DPCM 02/03/2021 e s.m.i.", proprio per tenere conto delle disposizioni di fonte statale e regionale via via emanate. Il Documento di valutazione in questione indica le misure organizzative, di prevenzione e protezione adeguate al rischio da esposizione a SARS-CoV-2, da osservare nei luoghi di lavoro dell'ente Regione Puglia. Le disposizioni del suddetto Documento sono state puntualmente applicate nelle sedi istituzionali della Regione Puglia e nei confronti di tutti i dipendenti regionali: proprio al fine di effettuare un monitoraggio sulla corretta implementazione delle misure di prevenzione e contenimento poste in atto, il Servizio Datore di Lavoro ha incaricato il personale tecnico del Servizio di Prevenzione e Protezione di effettuare sopralluoghi presso le varie sedi regionali e di predisporre apposite relazioni in esito a tali sopralluoghi tramite compilazione di check-list di controllo secondo il modello allegato alla citata determinazione dirigenziale n. 422/2021*"; pertanto, come per altre

criticità rilevate e per le quali si auspicavano interventi e/o chiarimenti, la Regione Puglia non ha ritenuto di comunicare - nè di porre in essere - alcuna specifica iniziativa.

Circa la rilevata tardiva adozione del DEFR nel 2020, la Regione Puglia ha confermato la circostanza, giustificandosi affermando: 1) "*che trattasi di un documento molto articolato e complesso, che ... oltre ad impegnare a tempo pieno risorse dedicate richiede una forte collaborazione delle altre strutture regionali, che in corso d'anno fanno fatica a riscontrare nei tempi previsti le richieste da parte del settore finanziario, dovendo tra l'altro assicurare già l'ordinaria collaborazione in fase di programmazione finanziaria (bilancio di previsione, rendiconto ed altri adempimenti contabili)*"; 2) che vi è la "*difficoltà concreta di quantificare con oltre sei mesi di anticipo le risorse disponibili per l'anno successivo tra l'altro articolate in missioni e programmi legati a degli obiettivi e relativi indicatori, a loro volta corredati da fonti e modalità di calcolo, target, stakeholders e strutture regionali coinvolte. Ne è prova che gran parte approvano a fine anno il proprio DEFR*"; 3) che "*L'approvazione al 30 giugno non consente di offrire un quadro dettagliato ed attendibile su programmi e obiettivi*"; 4) che "*in questi anni la Regione Puglia ha ritenuto più efficace e opportuno, come tra l'altro la quasi maggioranza delle altre regioni (solo di recente qualche regione ha proceduto all'approvazione del DEFR entro il 30 giugno e successivamente della nota di aggiornamento) di approvare a fine anno il proprio documento di economia e finanza regionale prima del bilancio di previsione per l'anno successivo per dare un quadro quanto più possibile aderente alla norma in termini di contenuti e previsioni per l'anno successivo (a meno della sola data di approvazione del 30 giugno)*". Le affermazioni della Regione Puglia, tuttavia, non sono conformi alla previsione di cui al punto n. 4.1 dell'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118/2011 che prevede quale termine di adozione del DEFR il 30 giugno.

Con riferimento alle eventuali misure adottate quali forme di semplificazione o di snellimento dei procedimenti finalizzati all'adozione dei relativi atti e/o provvedimenti amministrativi di competenza, "*Con D.G.R. n. 1219/2021 (che si allega), la Regione Puglia ha avviato un percorso di razionalizzazione ed omogenizzazione dei sistemi informativi regionali, ponendosi una serie di obiettivi ... da formalizzare mediante un piano di organizzazione digitale da approvare entro il 31.01.2022*": nessun provvedimento concreto è stato dunque posto in essere, a differenza di quanto fatto da altre Regioni (come, ad esempio, la legge regionale lombarda 30 settembre 2020, n. 20 recante "*Ulteriori misure di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi per la ripresa socio-economica del territorio lombardo*" o la D.D.G. n. 678 del 6 aprile 2020 della Regione Siciliana in materia di semplificazione di alcuni procedimenti regionali).

E' stato pure chiesto alla Regione Puglia quali misure siano state adottate in relazione alla valutazione della *performance* al mutato contesto di svolgimento della prestazione lavorativa svolta dai dipendenti regionali a seguito della pandemia (cfr. pagg. 133-134 della relazione allegata alla deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022); l'ente regionale ha affermato che "*Non sono state adottate misure specifiche*".

Com'è evidente da quanto sopra meglio specificato, in relazione alle osservazioni e ai suggerimenti formulati da questa Sezione regionale di controllo nell'esercizio precedente al fine di ottenere una implementazione delle funzionalità del sistema dei controlli interni, la Regione Puglia non ha dato seguito a nessuno di essi, non avviando alcun processo di autocorrezione che avrebbe potuto meglio garantire la conservazione degli equilibri finanziari, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, della programmazione e della verifica dei risultati conseguiti.

In effetti, com'è già stato ricordato, il sistema dei controlli interni deve operare nell'ottica del miglioramento delle attività regionali complessivamente intese, rese nell'interesse della comunità di riferimento; laddove un ente continui ad agire - senza motivate ragioni - con procedure che hanno evidenziato limiti oggettivi (sia in relazione alle esperienze di altre Regioni sia in relazione all'emergere di numerose anomalie, anche di rilievo penale), lo stesso si espone a sicure conseguenze negative, anche con riferimento alla salvaguardia dei propri equilibri di bilancio e al generale rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

3. IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE

3.1 Finalità dei controlli di regolarità amministrativo-contabile

Per quanto attiene ai controlli sulla regolarità amministrativa e contabile, previsti dall'art. 1, lett. a) del d.lgs. n. 286/1999, essi sono volti a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e si sostanziano nella realizzazione di un sistema di verifica interna in grado di fornire certezza dei processi di produzione dei dati contabili e delle procedure amministrative; essi vengono esaminati in una dimensione dinamico-operativa; oltre all'aspetto sostanziale dei controlli medesimi, poi, fondamentali sono le misure correttive, anche di carattere normativo, adottate dai singoli enti (e dalla Regione in particolare) in caso di riscontrate irregolarità amministrativo-contabili, nonché le funzioni di vigilanza esercitate nei confronti degli agenti contabili, soggetti a giudizio di conto.

In generale, i controlli sulla regolarità amministrativa e contabile vengono assicurati, nella fase preventiva della formazione dell'atto, attraverso il rilascio di apposito parere che attesta la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa e del parere e del visto che attestano la regolarità e la copertura finanziaria del provvedimento. Essi sono inoltre assicurati, nella fase successiva, secondo princìpi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente esaminato. Sono soggette a controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento (art. 147 *bis*, d.lgs. n. 267/2000, come introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d) del d.l. 174/2012 convertito con l. 213/2012).

Nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa e contabile si è posto in essere uno specifico approfondimento sull'adeguatezza delle procedure di controllo svolte durante la pandemia da Covid-19 e per i fondi euro-unitari, in considerazione della centralità, soprattutto per l'afflusso dei fondi di cui al P.N.R.R., di tale tipologia di verifiche che devono essere idonee ad assicurare l'efficienza della spesa, scongiurando qualsiasi spreco e/o cattivo

uso di risorse pubbliche, oltre ovviamente a deprecabili episodi di corruzione o comunque rilevanti dal punto di vista penale.

3.2 I controlli di regolarità amministrativo-contabile nella Regione Puglia

Dall'esame della relazione annuale della Regione Puglia sul sistema dei controlli interni emerge che le verifiche di regolarità contabile "*sono effettuate dalla Sezione Bilancio e Ragioneria secondo le modalità indicate dalla legge regionale n. 28/2001 e in aderenza alle previsioni di cui al D.Lgs. 118/2011, su tutti gli atti che prevedono adempimenti contabili. In particolare, il visto di regolarità contabile sulle determinazioni che comportano impegni di spesa e il parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione della Giunta regionale costituiscono controlli di tipo preventivo rispetto all'acquisizione dell'esecutività dell'atto. Il visto di regolarità contabile è vincolante ai fini dell'adozione dell'atto*".

Sempre dalla suddetta relazione, emerge che:

- "*Il controllo di regolarità amministrativa si svolge quotidianamente attraverso la consultazione degli atti inseriti sul gestionale Cifra e riguarda tutti gli atti assunti in Giunta ai fini della relativa adozione*";
- "*I controlli di regolarità contabile vengono svolti su tutti gli atti aventi riflessi finanziari, secondo le disposizioni di cui agli articoli 79 e 80 della legge regionale n. 28/2001 e in aderenza alle previsioni di cui al decreto legislativo n. 118/2011*";
- vi è pure un'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile relativa ai contributi erogati nell'ambito di fondi di provenienza euro-unitaria.

La Regione Puglia ha altresì affermato che "*Tra le più rilevanti novità del 2021 in materia di analisi normativa si segnalano: 1) la D.G.R. n. 720 del 3 maggio 2021, recante l'approvazione delle Linee guida per la valutazione di impatto di genere; 2) la D.G.R. n. 1466 del 15 settembre 2021, recante l'approvazione della Strategia regionale per la parità di genere, denominata "Agenda di Genere"; 3) la D.G.R. n. 1909 del 29 novembre 2021, recante l'istituzione del Tavolo Tecnico per l'attuazione dell'Agenda di Genere. In forza di tali atti, ai quali è seguìto nel 2022 l'avvio della fase sperimentale, la Regione per conseguire l'applicazione del principio di eguaglianza tra donne e uomini e l'effettiva parità tra i generi in ogni ambito della società, effettua, di norma e salvo motivate ragioni*

d'urgenza, la valutazione dell'impatto di genere ex ante per migliorare la qualità e l'efficacia delle leggi e dei provvedimenti regionali".

Riferisce ancora l'ente regionale che *"Con riferimento alle comunicazioni correttive della sezione controlli di regolarità amministrativa, a cui hanno fatto seguito gli adeguamenti da parte delle strutture competenti, escludendo quelle aventi ad oggetto correzioni di meri refusi, si riporta il seguente dato:*

a) circa l'8% è consistito in rilievi di natura sostanziale (p. es., contenuto di natura gestionale nella proposta di D.G.R. presentata; mancato oscuramento dati sensibili; mancato rispetto del riparto di competenza tra dirigenti e direttori nella sottoscrizione dell'atto; omissione adempimenti relativi alla trasparenza; omissione passaggio per presa d'atto in Ragioneria);

b) circa il 5% si è trattato (sic) *di rilievi per mere irregolarità formali, per la mancata osservanza delle Linee Guida sulle modalità di presentazione delle proposte di deliberazione (p. es. regolarità iter informatico; non adeguamento al definito schema della proposta; ecc.), ma non attinenti alla correttezza amministrativa, intesa in senso sostanziale.*

Con riferimento al controllo di regolarità contabile, si stima circa il 2,60% degli atti dirigenziali e circa lo 0,7% delle proposte di delibere sottoposti al controllo dei Servizi di Verifiche di regolarità contabili.

Nell'ambito dei programmi cofinanziati da fondi SIE, l'oggetto del controllo sono le operazioni selezionate nell'ambito del programma, le cui spese sono oggetto di certificazione ai Servizi della Commissione Europea. Tali operazioni si realizzano anche attraverso atti amministrativi quali ad esempio atti di approvazione di dispositivi di attuazione (avvisi pubblici, atti unilaterali d'obbligo, convenzioni etc.), atti di approvazione delle selezioni operate dalla struttura organizzativa preposta in base al Si.Ge.Co (Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi), atti di concessione, atti di impegno e liquidazione. Pertanto gli atti amministrativi delle strutture interessate ai fini dell'attuazione dei Programmi, vengono acquisiti ed analizzati per accertare la regolarità delle procedure con cui l'operazione è stata realizzata e la conformità delle operazioni con le indicazioni contenute nel Si.Ge.Co. A norma dell'art.127 par. 1 "L'autorità di audit garantisce lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate. I controlli di audit cui sono sottoposte le spese dichiarate si basano su un campione rappresentativo e, come regola generale, su un metodo di campionamento statistico…." . Nel 2021 sono state campionate nell'ambito del POR Puglia FESR- FSE 2014-2020 n. 33 operazioni con spese certificate nel periodo contabile 1°luglio 2020-30

giugno 2021. Le attività di controllo di tali operazioni sono state avviate nel 2021 e sono state concluse entro il 1°marzo 2022.

A seguito degli audit delle operazioni possono essere accertate delle irregolarità, anche con impatto finanziario. Le irregolarità rilevate dall'AdA riguardano, come previsto all'art.2 par. 36 del RDC, "qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione."

A seguito della conclusione degli audit sono state riscontrate irregolarità su n.9 operazioni, pari a circa il 27% in termini di numerosità del campione. Pertanto, circa il 73% delle operazioni campionate è risultato completamente regolare. Si precisa che le irregolarità riscontrate non derivano da azioni o omissioni poste in essere dagli uffici regionali ma dai beneficiari/soggetti attuatori delle operazioni stesse".

In sintesi e sempre a livello approssimativo (poichè la Regione Puglia ha fatto precedere tutti i dati forniti dal termine "*circa*"), i provvedimenti per i quali al termine del controllo non è stata riscontrata la regolarità amministrativa e/o contabile, sono stati il 16,3% del campione analizzato, cui si aggiungono il 27% di irregolarità degli atti "*nell'ambito del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020*".

E' stato altresì riferito che "*Per quanto concerne i controlli di regolarità amministrativa e contabile svolti dall'Autorità di audit della Regione Puglia, si esegue per ciascun periodo contabile un campionamento di tipo statistico casuale sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento trasmesse ai Servizi della Commissione.*

La metodologia di campionamento utilizzata è MUS-standard approach, secondo gli orientamenti stabiliti dai Servizi della Commissione Europea nel documento EGESIF_16 0014 00 del 20/01/2017 "Guidance on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-20013 and 2014-2020".

Il campione viene estratto mediante applicativi messi a disposizione dell'Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Audit (Ispettorato IGRUE - MEF).

I parametri di campionamento (Tasso di errore atteso, Deviazione standard, livello di confidenza) e la numerosità campionaria sono oggetto di controllo da parte di IGRUE e Commissione Europea.

Ai fini della regolarità contabile il controllo è effettuato su tutti i provvedimenti aventi riflessi contabili in maniera preventiva".

In relazione all'eventuale potenziamento di controlli, ispezioni o indagini rivolte ad accertare la presenza di determinate situazioni di irregolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli uffici e servizi, in particolare nell'attuazione di programmi e progetti o nello svolgimento degli appalti, la Regione Puglia ha riferito che "*Tra le misure di prevenzione dei rischi corruttivi e di fenomeni di maladministration, si segnala l'adozione del Piano dei controlli di regolarità amministrativa successiva per l'anno 2022, di cui alla D.G.R. n. 861/2022, che ha confermato l'impostazione generale del Piano 2021, rispetto al quale si segnalano le novità riguardanti le tipologie e il numero di provvedimenti da verificare e la metodologia di campionamento. In particolare, alle tre categorie di provvedimenti previsti nei Piani pregressi, si sono aggiunte le leggi di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio di importo inferiore ai 10.000 euro e i disegni di legge aventi ad oggetto i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive il cui riconoscimento consegue al decorso infruttuoso del termine per l'approvazione ai sensi dell'art. 73, co. 4, D.lgs. 118/2011. E' stato, inoltre, raddoppiato il numero di atti da sottoporre a controllo, che è passato da 120 del 2021 a 240 del 2022 grazie al potenziamento delle capacità operative del Gruppo di lavoro, che nel 2022 è passato da 5 a 8 componenti, scelti tra dirigenti e funzionari regionali.*

Con riferimento agli audit sui fondi SIE, la numerosità campionaria varia a seconda del tasso di errore consuntivato nel periodo di audit precedente, sulla base del quale viene stimato il cosiddetto "Tasso di errore atteso". Data la soglia di significatività degli errori pari al 2% della popolazione (soglia di materialità), i modelli e gli algoritmi previsti dal documento EGESIF_16 0014 00 del 20/01/2017 "Guidance on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-20013 (sic) *and 2014-2020 prevedono, nel caso di tasso di errore atteso ricompreso nell"intorno prossimo al 2%, un aumento della numerosità campionaria aumenta. Contrariamente, nel caso di stima del tasso di errore atteso ad un valore via via lontano dal 2% la numerosità campionaria diminuisce. I valori consuntivati nel precedente periodo hanno condotto nel 2022 ad incremento della numerosità campionaria da n.33 operazioni a n. 39 operazioni. In ogni caso le indicazioni contenute negli orientamenti della Commissione Europea impongono un numero minimo di 30 operazioni da assoggettare a controllo per ciascun periodo contabile*".

Nel prendere atto delle riferite attività, si evidenzia tuttavia che le stesse si riferiscono tutte all'esercizio 2022, non oggetto della presente analisi, mentre anche per questo aspetto nulla la Regione Puglia ha riferito circa l'esercizio 2021.

In sede di approfondimenti istruttori è stato comunque richiesto all'ente regionale di confermare che controlli, ispezioni e indagini di cui *supra* avessero riguardato n. 120 atti e di

indicare il numero totale di atti adottati dall'ente nel 2021: è stato "*conferma[to] che nel 2021 i controlli hanno riguardato n. 120 determinazioni dirigenziali*" ed è stata indicato il numero totale di atti adottati (in numero di 3.176, risultanti dalla somma di n. 2.390 erogazioni di contributi, sovvenzioni, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, n. 615 lavori, servizi e forniture e n. 171 incarichi e nomine). Pertanto, su un totale di n. 3.176 atti, ne sono stati controllati solo n. 120, pari al 3,77% del totale, dato oggettivamente assai poco significativo.

Anche in relazione ai fondi SIE, è stato chiesto alla Regione Puglia di confermare che sono state controllate solo n. 33 operazioni e di indicare il totale delle operazioni relative ai fondi SIE per il 2021: la Regione Puglia ha così risposto: "*Si conferma l'avvenuto controllo di numero 33 operazioni, le evidenze e gli esiti dei controlli svolti, sono riportati in allegato. Le n.33 operazioni per un totale di spesa certificata campionata di Euro 400.926.871,68 sono state estratte con campionamento statistico casuale da una popolazione complessiva di n. 20.255 operazioni con importo positivo, per un totale di Euro 1.686.662.957,63 certificati nell'ambito del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 per il periodo contabile 1°luglio 2020-30 giugno 2021. La numerosità minima del campione da sottoporre ad audit delle operazioni è stata stabilita da ultimo dall'art. 5 par.5 del Regolamento Delegato (UE) 2023/67 della Commissione del 20 ottobre 2022*".

Su un totale di n. 20.255 operazioni, dunque, ne sono state controllate solo 33, pari allo 0,17% del totale; in riferimento alla "*numerosità minima del campione da sottoporre ad audit delle operazioni … stabilita da ultimo dall'art. 5 par.5 del Regolamento Delegato (UE) 2023/67 della Commissione del 20 ottobre 2022*" si rappresenta che l'atto in esame è stato adottato nel 2022 (e pubblicato in Gazzetta Ufficiale – 2^ Serie Speciale - Unione Europea n. 21 del 13.03.2023), mentre l'oggetto dell'esame – come più volte ricordato in precedenza – era relativo all'esercizio 2021.

Alla luce di quanto *supra* esposto, come del resto già fatto nell'esercizio precedente, il Collegio auspica un doveroso incremento del numero degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa. In dettaglio, inoltre, affinché il campione sia maggiormente rispondente alle esigenze di un efficace controllo, si auspica che venga adottata una tecnica di campionamento stratificato, con opportuna documentazione delle scelte operate in relazione alle caratteristiche di stratificazione correlate all'universo statistico degli atti (a mero titolo di esempio, per classe di importo, per dirigente firmatario, per aree di

intervento con eventuale sovrarappresentazione delle aree a maggior rischio, ecc.) e non solo in tre macro-categorie, come posto in essere dalla Regione Puglia anche nel 2021. A complemento delle informazioni sui rilievi, questa pratica permetterebbe anche una classificazione *ex post* della diffusione o, per converso, della concentrazione dei casi di rilievo riscontrati per caratteristica di stratificazione (ad esempio, la possibilità di rilevare un'ipotetica maggiore incidenza dei rilievi per importi più elevati, per aree di intervento, ecc.).

3.3 La vigilanza nei confronti degli agenti contabili regionali

Per quanto riguarda le funzioni di vigilanza esercitate nei confronti degli agenti contabili, soggetti a giudizio di conto, la Regione Puglia ha riferito che "*In conformità a quanto previsto dal decreto legislativo n. 174/2016 (Codice di Giustizia contabile) e alla deliberazione della Giunta regionale 21 febbraio 2017, n. 205 (Linee Guida in ordine al deposito, alla parifica e alla trasmissione dei conti giudiziali), i conti giudiziali resi dagli agenti contabili, preventivamente sottoposti al parere del Collegio dei Revisori e parificati dalla Giunta regionale, sono trasmessi alla Corte dei Conti, tramite l'apposita piattaforma informatica (Si.Re.Co). In particolare, con riferimento all'esercizio 2021, con deliberazione della Giunta regionale 8 giugno 2022, n. 840 (Parificazione dei conti giudiziali relativi all'esercizio finanziario 2021 – Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), articolo 137 e ss.), sono stati parificati i conti giudiziali resi per l'esercizio finanziario 2021, successivamente trasmessi sulla piattaforma Si.Re.Co.*".

3.4 I controlli nei confronti di enti o gestioni autonome regionali

Poichè anche per il 2021 è stato rilevato il mancato controllo sugli enti autonomi regionali, la Regione Puglia è stata invitata a fornire chiarimenti. Al riguardo, la Regione medesima ha affermato quanto segue: "*La Regione Puglia esercita un'attività di vigilanza sulle proprie agenzie regionali, enti pubblici dotati di autonomia amministrativa, contabile e gestionale, nonché su enti e fondazioni, che operano quali articolazioni strategiche rispetto alle finalità statutarie dell'amministrazione regionale. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa sono svolte verifiche sugli adempimenti amministrativo – contabili dei suddetti enti vigilati; a seconda di quanto previsto*

nelle rispettive norme istitutive vengono svolte le relative istruttorie. Si evidenzia che l'amministrazione regionale, nel corso dell'annualità 2021, ha svolto i controlli previsti sugli enti autonomi regionali come da tabella acclusa al punto 4 lett. u). La stessa, da ultimo, con D.G.R. n. 1822 del 12/12/2022, ha redatto il manuale delle procedure, in modo da fornire indicazioni metodologiche ed operative alle diverse sezioni amministrative regionali ed agli enti coinvolti, i cui effetti si produrranno a decorrere dal 2023".

