



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**RELAZIONE SUI CONTROLLI INTERNI
DELLA REGIONE PUGLIA
ANNO 2020**

Art. 1, comma 6, Decreto L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 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 2020**

Art. 1, comma 6, Decreto L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012 n. 213

**MAGISTRATO RELATORE:
DOTT. NUNZIO MARIO TRITTO**

HANNO COLLABORATO ALL'ISTRUTTORIA I FUNZIONARI:

DOTT. FRANCESCO COTUGNO

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	20
2	Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni nel 2020	21
2.1	I controlli posti in essere dalla Regione Puglia nel 2020.....	21
2.2	Il sistema normativo di riferimento.....	25
2.3	Gli adempimenti in tema di pubblicità e trasparenza	27
3	Il controllo di regolarità amministrativo-contabile.....	37
3.1	Finalità (anche nuove) dei controlli di regolarità amministrativo-contabile	37
3.2	I controlli di regolarità amministrativo-contabile nella Regione Puglia.....	38
3.3	La vigilanza nei confronti degli agenti contabili regionali	42
3.4	La periodicità dei controlli e le irregolarità rilevate.....	43
3.5	I controlli nei confronti di enti o gestioni autonome regionali.....	46
3.6	I controlli della Regione Puglia e le osservazioni dell'Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Audit.....	47
4	Il controllo strategico.....	51
4.1	Finalità del controllo strategico.....	51
4.2	Il controllo strategico nella Regione Puglia.....	52
4.3	Le criticità rilevate.....	63
4.4	Attuazione delle leggi regionali e risultati ottenuti in relazione agli obiettivi previsti.....	64
5	Il controllo di gestione.....	69
5.1	Natura e fini del controllo di gestione	69
5.2	Il controllo di gestione nella Regione Puglia.....	69
6	La valutazione del personale con incarico dirigenziale	76
6.1	I sistemi ottimali di valutazione dei dirigenti.....	76
6.2	La valutazione dei dirigenti della Regione Puglia	77
7	Il controllo sugli organismi partecipati	79

7.1	Gli obiettivi del controllo sugli organismi partecipati.....	79
7.2	Il controllo sugli organismi partecipati della Regione Puglia	79
7.3	Le criticità rilevate.....	87
7.4	Il personale e gli ambiti territoriali ottimali	89
8	Il controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale	90
8.1	Le finalità del controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale.....	90
8.2	Obiettivi e risultati della gestione del servizio sanitario regionale pugliese.....	90
8.3	La misurazione dell'outcome nell'ambito del servizio sanitario regionale pugliese..	100
9	I controlli interni e l'emergenza pandemica	108
9.1	Controlli interni e pandemia	108
9.2	Controlli interni e pandemia: la situazione nella Regione Puglia.....	108
9.3	Controlli amministrativo-contabili e pandemia	112
9.4	Controllo strategico e pandemia.....	115
9.5	Controllo di gestione e pandemia.....	117
9.6	Controlli sugli organismi partecipati regionali e pandemia.....	119
9.7	Controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale e pandemia	120
10	I controlli interni ed il lavoro agile.....	130
10.1	Il contesto normativo di riferimento	130
10.2	Il lavoro agile nella Regione Puglia.....	131
11	Considerazioni conclusive.....	135
11.1	I controlli interni nella Regione Puglia nel 2020.....	135
11.2	Le principali criticità rilevate.....	135

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 proficua 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 negli ultimi anni - 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 principi 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, nel corso del 2020 con l'emergenza pandemica).