Dopo aver descritto teoricamente il funzionamento dei relativi procedimenti ("*La Regione Puglia esercita un'attività di vigilanza…*"), l'ente regionale ha fatto rinvio ad una tabella, la quale, come già rilevato in precedenza, non è relativa a controlli posti in essere bensì ad attività obbligatorie *ex lege* (quali, ad esempio, l'approvazione della programmazione di fabbisogno del personale, di *budget* economici, ecc.) o di altro tipo (ad esempio, indirizzi per la partecipazione ad assemblee ordinarie e straordinarie).

4. IL CONTROLLO STRATEGICO

4.1 Finalità del controllo strategico

Il controllo strategico, previsto dall'art. 1, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 286/1999, è uno strumento di supporto agli organi politici al vertice di ogni singola Pubblica Amministrazione, rivolto a misurare il grado di corrispondenza tra risultati ottenuti dall'azione amministrativa ed obiettivi prefissati negli indirizzi politico-decisionali.

Dalla definizione rinvenibile dall'art. 6 del d.lgs. n. 286/1999 l'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo politico. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, delle conseguenze e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nell'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione e dei possibili rimedi. Al controllo strategico è attribuibile la natura di controllo di efficacia, che si svolge attraverso indicatori elaborati dall'organo interno preposto al fine di coadiuvare i processi decisionali di vertice.

La disciplina statale di tale forma di controllo è integrata dalle disposizioni contenute nella relativa legislazione regionale.

Anche per quanto attiene al controllo strategico, come già visto per i controlli sulla regolarità amministrativa e contabile, lo stesso è analizzato in una dimensione dinamico-operativa e fondamentale risulta la fase *ex post*, ossia l'adozione di specifiche misure correttive, anche di carattere normativo, adottate dagli enti (e dalla Regione in particolare) in caso di criticità emerse nel corso dell'esercizio di riferimento.

Anche nell'ambito dei controlli strategici grande attenzione è stata posta in relazione all'adeguatezza delle procedure di controllo durante l'emergenza pandemica e per i fondi euro-unitari, in relazione alle misure di contrasto alla corruzione poste in essere nell'ambito dell'organizzazione regionale.

4.2 Il controllo strategico nella Regione Puglia

Va preliminarmente rilevato come la presenza di specifici strumenti di osservazione e indicatori di *policy* nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance* sia in grado di fornire riscontri puntuali sugli effetti dell'azione pubblica in un arco di tempo non limitato all'annualità dell'esercizio finanziario di riferimento, ma in modo da analizzare gli effetti concreti e durevoli dell'azione amministrativa nel suo complesso, focalizzando così l'attenzione sugli impatti derivanti dall'attuazione degli indirizzi strategici.

Nello specifico, *"Le linee strategiche fondamentali dell'Ente sono contenute nel Programma di Governo regionale, a partire dal quale sono declinati gli obiettivi strategici triennali, contenuti nel documento denominato "Obiettivi strategici ed assegnazione delle risorse": esso rappresenta il momento di raccordo tra il DEFR, che definendo le linee strategiche della programmazione economico finanziaria nel medio periodo rappresenta il presupposto del controllo strategico, e il Piano della Performance Organizzativa, così come previsto dal S.Mi.Va.P. vigente (DGR n.28 del 13 gennaio 2020). In tal modo la ripartizione ed assegnazione delle risorse per centri di responsabilità amministrativa e per missione e programma si coordina con gli obiettivi strategici triennali e, attraverso questi, con gli obiettivi specifici contenuti nel Piano della Performance, assicurando la necessaria coerenza tra gestione del ciclo della performance e ciclo di bilancio. Ciclo che prende avvio dalla fase negoziale tra organo di indirizzo politico e apici gestionali per definire obiettivi e risorse e si conclude con la fase di misurazione e valutazione dei risultati non solo nel rapporto obiettivo-risultato, ma anche quanto ai costi sostenuti per il relativo raggiungimento. Il risultato di gestione, nel rapporto obiettivi-risultaticosti sostenuti, trova evidenza in appositi report contenuti nella Relazione sulla Performance 2021, approvata dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 903 del 27 giugno 2022".*

A seguito della richiesta - emersa in sede di ulteriore istruttoria - di specificare la ragione per la quale gli obiettivi operativi (ai sensi del piano della *performance*, approvato per il 2021 dalla Regione Puglia con D.G.R. n. 1262 del 28.07.2021) abbiano durata annuale e non triennale, come previsto dall'art. 5, comma 1 del d.lgs. n. 150/2009 (il quale impone a tutte le amministrazioni pubbliche di sviluppare il ciclo della *performance* in coerenza con i contenuti e con la programmazione finanziaria e di bilancio), l'ente regionale ha affermato che "*Gli obiettivi operativi hanno un orizzonte temporale annuale come previsto dal Sistema di Misurazione e Valutazione della Regione Puglia, conformemente all'art. 5, comma 2, lett d) del D.lgs. 150/2009*": in realtà, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. d) del d.lgs. n. 150/2009 gli obiettivi sono "*riferibili ad*

un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno" ma devono essere "*programmati, in coerenza con gli obiettivi generali, su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative*" (art. 5, comma 1 del d.lgs. n. 150/2009).

E' stato altresì richiesto in che modo, nell'ambito del controllo strategico, vengano verificate la funzionalità e l'efficacia delle misure di contrasto alla corruzione adottate con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione, per la trasparenza e l'integrità: la Regione Puglia ha replicato che "*il monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione previste dal PTPCT della Regione Puglia si articola in un "monitoraggio di primo livello", attuato in autovalutazione da parte dei referenti/responsabili delle strutture organizzative interessate dall'attuazione di ciascuna misura, e un "monitoraggio di secondo livello", svolto direttamente dal RPCT che, coadiuvato dalla propria struttura di supporto e/o dagli organi di verifica e controllo interno regionali, verifica a campione la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione di ciascuna misura e attraverso l'acquisizione di informazioni e prove documentali dell'effettiva azione svolta*". Inoltre, come peraltro già indicato, "*Il Sistema di Valutazione del Rischio Corruttivo risulta organizzato secondo due ambiti valutativi distinti ma fra loro interrelati: il primo ambito è rappresentato dall'autovalutazione delle Strutture regionali riveniente dalla descrizione di contesto e dell'analisi di rischiosità dei processi gestiti, cui si affianca un secondo ambito valutativo integrativo da parte del RPCT che conduce alla definizione del livello di rischio finale dei processi regionali … Le valutazioni espresse dai responsabili dei singoli processi sono, infatti, integrate attraverso l'utilizzo di dati ed informazioni in possesso del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e della propria struttura di supporto e/o degli organi di controllo interno regionali: in particolare, vengono presi in considerazione dal RPCT, in tale fase, i rilievi effettuati e le eventuali sanzioni comminate nei confronti di strutture regionali o dipendenti regionali nell'esercizio delle proprie funzioni e/o nei confronti di specifici procedimenti amministrativi regionali da parte dell'ANAC, della Corte dei Conti o di organi ispettivi, disciplinari e di controllo regionali (Controllo di Gestione, Ufficio Procedimenti Disciplinari, Autorità di Audit, Nucleo Ispettivo Sanitario Regionale, ecc.), oltre che le eventuali frodi o truffe accertate a danno dell'Amministrazione*".

Come si è già avuto modo di evidenziare, il sistema delineato (specie nella parte relativa all'autovalutazione da parte delle strutture regionali ed all'attivarsi di date procedure solo *ex*

post, a seguito di "*rilievi effettuati e [di] eventuali sanzioni comminate nei confronti di strutture regionali o dipendenti regionali nell'esercizio delle proprie funzioni e/o nei confronti di specifici procedimenti amministrativi regionali da parte dell'ANAC, della Corte dei Conti o di organi ispettivi, disciplinari e di controllo regionali*") non pare idoneo ad assicurare quel controllo più pregnante già auspicato da questa Corte dei conti in occasione della valutazione - di cui alla deliberazione n. 35/2022/FRG dell'11 febbraio 2022 - della relazione sui controlli interni posti in essere dalla Regione Puglia nell'esercizio 2020.

Per quanto riguarda la programmazione e l'impiego delle risorse finalizzate agli investimenti per l'edilizia sanitaria di cui alla legge n. 67 del 1988, la Regione Puglia ha riferito che "*Il sistema di monitoraggio, che avviene attraverso l'uso della piattaforma NSIS, svolge un ruolo fondamentale nella fase di attuazione del programma di investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati con la n.67/1988 al fine della valutazione sullo stato di avanzamento del Programma e sulla necessità di rimodulare quanto programmato. Le attività di monitoraggio riguardano in particolare la rilevazione. Il trattamento e la periodica diffusione di informazioni dettagliate inerenti agli aspetti essenziali per il:*

- monitoraggio finanziario, relativo allo stato di attuazione finanziaria del Programma;

- monitoraggio fisico, relativo al livello di realizzazione fisica degli interventi programmati;

- monitoraggio procedurale, relativo all'efficienza delle procedure di attuazione del Programma.

1. Monitoraggio finanziario

I dati finanziari, rilevati da parte delle strutture del Dipartimento Salute per ogni singolo intervento sono aggregati a livello di Programma e trasmessi annualmente al Ministero della Salute con le modalità e i tempi previsti dalle regole fissate per il monitoraggio dei programmi art. 20 L. 67/88 daIl„Intesa Stato regioni del 2002 così come modificata dall'intesa del 2008. Per il monitoraggio finanziario occorre comunque far riferimento al Nlodulo C dell'Accordo tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome, sancito il 19 dicembre 2002.

2. Monitoraggio fisico.

Il monitoraggio fisico ha lo scopo di fornire informazioni circa l'apertura del cantiere Io stato dei lavori. I dati fisici vengono rilevati a livello di intervento. La rilevazione viene effettuata con riferimento ad un arco di tempo semestrale o annuale, coerentemente con quanto previsto dall'articolato dell'Accordo di programma.

3. Monitoraggio procedurale

Il monitoraggio procedurale intende verificare l'avanzamento dell„iter procedurale per interventi di una certa complessità e rilevanza strategicofinanziaria, che coinvolgendo più amministrazioni, necessitano di momenti procedurali di raccordo, concertazione e verifica. Alcuni dei termini procedurali (richiesta dell„ammissione a finanziamento e aggiudicazione dei lavori) sono fissati dall'art. 1, comma 310 della legge n. 266/2005. Per ogni singolo programma di investimento la Regione effettua il monitoraggio informando il Ministero della Salute dell'avanzamento dello stesso anche al fine di individuare le risorse da impegnare annualmente nel bilancio. La ricognizione, come richiesto dall'Intesa Stato Regioni, avviene con cadenza annuale con rilevamento al 31 dicembre e invio dei dati entro i successivi 90 giorni. Il Modello utilizzato dalla piattaforma NSIS è il modello C, si allega il risultato dell'anno 2021".

Al riguardo, è stato chiesto di inoltrare un campione di n. 3 *report* elaborati nel 2021, rispettivamente, in sede di monitoraggio finanziario, di monitoraggio fisico e di monitoraggio procedurale (uno per ciascuna tipologia di monitoraggio).

La Regione Puglia, a riguardo, ha inviato un *file* in formato *Excel* contenente n. 92 linee organizzate secondo le seguenti colonne: "*Linea Investimento, Descrizione Atto, Data Validazione Atto, Stazione Appaltante, Codice Finanz. Statale, Titolo Intervento, Costo Complessivo Intervento, Costo Complessivo previsto Intervento Mod C, Importo a Carico dello Stato, Imp. speso Su Costo compl., Imp. Carico Stato Liq., Data Dec. Amm. Fin., Data Apertura Cantieri, Stato Lavori, Note*".

Anche la capacità di programmare ed impiegare tempestivamente le risorse derivanti da trasferimenti disposti dall'Unione europea coi Piani Operativi Regionali (POR) hanno formato oggetto di specifiche richieste alla Regione Puglia. Al riguardo, quest'ultima ha riferito che "*Per quanto concerne il ciclo 2014-2020 la capacità di impiego delle risorse è stata testimoniata dal costante raggiungimento dei target annuali di spesa che hanno collocato il POR Puglia FESR-FSE ai vertici della spesa comunitaria in ambito nazionale. Tale risultato è stato conseguito grazie ad un monitoraggio costante svolto presso le strutture operative responsabili della attuazione, nonché dalle stesse nei confronti dei soggetti beneficiari, che ha consentito di sostenere le stesse nella fase di gestione delle Misure presenti, tra cui a il supporto al popolamento dei dati nel sistema di monitoraggio, allo svolgimento dei controlli desk ed in loco di primo livello, alla predisposizione delle controdeduzioni negli audit svolti da organismi-soggetti esterni. La capacità di utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione del Programma nel pieno rispetto dei Regolamenti viene assicurata dalla presenza di una definizione articolata del Sistema di gestione e*

controllo – Si.ge.co che costituisce un qualificato punto di riferimento per la sana gestione amministrativa, finanziaria e procedurale dell'intero Programma.
Relativamente al ciclo 2021-2027, la predisposizione/scrittura del Programma Operativo FESR-FSE è stata svolta all'interno dell'Amministrazione regionale con un ampio coinvolgimento delle strutture organizzative (Dipartimenti e Sezioni), nonché con l'ampia partecipazione del partenariato istituzionale e socioeconomico che ha garantito la necessaria rappresentazione delle istanze provenienti dal territorio (il Programma Regione FESR-FSE è stato ufficialmente approvato dai Servizi della Commissione UE in data 17 novembre 2022)".

In relazione a quanto emerso, è stata richiesta copia di un *report* concernente la programmazione e l'utilizzo dei fondi stanziati dall'Unione europea e si è altresì chiesto di specificare se nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei fondi euro-unitari, siano state effettuate segnalazioni in merito ad eventuali ipotesi di distrazione di tali risorse dai correlati obiettivi o, comunque, di inadeguata gestione delle stesse.

La Regione Puglia ha fornito un "*prospetto sintetico concernente la programmazione e l'utilizzo dei fondi stanziati dall'Unione europea con riferimento al POR Puglia FESR-FSE 2014/2020 alla data del 31.12.2021*" ed "*un prospetto riepilogativo con le quote annue certificate al 31.12.2021*", affermando che "*nel corso del 2021 non sono state effettuate segnalazioni in merito ad ipotesi di distrazione di risorse dai correlati obiettivi né di inadeguata gestione delle stesse*".

Si rileva, come già avvenuto per il 2020, l'assenza di una completa descrizione degli strumenti/modalità del controllo strategico e dei fattori d'integrazione con il controllo di gestione.

Con riferimento alla verifica della capacità di programmazione e attuazione degli investimenti finanziati con i fondi strutturali europei afferenti ai Programmi operativi regionali (POR), era stato chiesto di descrivere sinteticamente il livello di raggiungimento dei *target* annuali di spesa certificata validi per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, ed, eventualmente, il valore (in percentuale del totale) delle risorse euro-unitarie definanziate perché non spese entro il triennio successivo all'annualità di riferimento: la Regione, tuttavia, ha fornito solo dati relativi al 2022 e pertanto sono state richieste le risultanze del 2021, esercizio oggetto della presente indagine. L'ente ha riferito che "*Il Programma Operativo POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 ha sempre raggiunto e superato i target di spesa previsti dalla Commissione Europea, conseguentemente non è mai risultato necessario definanziare risorse*

comunitarie perché non spese entro i termini prefissati. In particolare nel 2021 è stata raggiunta una quota di spesa UE certificata pari a 2.886.808.417,64 euro, di molto superiore al target previsto. Nel complesso la spesa totale certificata a fine 2021 ha raggiunto i 3.852.641.073,25 euro (totale quota pubblica), di cui 2.919.138.378,18 euro a valere sul FESR e 933.502.695,07 euro sul FSE (pari al 65% su una dotazione complessiva del Programma di 4.450.599.375 euro) Nel solo anno 2021 la spesa totale pubblica certificate ha registrato un incremento rispetto a dicembre 2020 pari a 620.544.894,25 euro. In valore assoluto la spesa certificata dal POR Puglia risulta tra le più elevate a livello nazionale ed europeo".

4.3 Le criticità rilevate

Relativamente alla domanda circa l'emersione di eventuali criticità o necessità di adeguamenti ed integrazioni dell'azione dell'amministrazione regionale a seguito del controllo strategico, la Regione Puglia ha affermato di non aver rilevato criticità o la necessità di adeguamenti ed integrazioni di sorta; è stato pertanto richiesto di voler dimostrare (allegando adeguata documentazione) l'assenza di scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali nel 2021, tuttavia l'ente ha cripticamente affermato che "*Il raggiungimento degli obiettivi strategici al momento è calcolato soltanto attraverso la misurazione diretta degli obiettivi operativi di immediata correlazione con i primi*".

In definitiva, come del resto già accaduto per l'esercizio 2020, nessuna risposta è stata data al quesito posto da questa Sezione regionale di controllo circa i principali scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali nel 2021, con ciò rendendo impossibile a questa Corte di poter esprimere alcuna valutazione a riguardo.

4.4 Attuazione delle leggi regionali e risultati ottenuti con riferimento agli obiettivi previsti

In relazione alla problematica relativa all'attuazione delle leggi regionali, con particolare riferimento ai risultati ottenuti rispetto agli obiettivi programmati, la Regione Puglia ha rinviato *"al contenuto della relazione sulle attività in materia di AIR e VIR nell'anno 2021, avente prot. AOO_027-000117 del 28/2/2022"* e inviata a questa Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Se ne riporta il contenuto integrale: "*Aderendo alla richiesta di trasmettere elementi informativi riguardanti le attività realizzate da questa Regione in materia di AIR e VIR nell'anno 2021, ai fini della predisposizione della relazione annuale al Parlamento prevista dall'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, nel comunicare l'assenza di esperienze di AIR e di VIR, si riferisce quanto segue sugli altri strumenti di qualità della regolazione utilizzati nel periodo considerato per le leggi e i regolamenti di iniziativa della Giunta regionale.*

1. Valutazioni ex ante

Fermo restando, anche per l'anno 2021, il quadro normativo di riferimento relativo agli strumenti e alle metodologie per la qualità della produzione normativa regionale, si intende dar conto del percorso intrapreso dalla Regione Puglia per una migliore regolazione non soltanto attraverso un più esteso utilizzo delle tecniche di drafting ed il potenziamento dell'Analisi tecnico-normativa ai quali sono sottoposti, fatti salvi alcuni casi di urgenza e le leggi di approvazione del bilancio e del conto consuntivo, tutti gli schemi di disegno di legge e di regolamento di iniziativa del Governo regionale, ma anche attraverso l'intensa attività di mediazione svolta con il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri su tutti i provvedimenti regionali osservati dai Ministeri che, nel 2021, ha portato, a fronte di n. 28 leggi regionali osservate dal Governo (sulle n. 52 complessivamente approvate) a superare il vaglio del Governo per n. 22 leggi, mentre per i restanti n. 6 provvedimenti non si è riusciti a raggiungere una mediazione sufficiente ad evitare il contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale.

In particolare, con riguardo al primo dei suesposti profili, si rappresenta che nel 2021 per tutti i disegni di legge di iniziativa della Giunta si è proceduto alle verifiche di conformità alle disposizioni costituzionali, europee e statali, nonchè alle verifiche concernenti il corretto uso delle fonti e la formulazione tecnico-formale dei provvedimenti, con la redazione di apposite relazioni di Analisi tecnico-normativa. Nessuno dei disegni di legge sottoposto a detta analisi è stato oggetto di

impugnazione ex art. 127 Cost. a riprova del fatto che l'ATN, se ben utilizzato, oltre a costituire un valido supporto per una scrittura normativa di qualità, serve a segnalare le possibili violazioni di norme e principi costituzionali e consente, così come l'esame delle leggi regionali da parte del Governo e la conseguente attività di mediazione svolta con il DARA laddove la normativa regionale incida su competenze statali, di evitare l'instaurazione di un contenzioso costituzionale e possibili pronunce di incostituzionalità delle norme regionali.

L'Analisi tecnico-normativa, che nella Regione Puglia viene svolta da una apposita struttura organizzativa della Giunta (liddove l'AIR compete alla struttura proponente l'intervento legislativo), si è tradotta nell'espressione di rilievi e richieste di riformulazione o, più di frequente, nella diretta revisione di testi e relazioni illustrative e reinvio alle strutture proponenti per il recepimento, ovvero ancora, in casi di urgenza, nella diretta segnalazione alla Commissione consiliare delle revisioni di tecnica legislativa necessarie. In presenza di carenze o di vizi, attraverso passaggi interlocutori e richieste di approfondimento o suggerimenti, le strutture degli Assessorati proponenti sono state accompagnate e supportate nel riesame e nell'adeguamento del provvedimento legislativo, o regolamentare, proposto (drafting sostanziale).

La quantificazione degli oneri finanziari avviene, invece, attraverso la compilazione di un Referto tecnico da parte della struttura regionale proponente lo SDL, sul quale la Sezione Bilancio e Ragioneria appone il proprio visto all'esito delle verifiche e controlli di competenza sulla quantificazione degli oneri diretti ed indiretti a carico del bilancio regionale o di altri enti del sistema regionale e sulla relativa copertura finanziaria. Il modello di Referto tecnico è stato aggiornato e dettagliato nel corso del 2021.

2. Valutazioni ex post

Con riguardo alle valutazioni ex post sul raggiungimento delle finalità dell'intervento normativo e sugli effetti prodotti, si segnala l'inserimento di clausole valutative in tre testi di legge approvati nel 2021 ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 2 novembre 2011, n. 29 "Semplificazione e qualità della normazione"; trattasi dei seguenti provvedimenti legislativi:

- L.R. n. 32/2021 recante "Norme in materia di diritto di accesso a internet e superamento del digital divide";

- L.R. n. 35/2021 recante "Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i generi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile";

- L.R. n. 44/2021 recante "Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie locali (ASL) regionali".

L'articolo 25 delle "Linee guida sui controlli interni della Regione Puglia" approvate con DGR n. 1374/2019 attribuisce al Comitato di controllo e valutazione delle politiche pubbliche l'esame dei rapporti alle clausole valutative tenendo conto delle eventuali criticità in sede di attuazione delle previsioni normative e anche della eventuale complessità delle procedure, focalizzando l'attenzione sulla riduzione degli oneri che rendono il procedimento di difficile attuazione e proponendo ipotesi di modifiche legislative di semplificazione".

Non può non rilevarsi l'estrema esiguità della relazione stessa (avente contenuto pari a n. 3 pagine) che, peraltro, si limita a "*comunicare l'assenza di esperienze di AIR e di VIR*", riferendo su "*altri strumenti di qualità della regolazione utilizzati nel periodo considerato per le leggi e i regolamenti di iniziativa della Giunta regionale*" (ossia, *ex ante*, con "*verifiche di conformità alle disposizioni costituzionali, europee e statali, nonchè … verifiche concernenti il corretto uso delle fonti e la formulazione tecnico-formale dei provvedimenti*" ed *ex post* con "*l'inserimento di clausole valutative in tre testi di legge approvati nel 2021*").

Sul tema del controllo strategico, come già ricordato nel 2020, il Collegio osserva che l'attività di controllo di gestione della Regione Puglia dovrebbe essere finalizzata all'elaborazione di indicatori utili a consentire di effettuare analisi comparate sul grado di complessità organizzativa e di efficienza delle diverse strutture, che potrebbero costituire un concreto supporto informativo dei processi decisionali, dell'organizzazione e della gestione del personale, al fine di auspicabilmente costituire, insieme a tutti gli indicatori definiti, un concreto strumento per la valutazione della dirigenza, della *performance* organizzativa ed in particolare anche del grado di soddisfazione degli utenti in relazione alla qualità dei servizi prestati dall'ente regionale. Ciò in quanto gli obiettivi delle Pubbliche Amministrazioni da perseguire sono da un lato il miglioramento della qualità dei servizi resi attraverso la revisione e l'innalzamento degli *standard* di qualità e dall'altro l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati attraverso il progressivo miglioramento degli *standard* economici.

L'esigenza di sviluppare una capacità di osservazione nel tempo degli effetti dell'azione amministrativa ed un approccio valutativo che tenga conto non solo dei risultati interni, ma, anche di *performance* organizzative rivolte alla concreta misurazione della soddisfazione dei bisogni della collettività, deve infatti stimolare il sistema regionale ad orientare servizi, strutture organizzative e meccanismi di misurazione alla *customer satisfaction*.

5. IL CONTROLLO DI GESTIONE

5.1 Natura e fini del controllo di gestione

Com'è noto, il controllo di gestione - previsto dall'art. 1, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 286/1999 - ha lo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. Si tratta, dunque, di una procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente regionale, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

Detta forma di controllo è rivolta, quindi, a verificare *ex post* l'efficienza e l'economicità rispetto agli obiettivi stabiliti dalla legge, riguarda l'attività amministrativa nel suo complesso e si conclude con la rilevazione degli obiettivi raggiunti rispetto a quelli programmati, e, se del caso, con l'attivazione di procedimenti correttivi dell'azione amministrativa.

5.2 Il controllo di gestione nella Regione Puglia

E' stato riferito che "*La Regione ha implementato un apposito modulo all'interno della piattaforma di gestione del ciclo delle performance che consente una puntuale imputazione dei costi e la produzione di apposita reportistica.*

Come già segnalato al punto 1.1.2, allo stato attuale il sistema è ancora in fase di consolidamento, in quanto, per il suo proficuo utilizzo, manca il completo popolamento dei dati. Al fine di superare le difficoltà operative e finalizzarne la configurazione l'Amministrazione ha costituito un apposito gruppo di lavoro multidisciplinare, anche allo scopo di definire precise procedure operative per la corretta alimentazione dei dati da parte delle strutture coinvolte.

Nelle more, ai fini della reportistica contenuta nella Relazione sulla Performance, i dati contabili vengono trasmessi al Controllo di Gestione che li utilizza, opportunamente elaborati, ai fini dell'analisi

sui costi di funzionamento". Inoltre, "*Il Piano della performance (DGR 1262/2021) adottato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, è il documento che individua gli obiettivi operativi specifici, in coerenza con gli obiettivi generali, e ne definisce gli indicatori e i target*".

Gli obiettivi operativi regionali sono definiti temporalmente nell'ultimo trimestre precedente l'esercizio di riferimento in fase di predisposizione del DEFR (Documento di economia e finanza regionale) e della deliberazione di Giunta Regionale relativa agli obiettivi strategici triennali e all'assegnazione delle risorse.

La metodologia utilizzata, definita in dettaglio dal d.lgs. 150/2009 e dal "Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance*" vigente, prevede che la definizione degli obiettivi operativi avvenga in fase di negoziazione, tra i dirigenti delle diverse strutture regionali con i relativi direttori di Dipartimento che, nella loro funzione di raccordo con la Giunta Regionale (organo di indirizzo politico), garantiscono la necessaria coerenza tra strategia e attuazione delle politiche regionali. Gli obiettivi operativi generalmente sono strettamente collegati all'ammontare delle risorse finanziarie definite con l'iscrizione nella sezione di competenza dei capitoli di bilancio, sulla cui base sono individuati gli indicatori e i *target* di risultato. Le previsioni formulate con le predette modalità sono formalizzate con l'adozione del Piano della *performance*, il quale, per l'esercizio 2021, è stato adottato dalla Giunta Regionale in data 28 luglio 2021, con deliberazione n. 1262.

E' stato richiesto alla Regione Puglia di riferire se nel 2021 si sia dotata di un sistema di contabilità analitica per centri di costo e se gli obiettivi siano articolati per centri di costo e centri di responsabilità; l'ente regionale ha affermato che "*Il sistema di contabilità analitica per centri di costo è in fase di completamento. Gli obiettivi sono articolati per centri di costo che coincidono con i centri di responsabilità*".

Al riguardo, come già avvenuto nel 2020, si ricorda all'ente regionale che l'armonizzazione (quale processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretto a rendere i bilanci delle Pubbliche Amministrazioni omogenei, confrontabili e aggregabili) si colloca all'interno dell'imperativo euro-unitario di acquisire dati contabili omogenei a livello europeo, anche ai fini della verifica del rispetto dei parametri di sostenibilità delle situazioni economico-finanziarie degli enti territoriali. Per le Regioni, gli enti locali e i loro enti e organismi strumentali, le disposizioni sono principalmente contenute nel d.lgs. n. 118 del 23 giugno

2011 e ss.mm.ii. e lo sviluppo della contabilità analitica rappresenta l'imprescindibile presupposto dell'introduzione del controllo di gestione.

Si auspica pertanto che la Regione Puglia garantica una maggiore integrazione con gli strumenti finanziari di cui si è detto, in vista dell'utilizzo di indicatori contabili per la verifica dei risultati conseguiti; infatti, la contabilità analitica rappresenta il processo di registrazione, classificazione e analisi dei costi associati ad un processo ed a un centro di spesa, tesa al monitoraggio ed al contenimento degli stessi. È evidente, pertanto, che essa rappresenti il supporto necessario al controllo di gestione, nella misura in cui consente di verificare il rapporto tra costi e risultati conseguiti.

Proprio in relazione agli indicatori di risultato utilizzati per verificarne il relativo stato di attuazione, è stato chiesto alla Regione Puglia di voler specificare (con apposito elenco e relativa singola descrizione) quali sono stati in concreto gli indicatori utilizzati; l'ente regionale si è limitato a trasmettere alcune sintetiche tabelle riportanti tutte n. 5 colonne, ossia "*COD_OBO, TITOLO_OBO, NOME_STR, DES_INDICATORE, COMMENTO_INDICATORE*" suddivise in "*Indicatori di volume, Indicatori di spesa, Indicatori di esecuzione attività (Fatto/Non Fatto), Indicatori di avanzamento percentuale*".

E' stato altresì chiesto di indicare il numero di *report* del controllo di gestione relativi all'esercizio 2021 effettivamente prodotti: la Regione ha risposto che "*Il numero di report prodotti è pari a 3*".

Inoltre, si è affermato che "*I risultati di gestione registrati nell'esercizio precedente ed elaborati dal controllo di gestione generalmente influenzano le modalità di quantificazione degli stanziamenti di spesa*"; pertanto - con particolare riferimento al termine "generalmente" che potrebbe indicare la presenza di pratiche differenti - sono stati richiesti chiarimenti al riguardo all'ente, il quale ha specificato che "*pratiche differenti ... nel caso di specie, non hanno avuto luogo*".

Secondo quanto riferito dalla Regione Puglia, poi, per il 2021 il controllo di gestione non avrebbe individuato criticità o necessità di adeguamento e integrazione dell'azione dell'amministrazione regionale.

Il Collegio prende atto di tali rassicurazioni, tuttavia, non può esimersi dal rilevare - confermando quanto emerso pure in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio precedente - come il sistema delineato appaia assai disorganico e frammentario e non sufficiente disciplinato nella normativa regionale e richiederebbe, perciò, una più

razionale organizzazione. Ciò in quanto il buon funzionamento del sistema dei controlli interni dell'istituzione regionale deve essere in grado di fornire tempestivamente, per ogni livello e funzione di controllo, a beneficio di tutti gli attori istituzionali - anche in relazione al profilo costituzionale del ruolo della Corte dei conti -, le informazioni necessarie per il monitoraggio ed il controllo delle attività regionali al fine di individuare le eventuali necessarie azioni correttive.

6. LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE CON INCARICO DIRIGENZIALE

6.1 I sistemi ottimali di valutazione dei dirigenti

Il sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni dirigenziali costituisce uno strumento attraverso cui ogni Amministrazione pubblica gestisce e valorizza le proprie risorse umane e professionali, per qualificare l'azione amministrativa e misurare i risultati conseguiti nel concreto operare, anche in relazione alla soddisfazione dei cittadini-utenti che usufruiscono dei servizi prestati dall'Amministrazione stessa.

Questa forma di controllo, già prevista nell'art. 20 dell'abrogato d.lgs. n. 29/1993 (recante la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), costituisce una ulteriore componente del sistema di controlli interni prevista dall'art. 1, comma 1, lett. c), d.l.gs. n. 286/1999, ed ha un collegamento diretto con il controllo di gestione poiché dovrebbe procedere a verificare se il risultato riscontrato sia imputato ed in quale misura ai singoli dirigenti dell'unità organizzativa controllata. L'evoluzione della disciplina prevista dal d.lgs. n. 150/2009 (recante l'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, c.d. decreto Brunetta), innovata dal d.lgs. n. 74/2017 (decreto attuativo dell'art. 17, comma 1, lett. r), della l. n. 124/2015 di delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, c.d. legge Madia) prevede che il sistema di valutazione scelto dal Legislatore dovrebbe tener conto non solo dei risultati che vengono prodotti dal dirigente, ma anche dei comportamenti da questi adottati nel perseguimento degli obiettivi assegnati. Pertanto, oggetto del controllo è la *performance* composta da due elementi: il risultato come conseguenza della prestazione e la prestazione stessa come comportamento organizzativo, apprezzabile mediante metodologie che lo collegano alla qualità dei risultati ottenuti.

Com'è stato giustamente rilevato, la valutazione individuale può utilizzarsi quale leva per la gestione strategica delle risorse umane, andando oltre la mera valutazione della prestazione

resa. In altri termini, per garantire una corretta ed efficiente gestione delle risorse umane, è necessario affiancare a quest'ultima strumenti ulteriori, quali la valutazione del potenziale, che consentano di acquisire tutti gli elementi informativi funzionali alle decisioni in ordine, ad esempio, alla corretta allocazione delle risorse umane, all'individuazione di *gap* formativi o al conferimento di specifici incarichi.

Assai rilevante è, a tale riguardo, anche l'aspetto economico della valutazione, in termini di indennità di risultato.

Un sistema di valutazione ottimale deve necessariamente, tra l'altro:

- esplicitare il rapporto fra *performance* individuale e *performance* organizzativa ed i relativi obiettivi;
- contenere indicazioni di processo e di metodo che favoriscano il miglioramento delle *performance* individuali e della qualità dei servizi resi agli utenti dell'ente;
- favorire la differenziazione delle valutazioni;
- utilizzare elementi valutativi quanto più oggettivi possibile;
- agire sugli effetti del sistema attraverso l'introduzione di meccanismi di *rewarding*.

6.2 La valutazione dei dirigenti della Regione Puglia

Circa la valutazione del personale con incarico dirigenziale, la Regione Puglia ha riferito che "*la valutazione dei dirigenti non ha riguardato anche quelli delle agenzie strumentali regionali, essendo le stesse dotate di proprio OIV*" e che "*A tutti i dirigenti è stata corrisposta una indennità di risultato, sia pur differenziata in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi e in relativa proporzione*", aggiungendo "*che la mancata corresponsione dell'indennità integrerebbe fattispecie patologiche che nell'anno di riferimento (2020) non è dato di riscontrare*"; sono stati richiesti chiarimenti in merito e la Regione ha affermato che "*Nel 2020, anno cui si riferisce la valutazione effettuata nel 2021 ... tutti i dirigenti hanno raggiunto almeno 51 punti di valutazione e pertanto tutti hanno ricevuto una retribuzione di risultato*".

Come già indicato in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020, appare poco giustificabile la circostanza per la quale tutti i dirigenti abbiano ottenuto l'indennità di risultato, con una scarsa rispondenza tra risultati conseguiti e "premio" elargito.

In effetti, suscita perplessità il livellamento verso l'alto della totalità dei dirigenti regionali, che sembra appiattire il concetto stesso di premialità, le cui indennità finiscono per tramutarsi in remunerazioni generalizzate slegate da un'effettiva differenziazione (e motivazione) autenticamente meritocratica.

La Regione Puglia dovrebbe pertanto dotarsi di un sistema di valutazione dei dirigenti dal quale traspaia chiaramente il collegamento tra *performance* individuale e attuazione degli obiettivi assegnati, con una necessaria (e non meramente apparente) differenziazione delle valutazioni, basate su elementi quanto più oggettivi possibile, al fine di implementare meccanismi di *rewarding* realmente meritocratici.

7. IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

7.1 Gli obiettivi del controllo sugli organismi partecipati

Circa il controllo sugli organismi partecipati, la relativa finalità attiene al monitoraggio dei controlli sulle società e sugli altri organismi partecipati in funzione dell'analisi sull'impatto delle relative gestioni sui bilanci degli enti proprietari; assai rilevante è anche il monitoraggio dell'effettività dei poteri di socio da parte dell'ente territoriale: tale ruolo deve esplicarsi sia in termini di predisposizione di una struttura *ad hoc* (con *report* periodici provenienti dagli organismi partecipati e rilevazione costante dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali con la Regione) sia in termini di concreta definizione dei poteri di controllo nelle diverse situazioni (società *in house*, a controllo pubblico o meramente partecipate) e di rispetto delle prescrizioni normative in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.
In effetti, il controllo degli organismi partecipati, alla luce delle disposizioni contenute nel d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e ss.mm.ii., mette in evidenza problematiche di particolare attualità in relazione, ad esempio, alla gestione del personale, alle società a controllo pubblico regionale, al programma di valutazione del rischio aziendale, al principio dell'amministratore unico, ecc..

7.2 Il controllo sugli organismi partecipati della Regione Puglia

Secondo quanto riferito dalla Regione Puglia, *"La governance sugli enti controllati, in virtù della complessità organizzativa dell'Ente Regione Puglia, è organizzata su un molteplice assetto di vigilanza, che ai sensi della DGR 812/2014, vede coinvolti la struttura dedicata ai controlli e le articolazioni dipartimentali che esercitano potere di indirizzo sulle società. In particolare, un più marcato esercizio di vigilanza viene esercitato sulle due società in house che - a mente di quanto stabilisce la richiamata DGR 812/2014 - prevede azioni di indirizzo e monitoraggio tra cui la verifica del rispetto dei contratti di servizio. A Tal fine, sulla base di specifiche relazioni semestrali e per ciascuna linea di attività, i Dipartimenti competenti, monitorano l'andamento dello svolgimento delle attività, con riferimento agli aspetti operativi, gestionali, istituzionali e tecnici nonché con riferimento*

agli aspetti di natura finanziaria e concorda con la stessa società eventuali aggiustamenti in itinere e eventuali riprogrammazioni delle risorse finanziarie.

Le società AQP SpA e AdP SpA sono soggette alla regolazione delle Autorità di settore, che vigilano anche sull'osservanza delle relative carte dei servizi.

In particolare, per AQP la regolazione ARERA (RQSII) prevede che il soggetto gestore (AQP) trasmetta annualmente all'Ente di Governo dell'Ambito (EGA - AIP per la Puglia ed EIC per la Campania) i dati e le informazioni relative a tutti gli indicatori di Qualità Contrattuale (43) stabiliti dalla stessa ARERA e validi a livello nazionale. La raccolta dati avviene attraverso il portale istituzionale di ARERA e consente il trasferimento dei dati prima all'EGA (per la validazione) e poi da quest'ultimo ad ARERA. In via ordinaria, la raccolta dati viene effettuata nel mese di marzo dell'anno successivo a quello di riferimento.

Ai fini della validazione, gli EGA richiedono ad AQP i registri che contengono tutte le prestazioni eseguite nell'anno di riferimento per ciascun indicatore e la documentazione relativa ad alcune pratiche campionate dagli stessi EGA. A partire dal 2020, ARERA ha introdotto anche due Macroindicatori di Qualità Contrattuale (MC1 e MC2) che raccolgono gli indicatori semplici: a questi Macroindicatori sono assegnati obiettivi di miglioramento annuali per ciascun gestore. In base al raggiungimento (o meno) di tali obiettivi annuali, ARERA definisce premi (penalità) economici per i gestori; si è in attesa da parte di ARERA della prima applicazione di premi/penalità sulla Qualità Contrattuale a livello nazionale, per il biennio 2020-2021 (attività che doveva essere effettuata da ARERA nel 2022)"

Con riferimento ad AdP, la Carta dei Servizi è formulata in osservanza dell'art. 705, comma 2, lett g) del Codice della navigazione ed è trasmessa all'ENAC entro il 28 febbraio di ogni anno, ai fini dell'approvazione. In caso di inosservanza, ENAC può applicare le misure sanzionatorie stabilite nella convenzione di gestione aeroportuale.

Negli ultimi anni lo sviluppo del trasporto aereo e il mercato liberalizzato dell'handling hanno trasformato l'aeroporto in un complesso sistema integrato dove opera una molteplicità di operatori. In tale contesto, la riforma della parte aeronautica del Codice della navigazione ha rafforzato il principio della centralità dei diritti del passeggero, rendendo più stringente, per i gestori aeroportuali e per i vettori aerei, l'obbligo di redazione e osservanza della Carta dei servizi, e attribuendo al gestore un chiaro ruolo di coordinamento sugli operatori privati del "sistema" aeroporto, a garanzia degli standard previsti nel Regolamento di scalo e nella stessa Carta dei servizi.

La crescente attenzione alla qualità dei servizi e alla tutela dei consumatori è confermata a livello nazionale dal D.Lgs n. 206 del 6 settembre 2005, (Codice del Consumo) e dal D.Lgs. n. 79 del 23 maggio 2011 (Codice del Turismo) e a livello europeo dalle norme regolamentari in materia di diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione e ritardo del volo (Reg. CE n. 261/2004), di diritti dei passeggeri disabili e a mobilità ridotta (Reg. CE n. 1107/2006) e di diritto all'informazione sull'identità del vettore effettivo (Reg. CE n. 2111 /2005).

Va ricordata, inoltre, la Direttiva UE 2009/12 concernente i diritti aeroportuali, recepita con il D.L. n.1/2012 che ha previsto, tra l'altro, la conclusione di accordi tra operatori aeroportuali sul livello di servizio con riguardo alla qualità dei servizi prestati nell'aeroporto.

Le più recenti Carte dei Servizi di Aeroporti di Puglia, per l'anno 2022, sono state approvate dall'ENAC con provvedimento prot. 8616 del 7.06.2022. Aeroporti di Puglia, al fine di garantire la qualità dei servizi erogati, ha individuato al proprio interno la figura del Responsabile della qualità dei servizi con i compiti di verifica degli standard dei servizi essenziali, monitoraggio dei processi, indagini di customer satisfaction e loro divulgazione, individuazione degli obiettivi di miglioramento, gestione dei reclami e redazione della Carta dei Servizi in conformità alle direttive emanate dall'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile). Il Comitato per la regolarità e qualità dei servizi aeroportuali, composto dai Responsabili delle attività legate all'assistenza ai passeggeri e agli aeromobili a terra della società di gestione e dai rappresentanti dei vettori e degli handler operanti sugli scali di Bari e Brindisi, si riunisce bimestralmente. Nell'ambito di tale organismo vengono analizzati i risultati dell'attività di monitoraggio costante sulla regolarità e qualità dei servizi aeroportuali con l'obiettivo di individuare, in maniera condivisa con tutti gli operatori presenti in aeroporto, le azioni più opportune per il miglioramento continuo dei servizi offerti.

Con riferimento al monitoraggio dei dati andamentali, le società controllate sono state invitate con cadenza periodica a fornire il dettaglio dell'andamento economico – finanziario, che ha messo in luce una generale situazione di solidità economico-patrimoniale – al netto di AdP e Terme di Santa Cesarea SpA, particolarmente colpite dalla straordinaria congiuntura pandemica. Sono stati analizzati i dati contabili con la predisposizione di una relazione tecnica allegata alla delibera di approvazione dei bilanci d'esercizio delle società, la suddetta relazione contiene le raccomandazioni che il socio fornisce ai suddetti enti; è stato effettuato il monitoraggio sulla eventuale eccedenza di personale ai sensi dell'Art.19 del TUSP; è stata effettuata istruttoria sulle spese di funzionamento delle società, ai sensi delle direttive contenute - da ultimo aggiornamento - nella DGR 570/2021; è stato monitorato il valore della partecipazione per le società che non sono possedute in maniera totalitaria dalla Regione (tutte in

corso di dismissione); sono state, inoltre, valutate le dinamiche aziendali attivate in materia di lavoro agile. Con la richiamata DGR 570/2021 sono state aggiornate le direttive in materia di spese di funzionamento, adeguandole al mutato quadro normativo intervenuto. E' stata predisposta una relazione complessiva sugli esiti delle istruttorie effettuate su ciascuna società. L'attività effettuata di ricognizione e monitoraggio ha consentito al socio di avere un livello di informazioni sull'andamento finanziario e gestionale degli enti sia in termini di assetti organizzativi sia in termini di gestione economica che fotografa un quadro di complessiva solidità patrimoniale, pur nel contesto dell'emergenza pandemica che, a parte le peculiari situazioni delle società che offrono servizi collegati al trasporto aereo e alla ricettività turistica (AdP e Terme di Santa Cesarea), non ha inciso sulla gestione economico – finanziaria".