Come affermato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti *"la verifica dell'effettiva concretizzazione dei programmi è resa possibile dalla presenza del ricordato ciclo virtuoso e integrato dei controlli, quale sistema di verifiche in grado di monitorare le attività, di supportare le scelte, nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l'eventuale correzione di rotta dell'azione amministrativa. Alla Sezione delle autonomie in sede di coordinamento, quale espressione delle Sezioni regionali di controllo (art. 9 del "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"), spetta il compito di definire unitariamente i criteri e le linee guida per le relazioni annuali sui controlli interni dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, indicando uniformi modalità di comunicazione annuale delle informazioni relative alle caratteristiche strutturali e agli aspetti gestionali, organizzativi ed attuativi più rilevanti. L'omogeneità dei riscontri consente non solo di stabilire il grado di raggiungimento dei risultati*

attesi e di effettività dell'azione amministrativa in ciascuna Regione e Provincia autonoma ma, anche, di comparare le diverse situazioni territoriali" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021).

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. 12/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021, si concretizzano quale ausilio rispetto all'adempimento richiesto ai Presidenti delle Regioni, *"tramite la predisposizione di uno schema di relazione unitario, avente forma di questionario, contenente domande sintetiche, con risposte di tipo "chiuso", 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 2020 è arricchito di nuovi ambiti di indagine conseguenti allo scenario straordinario indotto dalla pandemia da Covid-19 che, incidendo su molti e significativi aspetti dell'organizzazione degli enti, ha determinato la necessità di adeguare il sistema dei controlli all'eccezionale situazione scaturita dall'emergenza sanitaria. In particolare, il questionario prevede una sezione (*"Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid"*) strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo) ed una sezione (*"Appendice*

sul lavoro agile”) relativa al lavoro a distanza, svolto in luogo diverso dalla postazione dell’ufficio di assegnazione del dipendente regionale, c.d. “*smart working*”.

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, culminati nella nota prot. n. 6667 in data 3 novembre 2021, 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, n. 5 analisi di impatto della regolamentazione e n. 5 valutazioni di impatto della regolamentazione. Qualora, per i predetti controlli, le competenti strutture regionali si avvalgano di una check-list o applichino delle linee-guida, si invita a trasmetterle a questa Sezione regionale di controllo.

Si invita, altresì, ad indicare le criticità più ricorrenti emerse in sede di verifiche sugli atti normativi regionali, ai sensi dell’art. 5 della D.G.R. n. 1374/2019, in particolare modo quelle di carattere contabile – finanziario.

2) Si vorrà inviare la relazione sull’attività di controllo Segretario Generale della Giunta regionale di cui a pag. 3 (punto n. 1.2 del questionario) redatta nel mese di marzo 2021. In particolare, si chiede di rappresentare le criticità più ricorrenti riscontrate in sede di controlli di regolarità amministrativa svolti nell’anno 2020 e le misure eventualmente adottate, sulla base degli esiti dei controlli, per prevenire i rischi di non conformità dell’attività amministrativa.

Si chiede, altresì, di fornire un prospetto sintetico relativo agli atti che siano stati oggetto di annullamento per motivi di legittimità o che abbiano formato oggetto di contenzioso.

Per quanto concerne le altre tipologie di controlli interni (diverse da quelli di regolarità amministrativa e contabile), si chiede di rappresentare le più frequenti criticità riscontrate nel corso del relativo svolgimento.

3) 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 quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alle anomalie riscontrate con riferimento al controllo sulla gestione del Servizio Sanitario Regionale (di cui al paragrafo n. 12.8 della relazione di parifica del rendiconto 2019).

4) Si chiede di trasmettere i monitoraggi quadrimestrali sulla trasparenza (punto n. 1.5 del questionario), 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 i seguenti provvedimenti, tutti menzionati in risposta al quesito n. 1.5 del questionario: i) nota prot. AOO_166/4914 del 02.12.2020 (in tema di pubblicazione di atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed attribuzioni di vantaggi economici); ii) nota prot. AOO_175/3897 del 29.12.2020 (in tema di pubblicazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture); nota prot. AOO_175/964 del 01.04.2020 (in tema di nomina dei referenti per la trasparenza).

5) Con riferimento al punto n. 1.5.1 del questionario, indicare le misure adottate o preventive dalla Regione Puglia per risolvere le criticità rappresentate dall'ANAC nella relazione sui controlli per il 2019 (cfr. paragrafo n. 9.2.1 "indagini conoscitive di settore" e paragrafo n. 9.3.3 "la vigilanza sulle centrali di committenza").