E' stato chiesto di illustrare i contenuti del controllo svolto sulle società meramente partecipate (non a controllo pubblico); la risposta dell'ente regionale è stata la seguente: "*Si è dato seguito alla dismissione delle partecipazioni minoritarie detenute dall'Amministrazione Regionale sulla base di quanto previsto dal "Piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi dell'art. 1, comma 612 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 – Aggiornamento ex art. 24, D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 "Revisione Straordinaria delle partecipazioni", approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1473 del 25 settembre 2017. Con D.G.R. n.2184 del 22/12/2021 è stato approvato l'aggiornamento annuale del suddetto Piano*". Data la sostanziale assenza di qualsiasi elemento informativo relativo alla questione, la Regione Puglia è stata invitata ad illustrare le attività di controllo compiute in relazione alle società meramente partecipate (non a controllo pubblico); l'ente, così come già fatto nel 2020, ha affermato che "*tutte le società attualmente partecipate con quote minoritarie dalla Regione Puglia sono oggetto di dismissione; l'amministrazione ha, pertanto, svolto attività di verifica sulle varie società … al fine di aggiornare il piano di razionalizzazione. Nello specifico, l'Amministrazione regionale ha effettuato un'analisi dell'assetto complessivo delle società, predisponendo un piano di razionalizzazione corredato da relazione tecnica. Durante l'analisi sono stati verificati i parametri indicati nell'art. 20 comma 2 del TUSP*": il generico riferimento alla "*attività di verifica sulle varie società*", privo di particolari rilevanti quali la natura, la data e l'esito delle attività di verifica effettivamente poste in essere, solo per voler citare le più basilari risultanze, più volte richieste e mai pervenute, non consente pertanto di esprimersi sul punto.

In effetti, a fronte della complessiva situazione degli organismi partecipati e degli enti strumentali della Regione Puglia alla data del 31.12.2020 come elencati nella deliberazione di

Giunta regionale n. 2184 del 22.12.2021 e nel d.d.l. n. 88/2022 relativo al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 (e di cui alle tabelle seguenti), una gestione ottimale avrebbe richiesto, oltre all'adempimento delle attività obbligatorie *ex lege*, pure la predisposizione di *report* periodici e di rilevazioni costanti dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali con i detti organismi ed enti, che nel caso in esame non risultano poste in essere nel 2021.

Un'attenta gestione dei rapporti con i propri organismi partecipati e con gli enti strumentali regionali persegue infatti l'effettività e la tempestività della conoscenza di tutte le notizie rilevanti, in particolare nell'ambito dei rispettivi rapporti finanziari, sempre nell'ottica della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Tabella n. 1 – Partecipazioni dirette totalitarie*

Denominazione Società/Ente	Tipologia	Quota di partecipazione posseduta al 31.12.2020 (%)
InnovaPuglia Spa - Società In House	Società controllata	100,00
PugliaSviluppo Spa - Società In House	Società controllata	100,00
Puglia Valore Immobiliare Società di Cartolarizzazione S.R.L.	Società controllata	100,00
Acquedotto Pugliese Spa	Società controllata	100,00
Aeroporti Di Puglia Spa	Società controllata	99,59

Tabella n. 2 – Altre partecipazioni dirette*

Denominazione Società/Ente	Tipo di partecipazione	Quota di partecipazione al 31.12.2020 (%)
Terme di Santa Cesarea Spa	Diretta	50,4876
Cittadella della Ricerca Società Consortile per Azioni - in liquidazione	Diretta	2,02
Fiera Di Galatina E del Salento S.P.A. - in liquidazione	Diretta	16,97
Gruppo di Azione Locale Gargano Soc. Cons. A.R.L. - in liquidazione	Diretta	18,125
Confiditalia Consorzio Nazionale Fidi e Garanzie S.C.P.A. - in liquidazione	diretta (e indiretta)	0,053
Sv.Im. Consortium Consorzio Per Lo Sviluppo Delle Imprese S.C.P.A. - in liquidazione	diretta (e indiretta)	0,048

Tabella n. 3 – Partecipazioni non azionarie*

Denominazione Società/Ente	Tipologia	Quota di partecipazione al 31.12.2020 (%)
Agenzia regionale strategica per lo sviluppo ecosostenibile del territorio - ASSET (ex AREM)	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali – ARIF	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale per la protezione ambientale – ARPA	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale per la tecnologia e innovazione – ARTI	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale per il diritto allo studio – ADISU	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale per il turismo - ARET Pugliapromozione	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale strategica per la salute ed il sociale - ARESS (ex ARES)	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro – ARPAL	Ente strumentale controllato	100
Agenzia per la casa e l'abitare di Foggia - ARCA NORD SALENTO	Ente strumentale controllato	100
Agenzia per la casa e l'abitare di Bari - ARCA PUGLIA CENTRALE	Ente strumentale controllato	100
Agenzia per la casa e l'abitare di Foggia - ARCA CAPITANATA	Ente strumentale controllato	100
Agenzia per la casa e l'abitare di Lecce - ARCA SUD SALENTO	Ente strumentale controllato	100
Agenzia per la casa e l'abitare di Taranto - ARCA IONICA	Ente strumentale controllato	100
Fondazione Istituto Pugliese di ricerche economiche e sociali – IPRES	Ente strumentale controllato	89,42
Consorzio Teatro Pubblico Pugliese	Ente strumentale controllato	85,92
Fondazione Apulia Film Commission	Ente strumentale controllato	89,46
Fondazione Carnevale di Putignano	Ente strumentale partecipato	25,00
Fondazione Focara di Novoli	Ente strumentale partecipato	20,00
Fondazione Lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari	Ente strumentale partecipato	16,67
Fondazione Notte della Taranta	Ente strumentale partecipato	33,33
Fondazione Paolo Grassi Onlus	Ente strumentale partecipato	16,67
Fondazione Pino Pascali, Museo d'arte contemporanea	Ente strumentale partecipato	33,33

Tabella n. 4 – Partecipazioni indirette*

Denominazione Società/Ente	Quota di partecipazione detenuta tramite (%)
Aseco S.P.A.	Acquedotto Pugliese S.P.A. 100
Patto Territoriale dell'area Metropolitana di Bari S.P.A. In Liquidazione	InnovaPuglia S.P.A. 3,40
Consorzio per lo Sviluppo dell'area Conca Barese Società Consortile a Responsabilità Limitata	InnovaPuglia S.P.A. 7,00
Società Per la Promozione dei Mercati Mobiliari Sud-Est S.P.A. in Sigla "Promem Sud-Est S.P.A."	InnovaPuglia S.P.A. 6,17
Pastis - Centro Nazionale per La Ricerca e lo Sviluppo Dei Materiali - Angelo Rizzo - Società Consortile Per Azioni (C.N.R.S.M.) – in liquidazione	InnovaPuglia S.P.A. 37,18
Tecnopolis Consulting S.R.L. in Liquidazione	InnovaPuglia S.P.A. 90,00
Pastis - Centro Nazionale per la Ricerca e lo Sviluppo Dei Materiali - Angelo Rizzo - Società Consortile per Azioni (C.N.R.S.M.) – in liquidazione	Pugliasviluppo S.P.A. 2,29
Confiditalia Consorzio Nazionale Fidi e Garanzie S.C.P.A. in liquidazione	Pugliasviluppo S.P.A. 0,053
Sv.Im. Consortium Consorzio per lo Sviluppo delle Imprese S.C.P.A. in Liquidazione	Acquedotto Pugliese S.P.A. 0,048
G.A.L. Terra D'otranto S.C.A.R.L.	Terme Di Santa Cesarea S.P.A. 7,5365

**Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati della Regione.*

7.3 Gli ambiti territoriali ottimali

In relazione al quesito circa il completamento delle 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, la Regione Puglia ha fornito risposta negativa. Nello specifico è stato affermato che "*Con L.R. 24 del 20/08/2012 e s.m.i., la Regione Puglia ha regolamentato e organizzato, in conformità con i principi definiti dalla disciplina dell'Unione europea e in attuazione della disciplina statale, lo svolgimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica del ciclo di gestione dei rifiuti solidi urbani. In ottemperanza a quanto disciplinato dall'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, i servizi sono organizzati ed erogati all'interno dell'ambito territoriale ottimale al fine di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Considerato che nel suddetto art. 3-bis il legislatore nazionale:*

 ha stabilito che la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale;

 ha consentito alle Regioni di individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni; la Regione Puglia, con la sopra citata L.R. 24/2012, ha disciplinato che per il settore dei servizi del ciclo integrato dei rifiuti urbani l'ambito territoriale ottimale viene individuato nell'intero territorio regionale. In particolare per i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, la Giunta regionale ha stabilito con deliberazione, sentita l'ANCI e la Commissione consiliare regionale competente, i perimetri territoriali di ambito di dimensione inferiore a quello regionale, denominati Aree omogenee (ARO – Ambiti di Raccolta Ottimali) individuati nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza. Gli enti locali associati facenti parte dell'ARO sono incaricati ad effettuare l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto in forma unitaria nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa in materia di appalti pubblici. Considerato che alcuni ARO sono risultati inadempienti in ordine alle procedure di affidamento del servizio unitario, sono state attivate le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 14-bis della L.R. 24/2012 nominando un Commissario ad Acta al fine di raggiungere il target previsto in ordine alla gestione associata dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani, incidendo altresì sia nel processo decisionale degli organi di indirizzo collegiali (Assemblee di ARO) che nelle attività di verifica gestionali dell'ufficio comune di ARO, nel rispetto dei principi del D.Lgs. 267/2000 e ss.mm.ii. In ultimo, con delibera di Giunta Regionale n.526/2021 sono state confermati i poteri sostitutivi previsti dall'art.14-bis in capo al Commissario ad Acta. Tanto premesso, attualmente il servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei RSU risulta avviato in n. 17 ARO. Per n. 21 ARO, invece, non sono state ancora completate le procedure per l'affidamento del servizio unitario a causa di alcune criticità di seguito classificate sinteticamente:

 difficoltà di concertazione e partecipazione dei Comuni nella predisposizione del progetto unico del servizio unitario con relativa approvazione a maggioranza in assemblea di ARO;

 ritardi maturati dagli organi di indirizzo degli ARO in ordine all'espletamento degli adempimenti propedeutici all'affidamento del servizio unitario (approvazione del Regolamento di assimilazione, Carta dei servizi, relazione ex art. 34 c. 20 del d.l. 179/2012 e ss.mm.ii., progetto unitario);

 ritardi maturati dagli uffici comuni di ARO in riferimento all'espletamento degli adempimenti relativi alla procedura di affidamento del servizio unitario;

 criticità relative alla gestione della procedura di affidamento del servizio unitario da parte dell'ufficio comune di ARO, privo di una struttura tecnico-amministrativa dedicata alla luce della forma associativa individuata per la costituzione dell'ARO ex art. 30 del d.lgs. 267/2000 e ss.mm.ii.;
 contenziosi da parte dei soggetti coinvolti (imprese, professionisti, Comuni…)".

Poichè dalla risposta resa non vi era traccia di attività svolte nel 2021, è stato richiesto all'ente regionale di relazionare sull'attività posta in essere nell'esercizio di riferimento, oggetto dell'esame. La Regione Puglia ha precisato che "*Nel 2021 con la deliberazione di Consiglio regionale n. 68 del 14.12.2021, la Regione Puglia ha concluso il percorso di pianificazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani, bonifiche e fanghi previsto dall'art. 199 del d.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.. Lo strumento di pianificazione esplicita gli indirizzi strategici in materia di gestione dei rifiuti sia nel segmento del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani che nella gestione dell'impiantistica di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti, attraverso disposizioni di breve e medio periodo destinati ai Comuni, i quali gestiscono i servizi in forma associata in ARO e AGER, e agli operatori economici. In particolare, le misure di accelerazione della raccolta differenziata nonché il rafforzamento dell'impiantistica pubblica per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti rappresentano gli elementi determinanti per l'attuazione della normativa ambientale e dei servizi pubblici locali. Con DGR 2251 del 30.12.2021, inoltre, la Giunta Regionale ha approvato il provvedimento di individuazione degli impianti minimi, ovvero degli impianti private funzionali alla chiusura del ciclo dei rifiuti urbani, nei tre segmenti dei servizi di recupero FORSU, di valorizzazione energetica del combustibile derivante dalla frazione secca dei rifiuti indifferenziati, e dello smaltimento dei rifiuti indifferenziati residui. La delibera citata, approvata in attuazione alla norma regolatoria di cui alla delibera 363/2021 di ARERA, rappresenta la prima misura attuativa del PRGRU nel perseguimento sia degli obiettivi di disciplina dei flussi di rifiuti presso gli impianti privati che di un sistema tariffario regolato e calmierato come da disposizioni dell'Autorità di regolazione*".

8. IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

8.1 Le finalità del controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale

La valutazione della gestione del servizio sanitario regionale ha quale *main target* quello della evidenziazione di eventuali criticità presenti nell'assetto organizzativo dei controlli del servizio sanitario regionale, unitamente alle (eventuali) misure correttive adottate; in effetti, si tratta di mettere in luce le eventuali criticità nell'assetto organizzativo e gestionale del servizio sanitario regionale in grado di alterare, in assenza di adeguate misure correttive, i profili di una sana e corretta gestione finanziaria. Importante è l'adozione, da parte della Regione, di un piano di indicatori che misuri anche l'*outcome*, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini del territorio di riferimento, onde evitare anche il fenomeno del c.d. "turismo sanitario", ossia la mobilità dei pazienti in cerca di prestazioni più rapide e/o ad elevata specializzazione o per avere servizi medico-sanitari di eccellenza, fuori dal territorio della propria Regione di residenza.

8.2 Obiettivi e risultati della gestione del servizio sanitario regionale pugliese

In relazione alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi specifici assegnati ai direttori generali degli enti del servizio sanitario (dando anche indicazione dell'organo deputato alla valutazione di tali verifiche), la Regione Puglia ha sinteticamente riferito che "*E' in corso la valutazione degli obiettivi annuali 2020 – 2021*", ossia che "*L'ultimo anno per il quale si è concluso il procedimento di valutazione è il 2019*", nulla riferendo tuttavia circa l'organo deputato alla valutazione di tali verifiche.

Nel prendere atto del persistere del ritardo rilevato, il Collegio conferma le considerazioni in più occasioni già espresse sull'inadeguatezza della tempistica delle valutazioni dei direttori

generali in ambito sanitario, che sostanzialmente fa venir 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 amministrativa e valutazione in sé).

Nell'esercizio dell'attività di controllo sulla gestione degli enti del servizio sanitario regionale, quando vengono in evidenza anomalie, le stesse formano oggetto di rilievi da parte dei collegi sindacali degli enti sanitari. A tal proposito, la Regione Puglia ha riferito che *"Il monitoraggio dei rilievi mossi dai Collegi Sindacali è effettuato anche attraverso l'analisi della Relazione trimestrale che l'organo di controllo interno deve inviare alla Regione, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 502/92.*

Per le Aziende Sanitarie, le Aziende Ospedaliero-Universitarie e gli II.RR.CC.SS., per l'anno 2021, i verbali caricati sul portale ed esaminati sono stati n. 270. I rilievi inerenti le deliberazioni, le determinazioni e i bilanci degli Enti sanitari, vengono classificati in tre categorie precostituite: questioni contrattuali, questioni contabili e personale. All'interno di ciascuna categoria, poi, si distinguono varie tipologie di criticità, sempre predefinite.

Per la categoria Questioni Contrattuali, le criticità riscontrate con maggiore frequenza, sia in termini numerici sia come fattispecie di osservazioni sollevate dai Collegi sindacali, sono state:

- "Carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto", dovute soprattutto alla mancata indicazione nel dispositivo dell'atto delle motivazioni che ne sono alla base; ad una procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara; all'assenza di elementi che rendono il provvedimento più esaustivo alla mancata indicazione del rispetto del principio generale di rotazione degli inviti e degli affidamenti; alla mancata corrispondenza tra l'oggetto della fornitura riportata in premessa e le fatture/spese elencate nella proposta di liquidazione; al costante mancato ricorso al mercato elettronico di Consip (Mepa) o a quello della eventuale centrale regionale di riferimento; all'adozione di determinazioni di liquidazione eccessivamente "sintetiche" tanto da rendere particolarmente difficoltosa la comprensione del procedimento sottostante; alla mancata motivazione dei motivi alla base degli affidamenti diretti;

- "Tardiva adozione dell'atto", si rileva per gli atti deliberativi successivi alla scelta dell'esecutore dei lavori o all'esecuzione dei lavori richiamati in delibera oppure successivi alla data di proroga prevista che non risulta essere giustificata;

- "Illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale", rilievo osservato per le ripetute

- operazioni in proroga contrattuale, causa l'impossibilità di definire in tempi compatibili i necessari bandi, e per la mancanza di una puntuale e rigorosa programmazione e gestione del processo di individuazione del nuovo assegnatario, per la tardiva indizione, imputabile all'amministrazione, dell'indizione della procedura di gara;

- "Illegittima adozione di delibera a sanatoria", riscontrate per quei provvedimenti, adottati in sanatoria, per regolarizzare attività già svolte, o per autorizzazioni decorrenti da date antecedenti l'adozione del relativo provvedimento.

- Per la categoria Questioni Contabili, le criticità riscontrate con maggiore frequenza dai Collegi Sindacali appartengono alle seguenti tipologie:

- "Carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto", sono essenzialmente dovute alla mancata indicazione dei beneficiari della liquidazione o alla errata attribuzione del costo al conto economico, all'incoerenza tra l'importo totale dei costi riportati nella premessa dell'atto e quanto liquidato, e l'errata compilazione della tabella presente nel corpo dell'atto deliberativo per ciò che riguarda la distribuzione degli importi per anno di competenza;

- "Errata imputazione dei costi", dovuta ad una scorretta attribuzione pro quota dei costi e alla mancata osservanza del principio della competenza economica;

- "Rilievi inerenti l'approvazione del Bilancio di esercizio", osservazioni essenzialmente rivolte al monitoraggio e perfezionamento del livello e delle procedure di controllo dell'appropriatezza prescrittiva in campo farmaceutico; al monitoraggio del costo del personale dipendente di qualsivoglia genere e tipologia rispetto ai vincoli di finanza pubblica legati al tempo determinato e indeterminato; al recupero coattivo delle somme relative al rimborso delle spese per il trasporto dei disabili nei confronti dei Comuni inadempienti; alle procedure di gestione dei fondi rischi e oneri; al monitoraggio dei tempi di pagamento, al fine di annullare la presenza di interessi passivi; al mancato rispetto del tetto di spesa di cui al D.L. 78/2015; al mancato rispetto del tetto relativo alla spesa farmaceutica e alla spesa per i dispositivi medici.

Per la categoria Personale, infine, le criticità riscontrate con maggiore frequenza, appartengono alle seguenti tipologie:

- "Carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto", riscontrate per mancata attestazione del rispetto del limite di spesa per le assunzioni a tempo determinato, per mancata indicazione della motivazione nel dispositivo dell'atto, per mancata corrispondenza tra la somma complessiva liquidata con il provvedimento e la somma degli importi spettanti al personale, per mancanza di documentazione

ad integrazione del provvedimento o per mancata giustificazione, nelle premesse e nel dispositivo dell'atto, della scelta adottata;

- "Tardiva adozione dell'atto", dovuta, principalmente, alle adozioni dei provvedimenti successive alla decorrenza giuridica ed economica degli incarichi e/o benefici conferiti o concessi.

Iniziative regionali

Nel corso dell'esercizio 2021, la Sezione Raccordo al Sistema Regionale ha portato a termine le iniziative, avviate negli esercizi precedenti, aventi lo scopo di acquisire ulteriori informazioni per lo svolgimento dei compiti di monitoraggio ad essa attribuiti.

In primo luogo, è stato adottato, con deliberazione di Giunta n.244 del 15 febbraio 2021, lo schema – tipo della Relazione trimestrale che i Collegi sindacali devono trasmettere alla Regione di appartenenza, ai sensi del D. Lgs. n. 502/92, art. 3 ter, comma 1, lett. d).

Tale strumento consente agli organi di controllo interno di segnalare eventuali gravi irregolarità.

Relativamente al Percorso Attuativo alla Certificabilità (PAC), la cui finalità è stata quella di superare alcune criticità di natura contabile inerenti i Bilanci di esercizio, la Sezione Raccordo al Sistema Regionale ha continuato a monitorare periodicamente gli Enti del SSR, in particolare gli Enti impegnati nella prosecuzione dei servizi di accompagnamento, ai fini di una futura certificabilità. In particolare, tale percorso ha consentito ad alcuni Enti (nello specifico ASL Bari, ASL BAT e ASL Brindisi) di procedere ad una revisione legale volontaria del proprio bilancio, con riferimento allo stato patrimoniale. Tale risultato, da valutare in un percorso dinamico orientato al conseguimento finale della certificazione, risulta essere un primo passo in ordine alla complessiva revisione delle procedure amministrativo – contabili, al fine di garantire completezza delle informazioni, tracciabilità dei procedimenti, verificabilità della correttezza dell'iter amministrativo. Le altre Aziende sono impegnate nel medesimo percorso secondo differenti crono-programmi a seconda della realtà aziendale.

Quanto alle questioni contrattuali, ed in particolare al tema della centralizzazione delle procedure di appalto, si confermano le criticità nella gestione degli appalti aggregati, dovute ai contenziosi attivati dalle aziende in virtù del rilevante valore economico degli affidamenti cui consegue un'aspra animosità dei competitor e, per l'effetto, la sospensione delle procedure di aggiudicazione. Su taluni di questi appalti (si cita a titolo esemplificativo il bando per le mense ospedaliere), le singole aziende sono costrette a ricorrere alla proroga in considerazione della assoluta indifferibilità del servizio.

Relativamente al contenimento della spesa farmaceutica la Regione Puglia, per ricondurre la stessa nei tetti di spesa previsti dalla normativa nazionale, ha adottato vari provvedimenti, tra cui:

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 204/2021 con cui si è provveduto a determinare ed assegnare, per singola Azienda pubblica del S.S.R., i tetti di spesa aziendali inerenti l'acquisto diretto di medicinali per l'anno 2021, ed è stato dato mandato ai Direttori Generali delle Aziende pubbliche del S.S.R. di porre in essere le azioni per garantire sia il potenziamento delle attività di controllo nei confronti dei medici prescrittori che non rispettino le linee guida regionali ed aziendali in materia di appropriatezza prescrittiva di farmaci, determinando un utilizzo inappropriato delle risorse pubbliche ed il superamento dei tetti di spesa previsti dalla normativa vigente, sia la riduzione del costo di acquisto aziendale dei medicinali provvedendo ad aderire tempestivamente e comunque entro e non oltre cinque giorni lavorativi dalla loro pubblicazione sul portale Empulia alle convenzioni quadro sottoscritte dal Soggetto Aggregatore per l'acquisto di medicinali;

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 203/2021 con cui sono stati determinati i tetti di spesa per singola Azienda Sanitaria Locale per l'anno 2021 ed individuate le categorie farmaceutiche prioritarie ai fini dell'adozione di misure finalizzate ad incrementare l'appropriatezza prescrittiva, dando mandato ai Direttori Generali delle Aziende pubbliche del SSR di porre in essere le azioni per il potenziamento delle attività di controllo nei confronti dei medici prescrittori che non rispettivo le linee guida regionali ed aziendali in materia di appropriatezza prescrittiva di farmaci, determinando un utilizzo inappropriato delle risorse pubbliche ed il superamento dei tetti di spesa previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai farmaci riconducibili alla categorie terapeutiche per le quali nel corso del 2020 risulta essere stato registrato un marcato scostamento nei consumi rispetto alla media nazionale".

La Regione Puglia è stata invitata a trasmettere in copia un campione di verbali o di atti dai quali emergessero i rilievi specificamente elencati (quelli di maggior importo, soprattutto con riferimento agli acquisti di beni e servizi in assenza di provvedimenti autorizzativi, agli affidamenti diretti in violazione dei princìpi vigenti in materia di contratti pubblici, ai casi di illegittime proroghe dei contratti pubblici, ai casi di pagamento di interessi e spese legali per procedure esecutive dovute a tardivi pagamenti dei debiti commerciali, ai casi di sforamento del tetto della spesa farmaceutica e della spesa per dispositivi medici, ai casi di proroga e/o reiterazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa).

Inoltre, con riferimento al contenzioso, la Regione Puglia è stata invitata a fornire dati relativi alla quantificazione del medesimo, alla percentuale di sentenze sfavorevoli all'Amministrazione regionale ed alle contestazioni più ricorrenti. Al riguardo, l'ente regionale ha allegato "*i verbali campionati per rilievo tra quelli elencati nella richiesta*" ed una

"tabella predisposta dalla società InnovaPuglia s.p.a. sul carico del contenzioso attivato avverso gli affidamenti di appalti operati dal soggetto Aggregatore, con dettaglio delle parti, dell'oggetto e dell'esito del contenzioso; su tredici ricorsi presentati, dodici si sono conclusi con il rigetto, pertanto la percentuale di sentenze (ovvero provvedimenti giudiziari) sfavorevoli per il 2021 è pari al 7,6%". Si rileva, rispetto al dato relativo all'esercizio 2020, una crescita delle sentenze sfavorevoli pari al 7,6% dato che nel 2020 era stata riferita "*una percentuale … di soccombenza dello zero percento*".

8.3 Altre questione emerse nell'ambito del servizio sanitario regionale pugliese

Con riferimento al quesito relativo all'adozione e puntuale aggiornamento del documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale ed alla verifica che non siano stati concessi accreditamenti agli erogatori privati al di fuori dei fabbisogni rilevati nel documento di programmazione (art. 8-*quarter* del d.lgs. n. 502/1992), la Regione Puglia ha affermato che "*I fabbisogni sanitari delle tipologie di strutture già esistenti non sono stati di recente aggiornati, salvo che per i seguenti:*
- con il R.R. del 24/8/2020, n. 15 (in vigore dall'8/9/2020), è stato stabilito il fabbisogno delle strutture ambulatoriali che erogano prestazioni chirurgiche e procedure diagnostico/terapeutico; - con il R.R. del 30/12/2020, n. 20, sono state apportate modifiche al fabbisogno di cui al R.R. del 30/9/2014, n. 18 ad oggetto "Requisiti strutturali ed organizzativi per l'autorizzazione alla realizzazione, all'esercizio e per l'accreditamento delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità. Fabbisogno regionale" ed al R.R. del 2/3/2006, n. 3 ad oggetto "Art. 3, comma 1, lettera a), punto 1), della L.R. 28 maggio 2004, n. 8. Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e dell'accreditamento istituzionale alle strutture sanitarie e socio-sanitarie"; - con i Regolamenti regionali 10 aprile 2020, n. 7 e 21 luglio 2020, n. 13 è stato modificato il R.R. 8 luglio 2016 n. 9 "Rete assistenziale territoriale sanitaria e sociosanitaria per i Disturbi dello Spettro Autistico. Definizione del fabbisogno e dei requisiti organizzativi, tecnologici e strutturali" ;
-con il R.R. 12 agosto 2022, n. 9 "Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e per il rilascio dell'accreditamento istituzionale per strutture che erogano prestazioni di specialistica in

regime ambulatoriale TC e RMN" è stato modificato il R.R. n. 3/2006, abrogando l'art. 1, comma 1, lett. c).

Con riferimento alle strutture sociosanitarie, i regolamenti regionali n. 4/2019 e n. 5/2019 hanno determinato i relativi fabbisogni, disciplinato l'autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio, individuato i ulteriori requisiti per l'accreditamento ed infine i criteri di eleggibilità degli assistiti. Conseguentemente, con DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019 sono stati approvati gli atti ricognitivi delle strutture rientranti nel fabbisogno di accreditamento, al fine di assegnare i posti disponibili.

Non sono stati concessi accreditamenti agli erogatori privati al di fuori dei fabbisogni stabiliti negli atti di programmazione".

E' stato inoltre chiesto se la Regione adotti annualmente linee guida per la gestione del rischio sanitario (*risk management*), basandosi sugli esiti del monitoraggio di flussi informativi relativi agli eventi di rischio rilevati dalle singole strutture del servizio sanitario regionale (art. 1, comma 539 della legge n. 208/2015). In prima battuta l'ente ha affermato quanto segue: "*Il Ministero della Salute ha dichiarato l'adempienza della Regione Puglia rispetto alle azioni richieste nei Livelli Essenziali di Assistenza nella gestione del rischio clinico. Gli adempimenti hanno riguardato in particolare: Centralizzazione della preparazione dei Farmaci antineoplastici, Monitoraggio dell'adozione della check list in Sala operatoria, Monitoraggio degli Eventi Sentinella tramite SIMES, Compilazione delle schede A e B degli eventi sentinella*"; poichè la Regione non ha specificato se avesse adottato o meno le linee guida per la gestione del rischio sanitario (*risk management*), basandosi sugli esiti del monitoraggio di flussi informativi relativi agli eventi di rischio rilevati dalle singole strutture del servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 539 della legge n. 208/2015, è stato chiesto di esprimersi chiaramente in merito. L'ente ha quindi affermato, tra l'altro, che "*sta adottando documenti di indirizzo (equivalenti a Linee Guida) rivolti alle Aziende Sanitarie tesi a ridurre gli eventi avversi durante il "percorso nascita" e correlati all'evento caduta del paziente durante il percorso assistenziale*", dunque sostanzialmente non avendo adottato le dette linee guida.

In relazione al monitoraggio dell'organizzazione delle attività relative all'assistenza socio-sanitaria al fine di garantire uniformità sul territorio ed accesso unitario a tali servizi (sanitari e sociali) quando posti dal legislatore in tutto o in parte a carico del servizio sanitario nazionale (art. 21, comma 2 del d.P.C.M. 12 gennaio 2017), la Regione Puglia ha affermato che "*L'intero settore delle strutture sociosanitarie è in fase di riorganizzazione. A tal fine, sono stati*

approvati i regolamenti regionali n. 4 e 5/2019. Attualmente sono in corso le procedure finalizzate alla riconversione delle strutture sociosanitarie nei nuovi setting assistenziali previsti nei predetti regolamenti. Ciò al fine di potenziare l'offerta sociosanitaria".

In relazione ai controlli sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate (art. 8-*octies*, comma 1 del d.lgs. n. 502/1992), è stata prodotta la seguente tabella che contiene, divise per tipologie di strutture, il numero delle cartelle cliniche totali e di quelle monitorate, oltre ai dati relativi alle irregolarità emerse:

Tipologia strutture	Anno	Numero totale cartelle cliniche	Numero cartelle cliniche monitorate	Percentuale di cartelle monitorate sul totale	Numero prestazioni risultate inappropriate	Percentuale di prestazioni erogate in condizioni di inappropriatezza
		A	B	B/A	C	C/B
Strutture private	2021	141.819	58.742	41%	3372	6%
Strutture pubbliche	2021	244.140	52.342	21%	1121	2%

Fonte: questionario sui controlli interni per il 2021 della Regione Puglia.

Rispetto al 2020 emerge una diminuzione percentuale delle cartelle monitorate rispetto alle strutture private (che passano dal 43% al 41%) ed un aumento per le strutture pubbliche (dal 20% al 21%), con un conseguente aumento delle prestazioni erogate in condizioni di inappropriatezza presso strutture private (dal 5% al 6%) ed una diminuzione per le strutture pubbliche (dal 4% al 2%).

L'ente regionale, in esito a specifica richiesta, ha chiarito che *"Per quanto concerne le prestazioni risultate inappropriate, si comunica che queste sono soggette ad abbattimento tariffario, giusta deliberazione di Giunta regionale n. 403 del. 15 marzo 2021. Inoltre, si rappresenta che sono in corso degli audit per la riduzione delle prestazioni erogate in condizioni di in appropriatezza che, per quanto concerne la Regione Puglia, sono stati notevolmente ridotti e, pertanto, rientranti nello standard ministeriale, come evincibile dai verbali dei Ministeri affiancanti"*.

La Regione Puglia ha altresì rappresentato, con riferimento ai controlli sulle prestazioni fornite da strutture sanitarie accreditate, che tali controlli *"sono propedeutici nella fase di attribuzione dei budget. I limiti di spesa vengono inseriti nel sistema Edotto che riconosce alle strutture gli importi economici fino alla concorrenza dell'importo contrattualizzato. Nel settore delle*

strutture sanitarie e sociosanitarie della riabilitazione, salute mentale, dipendenze patologiche, soggetti non autosufficienti, disabili, autismo sono state avviate iniziative al fine di uniformare le procedure di contrattualizzazione e conseguentemente di controllo. Allo stato attuale la Regione effettua i controlli mediante verifica degli accordi contrattuali sottoscritti dalle AA.SS.LL. con le strutture private accreditate, verificando che vengano utilizzati gli schemi-tipo di accordi contrattuali approvati dalla Giunta regionale ed il rispetto del limite massimo di spesa per setting assistenziale determinato a livello regionale con i fondi unici di remunerazione".

Con riferimento alla richiesta di specificare gli esiti dei controlli effettuati, fornendo evidenze documentali degli stessi, la Regione Puglia si è limitata ad affermare che "*I controlli posti in essere a consuntivo riguardano l'acquisizione delle Deliberazioni delle Aziende Sanitarie del S.S.R. unitamente alla copia di cui ai contratti sottoscritti fra committente ed erogatori. Tali dati vengono inviati al Ministero e appostati sulla piattaforma ministeriale SIVEAS-DOCSPA*", senza fornire alcuna documentazione a riguardo.

Relativamente ai tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, la Regione Puglia ha riferito che *"Il monitoraggio viene effettuato conformemente alle indicazioni del Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa vigente ed alle ulteriori indicazioni dell'Osservatorio Nazionale sui Tempi di Attesa. Tale adempimento viene verificato nell'ambito del Comitato Permanente per la verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza. Gli esiti dei monitoraggi dei tempi di attesa delle settimane indice sono pubblicati nella sezione all'uopo dedicata del portale regionale della salute disponibile all'indirizzo: https://www.sanita.puglia.it/web/pugliasalute/tempi-di-attesa1*

I dati sono pubblicati aggregati per l'intera Regione e per le singole province ed Aziende pubbliche del SSR. Sono inoltre pubblicati ii dati di raffronto con l'attività libero professionale. Si evidenzia, infine, che attraverso il "Cruscotto tempi di attesa" (https://www.sanita.puglia.it/web/pugliasalute/cruscotto-tempi-di-attesa), i cittadini possono visualizzare, selezionando la prestazione o le prestazioni di interesse, la percentuale di prenotazioni con appuntamento fissato entro i tempi massimi, per una data classe di priorità (Urgente, Breve, Differibile, Programmata), per una data provincia o per l'intera regione, in un dato periodo temporale (mese, trimestre, semestre). I dati sono disponibili a partire da gennaio 2020".

In sede di approfondimenti istruttori, dando atto della trasparenza ottenuta tramite la pubblicazione sul sito *internet* regionale, poichè nulla era stato riferito sulle iniziative intraprese per la risoluzione dei casi più gravi, laddove le attese hanno durata assai

prolungata, la Regione Puglia è stata invitata a fornire chiarimenti riguardo alle attività concretamente poste in essere nell'esercizio 2021.

La risposta dell'ente regionale è stata la seguente: "*In coerenza con le linee guida nazionali, con deliberazione di Giunta regionale n. 2143 del 22 dicembre 2020 "Approvazione Piano Recupero Liste d'attesa – Legge 13 ottobre 2020, n. 126 conversione del D.L. 14 agosto 2020, n.104" è stata data attuazione al decreto legge in argomento. Il decreto legge n. 73 del 25 maggio 2021 avente ad oggetto "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 23 luglio 2021, all'art. 26, al fine di consentire un maggior recupero delle prestazioni di ricovero ospedaliero per acuti in regime di elezione e delle prestazioni di specialistica ambulatoriale non erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate a causa dell'emergenza epidemiologica, ha disposto di poter utilizzare fino al 31 dicembre 2021, le risorse previste dal succitato art. 29 del d.l. n. 104/2020. Successivamente, con l'articolo 1, comma 276, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) è stato disposto che "per garantire la piena attuazione del Piano di cui all'articolo 29 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, le disposizioni previste dall'articolo 26, commi 1 e 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, sono prorogate fino al 31 dicembre 2022. Conseguentemente è stato disposta la rimodulazione del Piano per le liste d'attesa adottato ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, e successivamente aggiornato ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, e lo presentano entro il 31 gennaio 2022 al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze". La regione Puglia con deliberazione di Giunta regionale. n. 1088 del 28 Luglio 2022, ha dato attuazione al "Piano recupero Liste d'attesa. - Legge 13 ottobre 2020, n. 126 conversione del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104. Aggiornato ai sensi della Legge 23 luglio 2021, n. 106. Art. 1, comma 276, 278 e 279 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234. Variazione al bilancio di previsione per l'e.f. 2022". Il Ministero della Salute ha verificato trimestralmente, sulla base di apposita relazione trasmessa dalla Regione Puglia, il numero e la tipologia di prestazioni oggetto di recupero, in coerenza con il Piano rimodulato di cui all'articolo 26, comma 2, del il Piano per le liste d'attesa di cui al comma 276 della Legge di Bilancio, rimodulato secondo le allegate Linee di indirizzo, nonché la Relazione sul recupero delle prestazioni, secondo il comma 279 della medesima Legge. Inoltre, al fine di procedere con l'abbattimento delle prestazioni in*

lista di attesa, di cui alla D.G.R. n. 1088/2022, è stata adottata dalla Regione Puglia la deliberazione di Giunta regionale n. 1137 del 02 agosto 2022 avente ad oggetto "Piano recupero Liste d'attesa. – Legge 13 ottobre 2020, n. 126 conversione del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104. Aggiornato ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del Decreto Legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni dalla Legge 23 luglio 2021, n. 106. Art. 1, comma 276, 278 e 279 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234" si è provveduto ad integrare quanto contenuto nel PRGLA, acquisito parere favorevole del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e finanze, circa l'erogazione delle prestazioni in regime di ricovero in via prioritaria dalle strutture pubbliche e successivamente dalle strutture private accreditate".

Al di là della sovrabbondante (e non richiesta) descrizione del quadro normativo nazionale di riferimento, l'unico elemento di rilievo è costituito dalla "*deliberazione di Giunta regionale. n. 1088 del 28 Luglio 2022*" e dalla "*deliberazione di Giunta regionale n. 1137 del 02 agosto 2022*" mentre non vi è traccia di attività concrete poste in essere nell'esercizio oggetto della presente analisi (ossia il 2021).

Con riferimento all'individuazione da parte della Regione Puglia degli enti sanitari che presentino gravi situazioni di squilibrio (*ex* art. 1, commi 529 e seguenti della legge n. 208/2015), tenuto conto della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2017, la Regione Puglia ha espressamente dichiarato quanto segue: "*Si conferma quanto comunicato nei precedenti invii. I Piani di Rientro Aziendali sono sospesi a causa della richiamata sentenza della Corte Costituzionale. Il nuovo decreto deve ancora essere approvato dalla Conferenza Stato Regioni ed il Ministero ha solo provveduto alla modifica dei modelli economici di riferimento*".

E' stato altresì chiesto se, nelle more dell'adozione del nuovo decreto in sede di Conferenza Stato-Regioni e di predisposizione della nuova metodologia di compilazione dei modelli economici, siano state comunque adottate dagli enti sanitari in condizioni di squilibrio misure volte ad impedire un aggravamento delle predette condizioni.

La risposta pervenuta è la seguente: "*La Regione Puglia è in Piano di Rientro. Pertanto, periodicamente, in sinergia con il MINSAL e il MEF, vengono poste in essere misure di contenimento della spesa inappropriata e misure di rifunzionalizzazione del Sistema Sanitario Regionale. In sede di Bilancio di Previsione vengono fornite dal Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale della Regione Puglia misure specifiche alle Aziende del S.S.R., in particolare per quanto concerne il contenimento della spesa farmaceutica. Giova, tuttavia, evidenziare che gli anni 2020 e 2021 sono stati fortemente condizionati dalla pandemia COVID-19*". Quali siano in concreto le

"*misure di contenimento della spesa inappropriata e misure di rifunzionalizzazione del Sistema Sanitario Regionale*" adottate nel 2021 non è stato specificato, come del resto nulla di concreto è stato riferito circa le "*misure specifiche alle Aziende del S.S.R.*" e criptico appare quanto affermato circa il fatto che "*gli anni 2020 e 2021 sono stati fortemente condizionati dalla pandemia COVID-19*", circostanza nota di cui tuttavia non è stato specificato l'eventuale impatto sul "*Piano di Rientro*".

Per quanto riguarda, invece, il monitoraggio sull'acquisto di beni non sanitari, di importo superiore a 1.000 euro, effettuato dagli enti del servizio sanitario regionale, la Regione Puglia ha riferito che *"Il D.L. 95/2012 (art. 15, comma 13, lett. d) nell'ambito delle misure di spending review ha previsto una disciplina specifica per gli acquisti degli enti del servizio sanitario nazionale prevedendo che i detti enti utilizzano, per l'acquisto di beni e servizi di importo superiore a 1.000 euro relativi alle categorie merceologiche presenti sulla piattaforma Consip, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip, ovvero, se disponibili, dalle centrali regionali di riferimento; anche in tal caso il mancato rispetto dell'obbligo è sanzionato con la nullità, l'illecito disciplinare e la responsabilità amministrativa Il sistema degli obblighi di ricorso a strumenti centralizzati si è poi evoluto con l'articolo 9 del D.L. 66/2014, il quale ha previsto l'istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip e una centrale di committenza per ciascuna regione; a tale elenco possono essere iscritti previa richiesta all'ANAC, ulteriori soggetti che svolgono attività di centrale di committenza; l'iscrizione è condizionata al possesso dei requisiti definiti con il D.P.C.M. 11 novembre 2014.*

Per quanto riguarda le categorie merceologiche previste dal DPCM del 11 luglio 2018 (che ha integrato quelle già fissate dal precedente DPCM del 24 dicembre 2015 di attuazione dell'art. 9 comma 3 del d.l. 66/2014), al superamento delle soglie previste, le amministrazioni statali e regionali, nonché gli enti del SSN e gli enti locali, devono ricorrere a Consip o ad altro Soggetto Aggregatore (InnovaPuglia per gli enti della Regione Puglia). Per tutte le categorie merceologiche non ricomprese nel citato DPCM, secondo quanto disposto dagli artt. 40 e 58 D.Lgs. 50/2016, le procedure di acquisto vengono effettuate esclusivamente attraverso piattaforme telematiche di negoziazione (quali la Piattaforma telematica EmPULIA gestita da InnovaPuglia, in qualità di Soggetto Aggregatore della Regione puglia ai sensi della Legge regionale n. 37/2014). Il monitoraggio sulle gare effettuate dagli Enti e Aziende del servizio sanitario della Regione Puglia avviene mediante la reportistica fornita da EmPULIA, come evidenziato nel prospetto che segue relativo all'anno 2021:

ENTE DI RIFERIMENTO	NUMERO PROCEDURE	TOTALE IMPORTO BASE ASTA (ove presente)
ARESS Puglia	2	106.000,00
ASL BA	929	241.385.267,90
ASL BAT	238	211.107.585,55
ASL BR	240	207.865.844,52
ASL FG	44	15.119.161,53
ASL LE	240	33.921.207,40
ASL TA	386	128.233.156,49
IRCCS De Bellis	7	674.004,23
IRCCS Giovanni Paolo II	111	35.197.177,90
OSPEDALI RIUNITI DI FG	125	221.914.486,31
POLICLINICO DI BARI	277	207.584.302,39
Totale complessivo	2599	**1.303.108.194,22**

Fonte: questionario sui controlli interni per il 2021 della Regione Puglia.

La Regione Puglia è stata invitata a comunicare se siano stati riscontrati, nell'anno 2021, casi di acquisti di beni non sanitari, di importo superiore ad € 1.000,00, da parte degli enti del servizio sanitario regionale pugliese senza l'utilizzo delle piattaforme di negoziazione telematica o della Centrale di committenza regionale (ed in caso di risposta affermativa, si invitava l'ente ad indicare quali fossero stati i provvedimenti conseguentemente adottati). Al riguardo, la Regione Puglia ha replicato che "*Nell'anno 2021 non sono stati riscontrati casi, da parte degli enti del Servizio Sanitario regionale, di acquisti di beni non sanitari di importo superiore ad € 1.000,00, senza l'utilizzo delle piattaforme di negoziazione telematica o della Centrale di committenza regionale*".

In relazione alla copertura del disavanzo sanitario pregresso, poi, la Regione Puglia ha dichiarato che "*da anni ha chiuso ogni disavanzo pregresso del S.S.R. ed anche le Aziende Sanitarie non registrano perdite pregresse*".