- 6) Con riguardo al punto n. 1.6 del questionario, si chiede di inoltrare copia della relazione annuale per l'esercizio 2020 predisposta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza ai sensi dell'art. 1, comma 14 della legge n. 190/2012.
- 7) Si chiede di confermare che controlli, ispezioni e indagini di cui al punto n. 2.1.8 del questionario abbiano riguardato solo l'attività ispettiva sanitaria e n. 3 appalti;
- 8) Si invita l'ente a fornire motivazioni circa il mancato controllo sugli enti autonomi regionali, dato che la risposta fornita riguarda solo gli organismi strumentali per gli interventi europei e non anche gli enti autonomi regionali (punto n. 2.1.9).
- 9) Si vorrà produrre copia dei report e delle raccomandazioni dell'Organismo Nazionale Coordinamento Autorità di Audit di cui al punto n. 2.1.11 del questionario.
- 10) Si chiede, altresì, di inviare copia del documento redatto dal gruppo di lavoro il 24 luglio 2020 (punto n. 2.1.12 del questionario).
- 11) Si illustrino sinteticamente le fasi operative con cui viene svolto il controllo di gestione, precisando anche i soggetti coinvolti. Circa la valutazione dei dirigenti, si voglia esplicitare nello specifico il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, inviando altresì l'elenco completo delle valutazioni assegnate (con relativo punteggio e percentuale di indennità di risultato erogata).
- 12) In merito al punto n. 2.2.2.2 del questionario, si chiede di specificare 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 e la trasparenza.
- 13) In relazione al punto n. 2.2.3, si chiede di inoltrare un campione di n. 3 report elaborati nel 2020, rispettivamente, in sede di monitoraggio finanziario, di monitoraggio fisico e di monitoraggio procedurale (uno per ciascuna tipologia di monitoraggio).

14) *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, elaborato secondo le risultanze del Sistema SI.GE.CO..*

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

15) *In relazione al punto n. 2.2.6 del questionario, si invita ad indicare sinteticamente i principali scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali nel 2020.*

16) *In ordine al punto n. 2.2.9 del questionario, si chiede di inoltrare copia della relazione per l'anno 2020 sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale pugliese rispetto alla normativa eurounitaria, quale è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la predisposizione dell'analoga relazione governativa.*

17) *Si chiede di riferire se l'ente 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.*

18) *Considerato che a pagina 16 del questionario (punto n. 2.3.3) si afferma che gli obiettivi operativi sono definiti "in fase di negoziazione" tra dirigenti e direttori di dipartimento, si chiarisca se l'ente è dotato di un Piano Esecutivo di Gestione, indicandone gli estremi di approvazione per l'anno 2020.*

19) *Si specifichino 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 2020, approvata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 892 del 16.06.2021 e validata dall'O.I.V..*

21) *Si voglia meglio chiarire quanto affermato al punto n. 2.4.5.1 (raggiungimento parziale degli obiettivi e ottenimento dell'indennità di risultato da parte dei dirigenti).*

22) *Si chiede di inviare i n. 4 report di cui al punto n. 3.1 e copia della D.G.R. n. 812/2014.*

23) *Con riferimento a quanto dichiarato al punto n. 3.3 del questionario si chiede se nel corso del 2020 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.*

24) *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. e della società Osservatorio regionale banche-imprese di economia e finanza soc. cons. a r.l.), di cui è stata deliberata la dismissione in quanto partecipazioni minoritarie (recesso dalla Società Osservatorio regionale banche-imprese di economia e finanza 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.

25) In relazione alla Sezione IV del questionario, va esplicitato il funzionamento del sistema di rilascio alle strutture convenzionate delle prestazioni a favore di soggetti esenti dal pagamento del c.d. ticket ed in particolare la ripartizione temporale di tali prestazioni.

26) In relazione al punto n. 4.1 del questionario, si invita a trasmettere copia dei provvedimenti ivi menzionati (