Per quanto riguarda la remunerazione dei soggetti erogatori pubblici e privati entro valori massimi nazionali (art. 1, comma 171 della legge n. 311/2004) - ai fini del governo dei volumi

di attività e dei tetti di spesa - la Regione Puglia nel 2021 ha esercitato la facoltà di modulare gli stessi, senza tuttavia fornire ulteriori informazioni a riguardo (com'era comunque stato richiesto).

Come già rilevato in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020, si segnala l'opportunità dell'adozione, unitamente a indicatori di *output* e di *outcome*, di forme di acquisizione del livello di soddisfazione degli utenti finali (cittadini o altre categorie di utenti) relativamente non solo ai servizi affidati agli enti del sistema regionale ma anche ai servizi erogati dall'Amministrazione regionale stessa nelle sue articolazioni interne.

9. I CONTROLLI INTERNI E L'EMERGENZA PANDEMICA

9.1 Controlli interni e pandemia

La tematica dei controlli interni riferiti all'anno 2021 ha continuato a risentire del mutato scenario indotto dalla pandemia da Covid-19 e ha previsto ambiti di indagine rispondenti alla necessità di adeguare la tipologia dei controlli all'eccezionale situazione conseguita dal perdurare dell'emergenza sanitaria, che ha inciso su molti e significativi aspetti dell'organizzazione degli enti territoriali in generale e delle Regioni in particolare.
Sotto tale profilo, si è tenuto conto delle principali novità per l'esercizio 2021 afferenti, ad esempio, al recupero dei ritardi nelle liste di attesa dovuto al protrarsi dell'emergenza pandemica (art. 26, commi 1-3 del d.l. n. 73/2021), con specifico riguardo agli esiti del monitoraggio concomitante e alle valutazioni degli organi di controllo interno riguardo al grado di conseguimento dei risultati attesi. Alcune analisi sono state correlate al corretto reimpiego delle risorse stanziate e non utilizzate, secondo le modalità indicate nei rispettivi Piani per il recupero delle liste d'attesa (art. 29, comma 8 del d.l. n. 104/2020).

9.2 Controlli interni e pandemia: la situazione nella Regione Puglia

Come già accennato, il questionario per l'anno in esame prevede una sezione, al fine di valutare l'adeguamento del sistema dei controlli interni alle specifiche verifiche che si sono rese necessarie per fronteggiare il perdurare dell'emergenza da Covid-19.
La Regione Puglia ha assicurato di aver proceduto alla necessaria verifica del collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale. Inoltre, l'ente ha riferito che "*Anche nel corso del 2021, la Regione Puglia, in applicazione a quanto previsto dall'art. 18 comma 1 del Decreto Iegge 18/2020, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, il quale dispone che: "…le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti dei rispettivi servizi sanitari regionali provvedono, sulla contabilità dell'anno 2020, all'apertura di un centro di costo dedicato*

contrassegnato dal codice univoco "COV 20", garantendo pertanto una tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza che in ogni caso confluiscono nei modelli economici di cui al decreto ministeriale 24 maggio 2019", ha invitato tutte le Aziende e gli Enti pubblici del SSR coinvolti nell'Emergenza COVID ad avviare specifiche procedure, sia contabili che extra contabili, volte alla corretta mappatura e rilevazione dei costi COVID, tenendo conto: del ruolo che ogni Azienda del SSR ha a livello regionale nell'Emergenza COVID, delle modifiche organizzative e produttive che tale emergenza sta comportando e delle diverse possibilità offerte dai differenti sistemi amministrativo-contabili.

In particolare, Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per Tutti Sezione Amministrazione, Finanza e Controllo in Sanità – Sport per Tutti, ha posto predisposto una serie di direttive e procedure volte monitoraggio dei costi collegati all'emergenza da COVID. In particolare, ogni Ente pubblico coinvolto nell'emergenza pandemica ha provveduto ad attuare differenti procedure amministrativo contabili per consentire il monitoraggio dei costi covid, quali: creazione di uno o più centri di costo COVID, e/o creazione di causali di scarico specifiche COVID e/o all'emissioni di ordini specifici con chiavi contabili dedicate COVID, e/o gestione a "Progetto" per gli acquisti COVID e/o gestione con autorizzazioni di spesa con chiavi contabili COVID e emissione di ordini e successivi scarichi collegati e/o gestione con autorizzazioni di spesa specifiche COVID, collegati a magazzini contabili COVID. Tale procedura hanno consentito, nel rispetto della normativa, in contabilità analitica per centro di costo e in contabilità generale, la rilevazione dei costi sorgenti legati all'emergenza Covid-19. lnoltre, per consentire una uniformità di trattamento a livello Regionale di particolari poste contabili e non, sono state predisposte specifiche note operative che hanno consentito il monitoraggio trimestrale dei costi sorgenti legati all'emergenza da Covid – 19, nonché il riscontro di tutte le richieste provenienti da organi Ministeriali".

E' stato chiesto alla Regione Puglia di comunicare le attività poste in essere nel 2021 in materia di indicazione di specifici obiettivi finalizzati al recupero delle prestazioni non erogate e alla riduzione dei tempi di attesa. La risposta dell'ente regionale è stata la seguente: "*In coerenza con le linee guida nazionali, sono stati adottati i seguenti provvedimenti:*

- Deliberazione di Giunta regionale n. 2143 del 22 dicembre 2020 "Approvazione Piano Recupero Liste d'attesa – Legge 13 ottobre 2020, n. 126 conversione del D.L. 14 agosto 2020, n.104";

- deliberazione di Giunta regionale. n. 1088 del 28 Luglio 2022, ha dato attuazione al "Piano recupero Liste d'attesa. - Legge 13 ottobre 2020, n. 126 conversione del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104.

Aggiornato ai sensi della Legge 23 luglio 2021, n. 106. Art. 1, comma 276, 278 e 279 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234. Variazione al bilancio di previsione per l'e.f. 2022".

- deliberazione di Giunta regionale n. 1137 del 02 agosto 2022 avente ad oggetto "Piano recupero Liste d'attesa. – Legge 13 ottobre 2020, n. 126 conversione del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104. Aggiornato ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del Decreto Legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni dalla Legge 23 luglio 2021, n. 106. Art. 1, comma 276, 278 e 279 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234"".

E' stato altresì chiesto se la Regione svolga un monitoraggio concomitante sul grado di conseguimento dei *target* assegnati per le finalità di recupero delle prestazioni non erogate e di riduzione dei tempi di attesa: l'ente regionale ha risposto positivamente e, richiesto di descrivere brevemente il monitoraggio effettuato, si è limitato ad affermare tautologicamente che "*La Regione effettua un monitoraggio trimestrale, che comunica regolarmente al Ministero della Salute*", senza quindi fornire alcun utile elemento di valutazione.

Anche in relazione alla questione relativa alla descrizione degli obiettivi programmati, dapprima la Regione Puglia non ha fornito alcuna evidenza ed in seguito, dopo ulteriore sollecito a voler adempiere, si è limitata a ripetere che "*La regione effettua un monitoraggio trimestrale regolarmente comunicato al Ministero della Salute. Gli obiettivi sono ricompresi nel piano regionale gestione liste d'attesa, parte integrante e sostanziale della deliberazione di Giunta regionale n. 1088 del 28/07/2022*", con il rimando inconferente ad un provvedimento del 2022 (mentre l'attuale esame verte sull'esercizio 2021).

Con riferimento alla relazione attestante le prestazioni assistenziali destinate a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 erogate nell'anno 2020 (art. 26, comma 4 del d.l. n. 73/2021) da trasmettere al Ministero della salute, invitata ad illustrare brevemente l'esito del monitoraggio del detto Ministero, la Regione Puglia si è limitata ad affermare che "*La Regione è stata valutata positivamente dal Ministero della Salute rispetto al monitoraggio delle liste d'attesa*". Invitata pertanto a fornire qualche ulteriore elemento, ha così risposto: "*Negli incontri di verifica trimestrali, svolti con i Ministeri affiancanti ed A.Ge.NAS, i cui esiti sono trasmessi a conclusione dei processi di valutazione, si analizza quanto contenuto nel documento programmatorio giusta deliberazione di Giunta regionale n. 1088/2022. In riferimento a ciascun trimestre si raffrontano i dati trasmessi nelle schede di monitoraggio contenenti il numero delle prestazioni erogate dalle Aziende del SSR rispetto a quanto contenuto nel Piano Regionale Liste d'attesa*".

Circa il grado di conseguimento degli obiettivi indicati dalla norma (art. 1, comma 8 del d.l. n. 34/2020) che prevede l'attivazione di una centrale operativa regionale che svolga le funzioni in raccordo con tutti i servizi e con il sistema di emergenza-urgenza, anche mediante strumenti informativi e di telemedicina, si è affermato che "*La Regione Puglia con DGR n. 2141/2020 ha fornito specifici indirizzi in ordine alla realizzazione di una rete regionale di centrali operative per il raccordo dei diversi attori (rete 118, medicina di base, pronto soccorso, rete ospedaliera COVID, AreSS, Dipartimento Salute, Protezione Civile, ASL e altri).*
Sono state realizzate tre centrali operative, anche avvalendosi di infrastrutture in parte già allestite per il NUE 112. Il coordinamento è stato affidato al responsabile regionale della Telemedicina".

10. I CONTROLLI INTERNI ED IL LAVORO AGILE

10.1 Il contesto normativo di riferimento

Come già rilevato per l'esercizio 2020, il mutato scenario indotto dalla pandemia da Covid-19 ha avuto effetti anche in relazione alle modalità delle prestazioni lavorative, tant'è che pure il sistema dei controlli ha subìto conseguenze derivanti dal protrarsi della modalità di lavoro c.d. "agile".

Una delle principali conseguenze organizzative dell'emergenza sanitaria è stato infatti il c.d. "*smart working*", la cui importanza è data dalla consapevolezza che tale nuovo approccio al concreto svolgimento del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà una modalità alternativa alla prestazione lavorativa "in presenza".

Il lavoro agile, svolto in luogo e con dotazioni diverse da quelle dell'ufficio a cui è assegnato il dipendente, rappresenta dunque una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa in presenza.

Com'è noto, l'art. 14 della legge n. 124/2015, recante "*Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*" aveva previsto obiettivi annuali per l'attuazione del "telelavoro", anche al fine di tutelare le cure parentali e la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, in modo da permettere, nell'arco di tre anni, la possibilità per almeno il 10% dei dipendenti di usufruire di tale modalità "alternativa" di resa del servizio.

La successiva legge n. 81/2017 ha, poi, disciplinato l'articolazione flessibile del lavoro subordinato mentre la legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 486 della l. n. 145/2018) ha implementato la modalità di prestazione del lavoro in modalità "agile" per i genitori di figli ancora piccoli o che assistono un figlio con grave disabilità. Inoltre, prima dell'emergenza da Covid-19, la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3/2017 aveva dettato le linee guida sul "lavoro agile" nella Pubblica Amministrazione, da ritenersi fondato su un approccio volontario ("*previo accordo scritto tra le parti*") e su modelli non vincolanti per le Amministrazioni, cui era consentito disciplinare autonomamente la concreta fase di attuazione.

Su tale contesto normativo è intervenuta la legislazione emergenziale che, dapprima, ha previsto la modalità di lavoro agile, disciplinata dagli artt. 18-23 della legge n. 81/2017, per le c.d. "zone rosse" e poi, con il decreto c.d. "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020) l'ha estesa a tutto il territorio nazionale, imponendolo per settori compatibili, prescindendo dall'accordo delle parti. A tale riguardo, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha adottato varie direttive, tra le quali la n. 3/2020, recante "*Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica*".

Con il decreto c.d. "Rilancio" (d.l. n. 34/2020) si è poi previsto che fino al 31 dicembre 2020 le Amministrazioni Pubbliche avrebbero dovuto organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, mediante soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile al 50% del personale impiegato in attività che potessero svolgersi con queste modalità.

In relazione al progressivo superamento delle misure più restrittive, adottate durante l'emergenza pandemica, riguardo all'accesso ai luoghi di lavoro e al ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021, l'apposita sezione ("*Appendice sul lavoro agile*") nel questionario sui controlli interni regionali per il 2021 (di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti n. 15/SEZAUT/2022/INPR, depositata in data 11 novembre 2022) è stata semplificata; si è posta comunque l'attenzione sulle modalità organizzative adottate (in particolare se gli enti regionali abbiano stipulato, su base volontaria, contratti di lavoro a distanza), ha poi formato oggetto di approfondimento l'impatto di tale modalità della prestazione lavorativa sulla continuità e qualità dei servizi resi dalla Regione, indagando le eventuali difficoltà organizzative e l'adeguatezza delle misure di valutazione delle *performance*.

10.2 Il lavoro agile nella Regione Puglia

Con riferimento alla tematica del lavoro agile, la Regione Puglia ha riferito che, sulla base delle disposizioni emanate dalla Giunta Regionale,*"i Dirigenti delle diverse strutture regionali hanno provveduto all'individuazione delle attività compatibili con la modalità agile, alla predisposizione di specifici piani di lavoro assegnati al personale in lavoro agile e alla verifica dei risultati effettivamente conseguiti; quest'ultima è stata realizzata mediante la produzione di appositi*

report finali. Le strutture regionali non hanno evidenziato elementi di discontinuità nei servizi erogati dalle medesime strutture.

Con riferimento al Consiglio Regionale della Puglia, è stato adottato il Regolamento per lo svolgimento del Lavoro Agile (determina del Segretario Generale n. 29/2019, modificato e integrato con determina n. 61/2020); tale Regolamento prevede apposita reportistica mensile con indicazione delle attività svolte e dei risultati conseguiti nello svolgimento del lavoro agile. Durante l'emergenza da Covid-19, nella vigenza di misure restrittive (cd. lockdown), il report è stato richiesto settimanalmente".

Invitata a specificare le modalità con le quali sono stati effettuati i monitoraggi indicati, evidenziandone gli esiti, la Regione Puglia si è limitata a riferire che "*Con riferimento alle prestazioni rese in modalità agile, la Dgr 1351/2020, che si allega alla presente, prevede all'art. 4 bis dell'Allegato A che "1. Lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile presuppone la predisposizione da parte del Direttore/Dirigente, o di suo delegato, di un piano di lavoro che definisca gli obiettivi da conseguire e le correlate attività, con cadenza non superiore a due settimane. Il dipendente, con la cadenza richiesta dal Direttore/Dirigente, comunque non superiore a due settimane, dovrà redigere apposita reportistica avente ad oggetto le attività svolte ai fini della successiva validazione da parte del Direttore/Dirigente. Tutta la predetta documentazione sarà conservata agli atti di ciascuna Struttura, anche ai fini dello svolgimento di successive verifiche*", senza pertanto fornire alcuna evidenza concreta dei monitoraggi indicati (nè, di conseguenza, dei relativi esiti).

Del resto, in relazione alla domanda sul monitoraggio dei risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (per la misurazione e valutazione della *performance*) la Regione Puglia ha fornito risposta negativa, affermando che "*Le metodologie di valutazione contenute nello S.Mi.Va.P. vigente sono immediatamente applicabili anche ai dipendenti che svolgono l'attività lavorativa in modalità agile. Il processo di definizione di obiettivi e indicatori e la loro assegnazione al personale non presenta sostanziali differenze tra quelli legati ad attività che necessariamente devono essere svolte in presenza e quelli legati ad attività realizzabili da remoto, trattandosi in ogni caso di obiettivi oggettivamente misurabili. Allo stesso modo, i fattori per la valutazione dei comportamenti e delle competenze del personale sia dirigente sia non dirigente sono applicabili anche al lavoro da remoto in quanto individuano modalità relazionali valide per entrambe le modalità lavorative*".

Richieste motivazioni circa il mancato monitoraggio da parte del sistema di misurazione e valutazione della *performance* dei risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori e di specificare le ragioni per le quali - stante la criticità già evidenziata in relazione al 2020 - non

fossero stati attivati interventi correttivi, è stato riferito che "*la Regione Puglia con il POLA sviluppato all'interno del PIAO 2022 – 2025 abbia adottato un set di indicatori specifici per il lavoro agile. Il monitoraggio di tali indicatori è limitato, nella fase di avvio, alle condizioni abilitanti e allo stato di implementazione del lavoro agile; negli anni 2023 (fase di sviluppo intermedio) e 2024 (fase di sviluppo avanzato) si procederà ad estendere il monitoraggio anche alla dimensione relativa alla performance organizzativa*".

Il Collegio, nel confermare l'anomalia già rilevata in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020 anche per il 2021 in materia di indicatori specifici per il monitoraggio da parte del sistema di misurazione e valutazione della *performance* dei risultati del lavoro agile, valuta positivamente l'adozione di "*un set di indicatori specifici per il lavoro agile*" di cui al P.I.A.O. 2022-2025 della Regione Puglia.

E' stato altresì richiesto di indicare il numero complessivo di contratti individuali di lavoro a distanza stipulati a partire dal 15 ottobre 2021, precisando la tipologia di attività dei soggetti interessati (incluso inquadramento, qualifica, ecc.); la Regione Puglia ha fornito la seguente tabella:

Numero complessivo di accordi individuali di lavoro agile stipulati a partire dal 15.10.2021 al 31.12.2021	Inquadramento /qualifica del personale interessato	Numero accordi individuali sottoscritti, distinti per inquadramento/qualifica del personale interessato	Tipologia attività (le attività derivano dalla mappatura di processi/attività di competenza delle strutture del Consiglio Regionale della Puglia, compatibili con lo svolgimento in modalità agile della prestazione lavorativa, secondo quanto riportato nel POLA (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 11 del 27.01.2021) e in particolare nell'Allegato 3 al Piano.
76	CAT. B	10	Analisi, studio e ricerca, anche con riferimento a normativa e giurisprudenza di settore
	CAT. C	17	Approfondamenti documentali a supporto dei processi istruttori funzionali alla elaborazione dei provvedimenti di definizione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche regolate dalle Delibere n. 173/07/CONS e n. 73/11/CONS
	CAT. D	45	Studio e ricerca connessa ad approfondimenti giuridici e legislativi finalizzati alla redazione di schededi valutazione tecnico-normativa (ATN), relative a proposte di legge regionale
	GIORNALISTI	3	Consulenza specialistica, giuridico-legale agli Organi consiliari, al Segretario Generale e ai Consiglieri
	DIRIGENTI	2	Attività istruttoria funzionale all'adozione di atti/provvedimenti
			Attività istruttoria relativa ai processi funzionali alla convocazione dell'Ufficio di Presidenza
			Attività di natura istruttoria con riferimento ad istanze on line e/o ad attività dematerializzate
			Gestione delle istanze di conciliazione e delle conciliazioni semplificate nell'ambito delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche
			Analisi e studio dei fascicoli istruttori, stesura di relazioni istruttorie e di bozze di provvedimenti amministrativi connessi a procedimenti di definizione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche
			Attività istruttoria funzionale alla garanzia del diritto di accesso di cui alla L. n. 103/75
			Adempimenti per la gestione del Registro degli Operatori di Comunicazione
			Adempimenti istruttori nell'ambito delle procedure di gestione giuridica del personale
			Adempimenti relativi alle procedure di affidamento di contratti pubblici con modalità telematiche

Adempimenti contabili connessi alla formulazione delle proposte di bilancio e rendicontazione delle Spese
Adempimenti connessi ad obblighi di pubblicità, trasparenza e anticorruzione
Adempimenti in materia di privacy
Elaborazione di schemi di atti normativi, regolamenti, discipline
Drafting normativo
Predisposizione di pareri, studi, circolari, linee guida, disciplinari, contributi formativi
Predisposizione di Analisi tecnico-normativa (ATN)
Predisposione di provvedimenti amministrativi, deliberazioni, anche comportanti impegno e liquidazione di spesa
Stesura di relazioni e report
Predisposizione di atti di programmazione, protocolli di intesa, convenzioni, comunicazioni, note informative
Analisi e valutazione dei ricorsi in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi e predisposizione di pareri per l'Ufficio di Presidenza
Predisposizione di documentazione per avvisi, procedure di gara, convenzioni, contratti
Adempimenti procedurali sulla piattaforma Conciliaweb di Agcom
Svolgimento delle udienze di conciliazione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche e redazione dei relativi verbali
Predisposizione del processo verbale delle sedute del Consiglio Regionale della Puglia e della Conferenza dei Presidenti
Gestione e monitoraggio della spesa e di capitoli di bilancio

Fonte: nota prot. n. 175-1355 della Regione Puglia (prot. Cdc n. 1625 del 16.03.2023).

Il Collegio ricorda che un sistema ottimale di rendicontazione delle attività svolte in lavoro agile richiede una precisa disciplina, che non può essere rimessa all'autonomia organizzativa delle singole strutture dirigenziali, in quanto è necessario garantire, da un lato, un'organizzazione adeguata del lavoro e di rendicontazione delle attività svolte; dall'altro, un sistema di controllo che verifichi in maniera puntuale sia l'efficienza della gestione che l'efficacia dei risultati raggiunti, in rapporto agli obiettivi e alla qualità dei servizi prestati.

11. I CONTROLLI INTERNI ED IL P.N.R.R.

11.1 Il contesto normativo di riferimento

Non potendo riassumere tutta la normativa di riferimento in materia di P.N.R.R., per quanto qui rileva, si evidenzia come l'apposita sezione ("*PNRR*") nel questionario sui controlli interni regionali per il 2021 (di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti n. 15/SEZAUT/2022/INPR, depositata in data 11 novembre 2022) concerna i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal P.N.R.R., in cui le Regioni, in qualità di "enti attuatori", sono chiamate a dare un contributo rilevante.

Il sistema dei controlli interni regionali deve essere efficace nel monitorare non solo la gestione sotto il profilo della regolarità amministrativo-contabile delle procedure e degli atti di impegno sottostanti agli investimenti, ma anche il grado di realizzazione "fisica" degli stessi nei tempi programmati.

L'ottimale attuazione dei programmi del P.N.R.R. presuppone, infatti:

1) un congruo coordinamento regionale dei molteplici soggetti istituzionali coinvolti nei processi decisionali e attuativi degli investimenti;
2) la semplificazione delle procedure amministrative;
3) un monitoraggio integrato, da parte degli organi di controllo interno, del grado di realizzazione degli obiettivi, a supporto delle funzioni direzionali e di indirizzo dell'organo politico;
4) l'implementazione di adeguati flussi informativi.

A tal fine, i quesiti introdotti chiedono, innanzitutto, di conoscere le valutazioni dell'organo politico sull'efficacia della *governance* regionale e della semplificazione delle procedure amministrative, adottata in base all'art. 4 del d.P.C.M. del 12 novembre 2021, nonché di indicare gli eventuali atti di indirizzo deliberati dalla Regione in materia di *auditing* finanziario-contabile e sulla *performance*.

Vi sono altresì quesiti che fanno riferimento al nuovo strumento di pianificazione strategica e operativa (P.IA.O.), introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021, nell'ambito delle misure urgenti approvate per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche

Amministrazioni in relazione all'attuazione del P.N.R.R., oltre che domande volte ad accertare se il sistema dei controlli interni produca un flusso informativo costante e adeguato a supportare efficacemente le funzioni direzionali e quelle di indirizzo dell'organo politico. Completano il quadro conoscitivo i quesiti aventi ad oggetto le verifiche condotte dagli organi di controllo interno sulla tracciabilità delle operazioni (anche ai fini dell'archiviazione dei relativi dati nel nuovo sistema informativo "*ReGis*") e sulla legittimità e regolarità degli atti gestionali collegati ai cosiddetti *milestone* e *target* del P.N.R.R..

Viene analizzato, altresì, il corretto adempimento, da parte del referente unico regionale, degli obblighi informativi connessi alla rendicontazione in sede europea e sono inoltre oggetto di verifica i controlli volti a prevenire il rischio di frodi, corruzione, conflitti di interesse e doppio finanziamento nell'utilizzo dei fondi europei che finanziano il P.N.R.R. (art. 22 del regolamento euro-unitario n. 242/2021).

11.2 Il P.N.R.R. e la Regione Puglia

Con riferimento alla tematica del P.N.R.R., in primo luogo, è stato richiesto alla Regione Puglia di descrivere sinteticamente le iniziative organizzative e le procedure adottate, i risultati conseguiti e le eventuali criticità relativa alla *governance* regionale adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di cosiddetti *milestone* e *target* del P.N.R.R.: l'ente regionale ha affermato che "*E' stata avviata un'attività di monitoraggio interno con le Sezioni direttamente interessate dall'attuazione di alcune misure del PNRR; la costruzione della governance regionale riguarda anche le interlocuzioni con le Amministrazioni centrali responsabili degli interventi promossi direttamente dalla regione che vengono svolte dalle Sezioni competenti*".

Data l'estrema genericità della risposta, la Regione Puglia è stata invitata a descrivere sinteticamente le iniziative organizzative e le procedure adottate, i risultati conseguiti e le eventuali criticità. E' pervenuta la seguente risposta: "*in Regione Puglia, ai sensi dell'art.8 del MAIA, è istituito il Coordinamento dei Dipartimenti che è la struttura di integrazione che cura l'unitarietà dell'azione amministrativa dell'Ente e l'attuazione dei Programmi Operativi Regionali ed opera attraverso direttive per orientare l'azione amministrativa di tutte le strutture di direzione dell'Ente. Il Coordinamento dei Dipartimenti è presieduto dal Capo di Gabinetto o, in caso di*

impedimento, dal vice Capo di Gabinetto ovvero dal Segretario Generale della Presidenza, ovvero dal Direttore di Dipartimento più anziano di età. Ne fanno parte il vice Capo di Gabinetto, il Segretario Generale della Presidenza, i Direttori di Dipartimento, l'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale e le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi della Regione. Il Coordinamento dei Dipartimenti opera in sessione plenaria, di norma, una volta ogni tre mesi. Si riunisce inoltre su convocazione del Capo di Gabinetto. Nel corso del 2021 il Coordinamento ha monitorato l'avanzamento delle attività del PNRR, atteso che nell'anno 2021 non vi erano milestone e target assegnati alla Regione. Altra novità di rilievo nell'organizzazione dell'Ente Regione – considerato che la Puglia risulta beneficiaria di risorse complessive nell'ambito del PNRR per un import superiore ai 6 miliardi di euro – si è avuta con l'istituzione, tramite D.G.R. n. 1211 del 12 agosto 2022, di una struttura di progetto denominata "Monitoraggio dell'attuazione regionale del Piano Nazionale di ripresa e resilienza", funzionalmente incardinata nella struttura speciale Autorità di Gestione del POR, con le seguenti funzioni: cura e coordina le azioni per il monitoraggio dell'attuazione regionale del Piano nazionale di ripresa e resilienza, interfacciandosi con le diverse strutture regionali, competenti per ciascuna missione, al fine di monitorare i progetti di diretta attuazione regionale; raccoglie presso gli enti pubblici e i soggetti collettivi del territorio le informazioni sugli interventi finanziati di cui sono beneficiari e sullo stato di attuazione degli stessi; utilizza un sistema anche informatico di raccolta dei dati relativi funzionale alla elaborazione di un report periodico sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati a valere sul PNRR".

Nell'ambito dell'esercizio delle attività di indirizzo proprie dell'organo politico, poi, la Regione Puglia non ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi P.N.R.R. ed i controlli interni nè in materia di *auditing* finanziario-contabile nè di *auditing* sulla *performance*, giustificando tale scelta con la seguente motivazione: "*Ad oggi non sono state emanate perché allo stato attuale sono ritenute adeguate le direttive emanate a livello nazionale*".

Richiesta di descrivere le tipologie di atti amministrativi sottoposti a controlli, l'esito e le eventuali proposte correttive indirizzate agli organi gestionali, la Regione Puglia ha sinteticamente affermato che "*Gli atti di gestione ripercorrono quanto stabilito dalle normative, linee guida, circolari ed altre indicazioni ufficiali fornite a livello nazionale*". Essendo evidente ed obbligato il rispetto di "*normative, linee guida, circolari ed altre indicazioni ufficiali fornite a livello nazionale*", è stato rinnovato l'invito a voler descrivere le tipologie di atti amministrativi sottoposti a controlli, l'esito e le eventuali proposte correttive indirizzate agli organi

gestionali; è pervenuta la seguente risposta: "*i controlli di regolarità contabile sugli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono effettuati dalla Sezione Bilancio e Ragioneria su tutti gli atti comportanti adempimenti contabili, secondo le modalità indicate nella Sezione II del medesimo questionario. In particolare, il visto di regolarità contabile sulle determinazioni che comportano impegni di spesa e il parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione della Giunta regionale costituiscono controlli di tipo preventivo rispetto acquisizione dell'esecutività dell'atto; il visto di regolarità contabile è altresì vincolante ai fini dell'adozione dell'atto. Si rileva infine che è stata inserita nel sistema informatico una specifica classificazione contabile per gli interventi del PNRR e, all'interno del bilancio finanziario gestionale, sono stati istituiti appositi capitoli per garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite del finanziamento*". Limitandosi a ripetere quanto già a conoscenza di questa Sezione regionale di controllo, nulla la Regione Puglia ha riferito circa l'esito dei controlli e le eventuali proposte correttive indirizzate agli organi gestionali.

E' stato comunque assicurato che il sistema informativo regionale traccia integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del P.N.R.R. (garantendone l'archiviazione informatica nel sistema "*ReGis*", gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze) e che è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi P.N.R.R. (di cui tuttavia non sono è stata fornita l'identità: in effetti, la Regione Puglia ha affermato genericamente che "*E' stata individuata una struttura centrale che si occupa del coordinamento anche in relazione alle attività di monitoraggio, mentre l'attuazione dei progetti è affidata alle Sezioni regionali competenti in materia*").

Al quesito relativo alla garanzia da parte del referente unico regionale alle amministrazioni centrali, titolari degli interventi a regia, dell'invio, nei tempi previsti, delle informazioni sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del P.N.R.R., ai fini del monitoraggio da parte dell'Unità centrale di *audit* presso il Ministero dell'economia e delle finanze, e della rendicontazione semestrale all'Unione europea (art. 7 schema contratti CIS, allegato al d.m. 5 aprile 2022 del Ministero della salute), la Regione Puglia ha risposto affermativamente.

Con riferimento alle procedure di controllo adottate sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del P.N.R.R., al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse e doppio finanziamento (art. 22 del regolamento Ue n. 242/2021) - ed in

particolare alla necessità di descrivere sinteticamente i controlli effettuati, il numero e l'esito - la Regione Puglia ha affermato che "*Allo stato le procedure utilizzate sono quelle già adottate ed in uso dalla Amministrazione regionale in coerenza con le indicazioni fornite a livello nazionale*". Ancora una volta è stato chiesto all'ente regionale di voler fornire una risposta non generica alla domanda (dato che non era stata fornita alcuna descrizione, neppure sintetica, nè dei controlli effettuati, nè del relativo numero e nè dell'esito: la Regione Puglia ha affermato che "*In assenza di circolari specifiche emanate dalla Ragioneria Generale dello Stato per l'anno 2021, sono stati applicati agli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR i medesimi controlli effettuati ordinariamente dall'amministrazione regionale. In particolare, è stata verificata, con esito positivo, la determinazione direttoriale n. 206/2021 "Investimento 2.2: Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance del PNRR: assistenza tecnica per il supporto alla gestione delle procedure complesse. CUP B91B21005330006. DGR n. 2079 del 13 dicembre 2021 e determinazioni conseguenti. Approvazione elenco idonei, accertamento di entrata ed impegno di spesa*"", pertanto nel 2021 la Regione Puglia ha proceduto all'esame - con esito positivo - di n. 1 determinazione direttoriale.

La Regione Puglia ha comunque assicurato che gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'ente in qualità di soggetto attuatore del P.N.R.R., al fine di verificare che:

a) sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate ai cosiddetti *milestone* e *target* del PNRR, mediante l'attribuzione ad esse di un'apposita codificazione contabile;

b) siano stati conservati tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su adeguati supporti informatici;

c) sia stato richiesto ed attribuito, per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del P.N.R.R., un apposito codice CUP, in mancanza del quale gli atti medesimi sono da considerarsi giuridicamente nulli (art. 11 della legge n. 3/2003 e art. 1 della delibera CIPE del 16 novembre 2020);

d) gli atti di spesa relativi ad interventi connessi al P.N.R.R. non includano anche "costi impropri" (art. 1 del d.l. n. 80/2021 e circolare Mef n. 4/2022, punto n. 1).

La Regione Puglia ha poi assicurato che i propri sistemi informatici integrano efficacemente e tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del P.N.R.R.

nei tempi programmati (e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione) affermando inoltre che "*Le funzionalità sono quelle previste dal sistema nazionale Regis. In relazione ad alcune procedure avviate a livello nazionale, in sede di Conferenza delle Regioni è stato predisposto un documento inviato al Ministero Affari Europei e PNRR contenente proposte di risoluzione di alcune criticità riscontrate nell'attuale fase di attuazione*".

Nella Regione Puglia, tuttavia, il controllo di gestione non produce specifici *report*, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal P.N.R.R., e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'Unione europea (decreto Mef 6 agosto 2021, allegato n. 2) in quanto "*Allo stato attuale tali funzioni sono svolte direttamente dalle strutture responsabili della gestione*". E' stato pertanto chiesto di chiarire come le strutture responsabili della gestione siano in grado di "*monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto Mef 6 agosto 2021, allegato 2)*" in assenza di specifici *report*; l'assai stringata risposta è stata la seguente: "*L'assenza di specifici report è strettamente correlata alla constatazione che nel 2021 si sono registrate pochissime attività sul PNRR e non di carattere gestionale*".

Il Collegio ricorda pertanto, ancora una volta, l'importanza di monitorare efficacemente, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal P.N.R.R. ed il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale euro-unitaria, anche per il tramite di strutture *ad hoc* in grado di raggiungere gli obiettivi indicati. L'assenza di efficaci strumenti di controllo, infatti, rischia di avere impatti negativi sul raggiungimento degli obiettivi previsti dal P.N.R.R. da parte della Regione Puglia.

Richiesto di descrivere sinteticamente le eventuali criticità riscontrate in relazione al piano di semplificazione delle procedure amministrative finalizzate all'attuazione dei programmi del P.N.R.R., presentato dall'ente con il Piano territoriale (art. 4 del d.P.C.M. 12 novembre 2021), l'ente regionale pugliese ha affermato che "*Allo stato non si registrano criticità se non quelle legate a sia pur limitati contenziosi giudiziari tuttavia risolti*"; è stato pertanto chiesto di chiarire cosa si intendesse per "*pur limitati contenziosi giudiziari tuttavia risolti*" indicandone numero, tipologia e sintesi (ivi inclusi i relativi esiti). E' pervenuta la seguente risposta: "*Con*

riferimento al 2021 non si registrano contenziosi giudiziari. Quanto riportato nel paragrafo 7.12 del questionario si riferisce specificatamente ad un contenzioso del 2022 riguardante un progetto di realizzazione di una nuova rete ferroviaria a sud di Bari, nella zona di Lama San Giorgio, che rientra nel più ampio progetto del Nodo ferroviario di Bari (tratta Bari Centrale-Bari Torre a Mare) che prevede lo spostamento dei binari dalla linea del mare verso un'area interna, con una variante di un tratto della strada statale 16. A novembre 2022 il TAR Puglia ha annullato l'autorizzazione paesaggistica adottata dalla Regione Puglia per il progetto in questione. Il Consiglio di Stato a gennaio 2023 ha accolto il ricorso di RFI sospendendo in sede cautelare l'esecutività della sentenza del TAR Puglia". Ancora una volta, pertanto, la Regione ha fatto erroneamente riferimento a vicende del 2022 (non oggetto del presente esame).

E' stato altresì riferito che "*Con D.G.R. n. 1921 del 29/11/2021 è stato costituito apposito Gruppo di Lavoro per lo svolgimento delle attività di analisi integrata ed elaborazione del "Piano integrato di attività e organizzazione" (PIAO) di cui all"art. 6 del decreto-legge 80/2021, con l'apporto delle competenze delle varie Strutture organizzative interessate dalle sezioni tematiche del PIAO*", poi adottato con D.G.R. n. 921 del 29.06.2022. "*Con riferimento ai singoli punti, si riporta quanto di seguito:*

1) La semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure/processi/procedimenti, inserita nella Sezione "Valore pubblico, Performance e Anticorruzione" del PIAO 2022-2024 della Regione Puglia, è al centro di un percorso di innovazione tecnologica interno dell'organizzazione regionale, avviato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1219 del 22.07.2021 con l'obiettivo di procedere – previa analisi ricognitiva – alla razionalizzazione di tutti gli strumenti tecnologici e Sistemi informativi in uso all'interno dell'Ente Regione, al fine di assicurarne la piena interoperabilità.

Fondamentale è in tal senso il "Piano triennale di Riorganizzazione Digitale 2022-2024" della Regione Puglia, adottato dall'Amministrazione con Deliberazione della Giunta regionale n.791 del 30.05.2022, che si compone di n. 26 Linee d'azione regionali, classificate – rispettivamente in base alla tematica di afferenza ed agli stakeholders regionali di riferimento – in "azioni trasversali" ed "azioni verticali" relative al triennio di riferimento, di seguito richiamate e sintetizzate :

OR _1 Big Data, Open Data, DSS, CRM Sistema di supporto alle decisioni (DSS) che sostenga il processo decisionale con un approccio basato sui dati, affiancato da uno strumento di CRM (Citizen Relationship Management) che consenta una conoscenza più analitica dei cittadini e dei loro bisogni e un'esperienza differenziata per tipologia di cittadini/imprese.

OR _2 Sistema Regionale dei Vocabolari Controllati

Il sistema regionale dei vocabolari controllati rappresenta un gateway intermedio tra i vari sistemi, volto a strutturare un vocabolario comune che faciliti l'interoperabilità tra i sistemi e le aggregazioni delle informazioni.

OR_3 Gestione del Personale

Evoluzione del sistema di gestione del personale e dei servizi correlati, di cui si riassumono di seguito le principali caratteristiche:

- *Processi Core: evoluzione, ottimizzazione e potenziamento dei servizi relativi alla gestione delle risorse umane, scheda/fascicolo del dipendente, ricostruzione carriera, gestione delle competenze, reclutamento personale. Possibilità di reporting e analisi dei dati.*
- *Processi Approvativi: il sistema dovrebbe offrire la possibilità di gestire workflow configurabili direttamente dal personale regionale per la gestione dell'iter approvativo di procedimenti interni.*
- *Processi di Pubblicazione: Si prevede la possibilità di gestire portali e/o App configurabili dall'utente in modalità workspace per l'accesso alle informazioni personali del dipendente, per esporre i servizi di welfare, per pubblicare circolari, avvisi e comunicazioni e qualunque altra informazione di rilevanza per i dipendenti.*
- *Processi Collaborativi: gestione delle attività di team, condivisione delle risorse a disposizione del lavoro di gruppo.*
- *Processi di Integrazione: definizione dei flussi dati di interoperabilità con sistemi interni e/o esterni all'Ente. Definizione di dataset da fornire al sistema Open e Big data.*

OR _4 Gestione Ciclo della Performance

Evoluzione dell'attuale sistema informativo per la gestione del ciclo delle performance. Valutazione delle competenze effettive e potenziali, gestione delle performance (assegnazione, valutazione, calcolo indicatori di performance), gestione delle responsabilità. Cruscotto di monitoraggio delle performance. Possibilità di reporting e analisi dei dati.

OR _5 Scrivania Virtuale

La scrivania virtuale è un digital workplace unificato per tutto l'Ente che funge da collettore sia per tutti gli strumenti applicativi dell'Ente sia per i sistemi esterni con cui l'utente abitualmente lavora. Ogni dipendente gestirà tutti i processi in carico, mediante un unico punto di accesso che permetterà di controllare lo stato dei task di competenza sui vari sistemi.

OR_6 Sistema Redazionale Federato e portali informativi

Gestione unificata del processo redazionale dei contenuti del portale regionale. Un sistema unico e centralizzato per la redazione degli elementi informativi di tutti i portali regionali.

OR _7 Gestione Documentale e Conservazione

Nuovo sistema di gestione documentale e protocollo della Regione Puglia per la gestione dei servizi di Archivio Corrente Digitale, servizi di Conservazione e servizi di Supporto.

OR _8 Evoluzione Sistema Avvocatura

Evoluzione del sistema dell'avvocatura per gestione contenziosi, albo avvocati, gestione avvisi, gestione procedimenti interni all'ente, cooperazione applicativa con gli altri sistemi di filiera e trasversali.

OR _9 Gestione dei Finanziamenti Regionali

L'intervento è finalizzato alla realizzazione di un sistema informativo unico per la gestione dei finanziamenti programmati e gestiti dalla Regione Puglia per la programmazione 2021-2027. Il nuovo sistema informativo ha l'obiettivo di potenziare la capacità di gestione, controllo, analisi e valutazione delle diverse Strutture regionali interessate all'attuazione dei programmi; in particolare, il sistema deve essere in grado di favorire la digitalizzazione dei processi e delle informazioni a corredo dei finanziamenti.

OR _10 Gestione Bandi, Procedimenti e Avvisi

Sistema unico regionale per la gestione dei Bandi, Procedimenti e Avvisi. L'obiettivo è razionalizzare l'iter di partecipazione alle procedure regionali comunque denominate (Bandi, Procedimenti, Avvisi, etc.), semplificando il sistema di raccolta delle informazioni, mediante interoperabilità con le banche dati comuni esterne (es. banche dati di interesse nazionale) e interne (anagrafiche interne) permettendo di acquisire, mediante cooperazione applicativa, la totalità delle informazioni degli stakeholder che sono già presenti su altre banche dati interoperabili. Tutte le fasi della procedura (domanda, workflow e istruttoria) sono personalizzabili e modellabili secondo criteri predefiniti.

OR _11 Trasparenza, Privacy, Anticorruzione

Digitalizzazione dei processi/procedimenti legati a:

- *Anticorruzione: digitalizzazione degli adempimenti prescritti dalla L. 190/2012 e dal Piano regionale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (PTPCT – di transizione al presente PIAO) in materia di prevenzione della corruzione e di analisi e gestione del rischio corruttivo dei processi organizzativi afferenti alle Strutture regionali;*
- *Trasparenza: digitalizzazione degli adempimenti relativi agli obblighi di pubblicazione prescritti dal D.Lgs. 33/2013 in materia di trasparenza posti in capo alle Strutture regionali;*

● *Privacy: riorganizzazione digitale della gestione degli adempimenti privacy di cui al Reg. UE 679/2016 (GDPR) ed al D.Lgs. n. 196/2003 s.m.i., anche in un'ottica di sempre più incisiva interoperabilità dei sistemi informativi regionali.*

OR _12 Controllo di Gestione

La finalità dell'azione è quella di dotare l'Amministrazione Regionale di una Piattaforma applicativa per il Controllo di gestione integrata con il Sistema informativo contabile (SAP), già in uso presso l'Amministrazione medesima, che sia alimentata da una Contabilità analitico/sezionale e che sia in grado di produrre idonea reportistica direzionale.

OR _13 Portale per la gestione unificata dei pagamenti verso la Regione

L'azione è finalizzata a realizzare un portale per la gestione unificata dei pagamenti verso la Regione (e verso gli Enti intermediati dalle piattaforme regionale MyPay che volessero utilizzarlo), offrendo ai cittadini ed alle imprese un punto unico attraverso il quale è possibile utilizzare i servizi abilitati al pagamento delle somme dovute.

OR _14 Potenziamento Sanità

L'obiettivo è quello di potenziare l'infrastruttura digitale dell'intero territorio pugliese a supporto dei servizi sanitari regionali. Ci si riferisce ai servizi ed alle prestazioni sanitarie di prevenzione, diagnosi e cura, rispetto ai quali l'applicazione di sistemi informativi evoluti consentirà di agevolare l'interazione e la cooperazione tra differenti figure professionali, di ridurre le distanze con il cittadino, ed al tempo stesso di aumentare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici.

OR _15 Potenziamento IAM Regionale

Questa azione, nell'ambito della gestione delle identità digitali e degli accessi al sistema, è finalizzata a diffondere lo IAM (Identity and Access Management) come unico punto di login per tutti i servizi regionali. L'accesso a tutti i sistemi regionali avverrà mediante un unico punto di autenticazione, con un'unica coppia di credenziali (username e password).

OR _16 Razionalizzazione DB regionali

L'obiettivo principale è la realizzazione di piattaforme tecnologicamente omogenee e sicure per l'erogazione di servizi database a supporto dei sistemi informativi regionali.

L'azione è finalizzata a:

● *censire e razionalizzare i data-base a supporto di sistemi informativi regionali, sia ad uso interno che rivolti a cittadini e imprese del territorio regionale;*

● *organizzare un servizio cloud di erogazione spazi per il data-base nell'ambito del quale il gestore fornisca l'infrastruttura ospitante. Il modello di servizio includerà automazione della predisposizione dell'ambiente, backup, ridimensionamento, disponibilità elevata, sicurezza, monitoraggio dello stato.*

OR _17 Anagrafica Unica Personale Regionale

Questa azione si propone di creare un unico punto di gestione dell'anagrafica dei dipendenti regionali e dell'organigramma regionale. Tutti i sistemi informativi dovranno acquisire le informazioni relative all'anagrafica del dipendente ed alla relativa afferenza all'interno dell'organizzazione direttamente dal sistema proposto: in tal modo, il cambio di afferenza di un dipendente, non solo in caso di spostamento all'interno dell'Amministrazione ma anche in caso di ingresso o di uscita dall'Amministrazione stessa (con relativa attivazione/disattivazione di account), verrà immediatamente propagato su tutti i sistemi al fine di gestire in modo semplice e veloce il profilo e le relative autorizzazioni.

OR _18 Anagrafica Unica Stakeholders Esterni

L'azione si propone di creare un'unica anagrafica di tutti i soggetti esterni che hanno presentato istanze di partecipazione a bandi, avvisi e/o che hanno attivato procedimenti. La finalità, sempre nel rispetto dei vincoli imposti dalla vigente normativa in materia di privacy, è quella di facilitare gli accessi successivi, evitando ai cittadini e alle imprese di inserire dati già in possesso dell'Amministrazione e di caricare documenti già prodotti.

OR _19 Nodo di Interoperabilità

L'azione accentra tutti i flussi di dati scambiati tra i sistemi informativi regionali e tra questi e le Pubbliche Amministrazioni esterne e/o soggetti privati in un unico dominio o "nodo". Nel nodo vengono esposti i servizi (e-service) forniti da ogni applicativo per l'interoperabilità con gli altri sistemi. I servizi dovranno essere razionalizzati e standardizzati al fine di evitare un'eccessiva proliferazione di specificità di filiera.

Questo sistema dovrà interfacciarsi con tutte le banche dati esterne ed interne alla Regione Puglia (Agenzia delle entrate, Camera di commercio, ISTAT, Indice delle Pubbliche Amministrazioni, INI-PEC, ecc) per fornire informazioni di cui i nostri sistemi hanno bisogno e che non possono essere richieste ai cittadini/imprese in quanto già in possesso della P.A.

OR _20 Cyber Security e Networking Infrastructures

L'Azione prevede:

● *il potenziamento dell'infrastruttura di Cyber Security per il Data Center Regionale e dei relativi processi di continuous monitoring;*

● *il potenziamento dell'infrastruttura di servizio del CSIRT (Computer Security Incident Response*

● Team) regionale, con connesso miglioramento dei servizi a catalogo nei confronti della comunità degli Enti Locali aderenti;

● lo sviluppo e il sostegno di iniziative nell'ambito delle reti di comunicazione per la P.A. e, in particolare, per la Sanità Digitale, potenziando la rete a Larga Banda Regionale: in quest'ultimo ambito è prevista una più completa integrazione con la rete interna del Data Center Regionale, attraverso sistemi di gestione unificata.

OR _21 Piattaforma per la gestione integrata dei dati di mobilità

L'azione prevede la costruzione di una piattaforma informativa che trae ispirazione dal paradigma MaaS (mobilità come servizio), funzionale alla pianificazione di viaggi e spostamenti in maniera semplice e veloce attraverso l'utilizzo di informazioni di base (orari, prezzi, posizione, itinerari suggeriti e integrazione di informazioni multimodali). In sintesi, il sistema dovrà essere in grado di ricevere queste informazioni direttamente dagli operatori del trasporto pubblico locale operanti in ambito regionale, tramite flussi in formato aperto (ad esempio GTFS o NeTEx) da rendere disponibili ai soggetti finali tramite apposita app per smartphone o applicazione web.

OR _22 Digital Library

L'azione prevede l'evoluzione della piattaforma "Puglia Digital Library" e l'integrazione di servizi di interoperabilità verso altri sistemi esterni al fine di potenziare la comunicazione relativa ai vari profili della cultura regionale, dai beni culturali al territorio, dal cinema al teatro, alla musica e alla letteratura.

OR _23 Digitalizzazione procedimenti amministrativi Regionali

Questa azione è finalizzata a completare il percorso di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi di competenza delle strutture regionali.

L'azione ha i seguenti obiettivi prioritari:

● aggiornare il Censimento dei procedimenti amministrativi;

● effettuare l'analisi di processo, la reingegnerizzazione ed informatizzazione dei procedimenti amministrativi ancora non digitalizzati mediante l'integrazione nelle piattaforme previste e sviluppate in base al presente Piano;

● migrazione all'interno dell'infrastruttura regionale dei portali di servizio, dei siti e dei portali settoriali;

● aggiornamento ed integrazione delle indicazioni presenti nel Catalogo dei servizi digitali della Regione Puglia, al fine di classificare e rendere facilmente raggiungibili i servizi a specifiche tipologie di utenti e/o per parole chiave.

OR _24 Interventi innovativi per la diffusione e valorizzazione del patrimonio culturale

L'azione è volta alla valorizzazione del patrimonio culturale regionale attraverso forme digitali di diffusione delle informazioni innovative e interoperabili con i sistemi nazionali di catalogazione, in grado di soddisfare sia l'utente turista-culturale, che l'utente esperto del dominio. Per raggiungere tale obiettivo si identificano le seguenti azioni:

● *maggiore integrazione con i social network come strumento abilitante alla diffusione del patrimonio culturale o con gli strumenti di messaggistica normalmente utilizzati dagli utenti (es. WhatsApp, Telegram ecc.);*

● *sistemi di invio push di informazioni (variazioni su apertura/chiusura ecc.) in real time su luoghi opportunamente selezionati dagli utenti;*

● *riproduzione 3D di complessi topografici, raffigurandoli nell'attualità oppure mostrando com'erano nel passato (ricostruzioni virtuali);*

● *nuove tecniche che siano in grado di diffondere il patrimonio culturale verso categorie di utenti differenti da quelle usuali, attraverso, ad esempio, applied game o game-based learning;*

● *introduzione di sistemi di Intelligenza Artificiale che possano agevolare i percorsi di visita, ad esempio utilizzando assistenti vocali distribuiti che accompagnino i visitatori.*

OR _25 HelpDesk Tecnico Unico Regionale

L'azione è finalizzata alla creazione di un unico sistema software regionale di ticketing ed helpdesk per il tracciamento e la digitalizzazione dei flussi di richiesta e documentali. Tale sistema dovrà sostituire tutti i vari software finora utilizzati dai fornitori per la gestione operativa dei sistemi da loro sviluppati o che hanno in gestione, anche per garantire la continuità informativa dello strumento.

OR _26 Project management e Change Management del processo di riorganizzazione digitale e dei processi di innovazione

Tale ultima azione, di tipo trasversale e volta a governare la trasformazione digitale nel suo complesso, si articola in varie sub-azioni:

1. Progettazione

Progettazione delle varie azioni del presente Piano e delle singole componenti innovative necessarie alla realizzazione dei progetti/azioni individuati;

2. Coordinamento

Gestione a regime del Piano Triennale di Riorganizzazione Digitale (avvio, attuazione, conclusione) e dei relativi progetti/azioni.

3. Monitoraggio

Controllo continuo del livello di innovazione raggiunto e raccolta dei fabbisogni dell'Ente (cfr. art. 17, comma 1, lett. e del CAD);

4. Formazione

Formazione ed addestramento di tutti i dipendenti regionali con riferimento alla transizione digitale, alle tecnologie e ai servizi applicativi dell'Ente;

5. Attivazione di Centri di Competenza, Comunità di pratica, Hub di Innovazione

Possibilità di creare luoghi, fisici e/o virtuali, dove raccogliere fabbisogni, mettere a fattor comune le esigenze del territorio e approfondire e sviluppare le competenze necessarie;

6. Attivazione di Tavoli Tecnici/Gruppi di Lavoro

Formazione di tavoli tecnici per la condivisione di temi comuni di innovazione della PA.

7. Comunicazione e Change Management

Pianificazione e gestione di strumenti efficaci di comunicazione al fine di costruire una cultura digitale condivisa necessari a trasformare abitudini e processi.

8. Qualità e Software Sicuro

Assicurare la qualità dei sistemi digitali che saranno realizzati, mediante l'applicazione della Serie ISO/IEC 25000 SQuaRE e delle "Buone Pratiche" finalizzate al miglioramento dei processi di ingegneria del software integrati con altre discipline di supporto (Software Project Management, Security & Privacy Engineering, Software Engineering Economics), presupposto fondamentale per il riuso e l'utilizzo di software open source, nonchè garanzia per la massimizzazione dei risultati dell'investimento in termini di innovazione e produzione del software.

2) Per quanto concerne le modalità di monitoraggio degli esiti dell'attività amministrativa in termini di servizi resi alla collettività e di impatto sugli utenti , la Sezione "Monitoraggio" del PIAO 2022-2024 della Regione Puglia espressamente prevede quanto di seguito:

"Coerentemente con quanto previsto dalle "Linee guida per la compilazione del Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO)" approvate in sede di Conferenza Unificata in data 2/12/2021, il monitoraggio delle sottosezioni "Valore pubblico" e "Performance" del presente Piano è effettuato dall'OIV secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 150 del 2009, come modificati dal D.L. 25 maggio 2017, n. 74. Tali disposizioni prevedono, infatti, che "gli Organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-

amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'art. 14, comma 4, lettera c)".

Nello specifico, il Piano della Performance 2022 della Regione Puglia, adottato con DGR n. 46 del 31/01/2022 e richiamato nelle precedenti sezioni del presente PIAO, assicura "il monitoraggio in itinere degli obiettivi strategici e operativi e garantisce, al termine di ogni esercizio annuale, la verifica dei risultati conseguiti nei vari settori d'intervento e la rendicontazione sociale sulle attività realizzate. Effettuato il monitoraggio intermedio, il ciclo si conclude con la misurazione e valutazione della performance dell'Amministrazione, nonché con la verifica dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati al personale dirigenziale".

Tale sistema di monitoraggio, già a partire dall'anno 2022 ed in modo strutturato per il triennio 2022-2024, dovrà essere opportunamente revisionato al fine di contemplare anche – nella logica integrata propria del PIAO – la sistematica verifica degli indicatori di outcome economico, sociale, sanitario e socio-sanitario ed ambientale proposti con riferimento agli obiettivi di valore pubblico regionale.

Sempre in conformità a quanto previsto dalle "Linee guida per la compilazione del Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO)" approvate in sede di Conferenza Unificata in data 2/12/2021, il monitoraggio della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piano si struttura secondo le indicazioni contenute nel PTPCT regionale 2022-2024 innanzi ampiamente citato.

Infine, il monitoraggio della Sezione "Organizzazione e capitale umano" del Piano è effettuato dall'OIV, con il supporto delle Sezioni Personale tanto della Giunta regionale quanto del Consiglio regionale. Con specifico riferimento alla sottosezione di programmazione „Organizzazione del lavoro agile', si prevede un apposito sistema di monitoraggio, descritto nella richiamata sottosezione del PIAO, che sarà implementato in via incrementale negli anni 2022, 2023 e 2024, rispettivamente nelle fasi di „avvio', „sviluppo intermedio' e „sviluppo avanzato' del POLA.

3) Per quanto concerne le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, il PIAO 2022-2024 richiama il contenuto dell'"Agenda di Genere" regionale, approvata con Delibera di Giunta Regionale n. 1466 del 15 settembre 2021, che, muovendo dalle strategie internazionali e nazionali sulla parità di genere, si integra con la Strategia regionale di sviluppo sostenibile.

Fra le misure trasversali di sistema, infine, l'Agenda di Genere ha previsto l'introduzione della Valutazione dell'Impatto di Genere (VIG), quale strumento di valutazione (ex ante) degli atti

regionali, al fine di individuare i principali gap di genere ed intercettare le misure più idonee a ridurli. L'obiettivo, in sostanza, è che la valutazione di impatto diventi uno strumento integrativo del procedimento di adozione delle deliberazioni di Giunta Regionale volto a diffondere la cultura di genere in tutte le strutture organizzative regionali.

La suddetta Valutazione dell'Impatto di Genere è stata illustrata nei suoi aspetti sia teorici che applicativi attraverso apposite Linee Guida, approvate dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. 720/2021. Tale priorità è condivisa anche dal Consiglio regionale, che ha assunto fra i propri obiettivi di performance per l'anno 2022, fra gli altri, uno specifico obiettivo operativo connesso alle politiche di genere, relativo alla sensibilizzazione della comunità territoriale ed alla promozione di azioni volte a combattere e superare la stereotipia di genere e i comportamenti discriminatori.

4) Per quanto concerne il Piano di prevenzione della corruzione, il PIAO 2022-2024 opera un rinvio espresso - con indicazione del relativo collegamento ipertestuale - al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) regionale, approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 380 del 21/03/2022, al fine di gestire la fase di transizione fra i due strumenti programmatori ed al contempo assicurare la piena continuità delle attività di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Ciò premesso, ad integrazione del richiamato PTPCT, il PIAO riporta nella Sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" una più aggiornata mappatura dei processi organizzativi della Regione Puglia, oltre che un'integrazione/razionalizzazione dei fattori abilitanti al rischio corruttivo di cui al PNA 2019 dell'ANAC".

12. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

12.1 I controlli interni nella Regione Puglia nel 2021

Come è stato rilevato in fase introduttiva, la Regione Puglia, nell'esercizio 2021, ha dichiarato di aver svolto le seguenti funzioni di controllo interno:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile,
- controllo strategico,
- controllo di gestione,
- valutazione del personale con incarico dirigenziale,
- controllo sulla qualità dei servizi,
- controllo sulla qualità della legislazione.

In effetti, dal punto di vista formale, l'organizzazione dei controlli interni della Regione Puglia appare completa (con le precisazioni svolte nel precedente paragrafo n. 2.1 - *I controlli posti in essere dalla Regione Puglia nel 2021* per quanto attiene al controllo sull'impatto della regolamentazione), tuttavia sono state rilevate alcune criticità nelle concrete modalità operative dei controlli dell'ente regionale, che verranno esposte in modo specifico all'interno del successivo paragrafo.

12.2 Le principali criticità rilevate

In sintesi e conclusivamente, deve affermarsi che in generale la relazione in esame denota anche per il 2021 un sufficiente (ma non ottimale) sistema dei controlli interni nella Regione Puglia.

Di seguito si riepilogano brevemente i principali elementi di criticità emersi nell'analisi della relazione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel corso del 2021 dalla Regione Puglia; per il dettaglio degli stessi e per ulteriori aspetti problematici analizzati ovvero per approfondimenti su quanto suggerito ai fini del superamento delle criticità rilevate, si rinvia ai precedenti capitoli.

In effetti, dall'esame della relazione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel corso del 2021 dalla Regione Puglia sono emerse varie criticità ed anomalie in relazione alle quali l'ente regionale dovrebbe valutare di procedere ad interventi di autocorrezione.

In primo luogo, l'assenza di analisi di impatto della regolamentazione e di valutazioni di impatto della regolamentazione poste in essere nel corso del 2021 rappresenta una notevole anomalia nei procedimenti legislativi della Regione Puglia, oltre che una violazione dei regolamenti regionali 18 ottobre 2016, nn. 11 e 12.

In effetti, i controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione, assieme alla verifica dell'esaustività del Documento di economia e finanza regionale (DEFR) - che anche nel 2021 risulta adottato tardivamente dalla Regione Puglia rispetto al termine del 30 giugno previsto dal d.lgs. n. 118/2011 - costituiscono un 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 n. 5.2 dell'allegato n. 4/1 del principio contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. applicato in materia di programmazione.

Anche con riferimento alla concreta attività di controllo, ispezione ed indagine svolta nel 2021, la Regione Puglia si è limitata spesso a riferire meri dati numerici (o relativi ad esercizi inconferenti quali il 2020 o il 2022), privi di precisi riscontri rispetto ai quesiti avanzati da questa Sezione regionale di controllo e che, dunque, non consentono alla medesima di poter valutare il concreto *modus operandi* della struttura regionale in tale delicato contesto.

Del resto, più volte, la Regione Puglia si è limitata a descrivere teoricamente il funzionamento dei procedimenti senza tuttavia specificare in cosa sia effettivamente consistita nell'esercizio di riferimento l'attività di vigilanza, di verifica e di controllo determinando, in sostanza, un'elusione della fondamentale necessità di riempire di contenuto concreto ed operativo i concetti astratti di vigilanza, verifica e controllo.

In effetti, molte delle misure che costituiscono il sistema dei controlli interni regionali hanno natura più che altro formalistica e poco razionale, priva di reale contenuto concreto, con conseguente scarsa efficacia delle stesse.

Appare evidente, di conseguenza, come un sistema di questo tipo sia assai permeabile in relazione ai rischi corruttivi, di *maladministration* e di inefficienza in generale (si veda in tal senso, ad esempio, la relazione annuale per l'esercizio 2021 predisposta dal responsabile

regionale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza ai sensi dell'art. 1, comma 14 della legge n. 190/2012). Pertanto, si rende necessaria l'implementazione del sistema medesimo al fine di di garantire la massima trasparenza delle procedure, unitamente ad un meccanismo di controllo più pregnante, in grado di evitare il verificarsi di "fughe dalla norma", aventi pure rilievo penale.

Anche con riferimento al quesito posto da questa Sezione regionale di controllo alla Regione Puglia circa i principali scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali nel 2021, nulla è stato concretamente riferito, con ciò rendendo impossibile a questa Corte di poter esprimere alcuna fondata valutazione a riguardo.

Destano preoccupazione le assenze di un sistema di contabilità analitica per centri di costo (sostituito da non meglio precisati sistemi di "*reportistica*" neppure completamente operativi, per stessa ammissione della Regione) e di un raccordo tra la contabilità analitica e il piano dei conti integrato, già rilevate nel 2020, e che potrebbero causare impatti negativi sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche, sull'efficienza dell'azione amministrativa e sulla verifica dei risultati conseguiti (anche da parte dei soggetti responsabili dei vari procedimenti).

In relazione alla valutazione del personale dirigenziale, come già rilevato in esito all'esame della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020, il relativo sistema appare inadeguato all'analisi differenziata delle *performance* individuali, tant'è che tutti i dirigenti hanno ottenuto la relativa indennità in modo sistematico, ossia "a pioggia", con una differenziazione delle valutazioni più apparente che sostanziale.

Notevoli sono pure le criticità rilevate in relazione al settore sanitario, a quello delle società partecipate e in relazione ai controlli sul P.N.R.R..

Nell'ambito dei controlli sul sistema sanitario regionale, si registra la criticità collegata alla non tempestiva valutazione dei dirigenti in relazione al conseguimento degli obiettivi assegnati. L'assenza di indicazioni in relazione alle anomalie relative al servizio sanitario regionale, poi, rende evidente la necessità di una revisione del sistema dei controlli regionali in questo settore. Anche l'estremo ritardo delle valutazioni dei direttori generali in ambito sanitario (dato che le ultime valutazioni effettuate risalgono al 2019), come si è già accennato, rendono di fatto impossibile l'adozione di correttivi all'azione dei medesimi direttori generali, facendo del resto venir meno il necessario collegamento tra l'azione gestionale e la

valutazione dei risultati. Nessun concreto chiarimento, poi, è stato fornito in relazione alle eventuali iniziative intraprese nel 2021 per la risoluzione dei casi più gravi di eccessiva dilatazione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie. Nel corso dell'emergenza pandemica, del resto, la Regione Puglia non ha effettuato alcuna verifica sugli atti di spesa emergenziali, per poi istituire "*una Task Force straordinaria per i controlli successivi di regolarità amministrativa degli atti di Protezione Civile della Regione Puglia, presso la Presidenza della Regione Puglia, con priorità agli atti di spesa per l'emergenza COVID*" solo alla fine del 2021: intervento tardivo, laddove altre Regioni vi avevano provveduto già nel corso del 2020.

Anche la (già accennata) reiterata tardiva approvazione del DEFR (Documento di economia e finanza regionale) nel 2021, nonostante le giustificazioni dell'ente, fa sorgere dubbi sulla correttezza dell'operato dell'Amministrazione regionale; mentre, sempre nel periodo pandemico e a differenza di quanto apprezzabilmente posto in essere da enti similari, la Regione Puglia, a parte l'obbligato utilizzo di sistemi di lavoro da remoto, non ha adottato alcuna forma di semplificazione e/o di snellimento dei procedimenti di competenza. Inoltre, nel confermare l'anomalia già rilevata in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020 in materia di indicatori specifici per il monitoraggio da parte del sistema di misurazione e valutazione della *performance* dei risultati del lavoro agile, nessun indicatore specifico è stato adottato nel 2021, anche se il Collegio valuta positivamente la (tardiva) adozione di "*un set di indicatori specifici per il lavoro agile*" di cui al P.I.A.O. 2022-2025, tuttavia non ancora concretamente operativo.

Circa le società partecipate, anche nel 2021, come già rilevato in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020, è emersa la mancata effettuazione di approfonditi controlli.

Anche in materia di P.N.R.R. la Regione Puglia:

- non ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi P.N.R.R. ed i controlli interni nè in materia di *auditing* finanziario-contabile nè di *auditing* sulla *performance;*
- non produce specifici *report*, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal P.N.R.R., e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale euro-unitaria;

- nulla ha riferito circa l'esito dei controlli e le eventuali proposte correttive indirizzate agli organi gestionali;
- nel 2021 ha proceduto all'esame - con esito positivo – di n. 1 determinazione direttoriale.

Questa Sezione regionale di controllo, pertanto ricorda ancora una volta alla Regione Puglia l'importanza di monitorare efficacemente e massicciamente, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal P.N.R.R. ed il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale euro-unitaria, anche per il tramite di strutture *ad hoc* in grado di raggiungere gli obiettivi indicati.

In definitiva, come già rilevato in esito alla valutazione della relazione sui controlli interni dell'esercizio 2020, la Regione Puglia dovrebbe intraprendere necessari processi di autocorrezione tesi allo sviluppo e all'implementazione del sistema regionale dei controlli interni, che rappresentano uno strumento fondamentale di miglioramento per l'intero assetto dell'attività amministrativa e gestionale della Regione stessa, anche al fine del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e dell'osservanza dei princìpi amministrativi (di efficienza, efficacia, trasparenza, ecc.) e nell'ottica della più completa conoscenza dei risultati conseguiti da parte delle comunità territoriali amministrate.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA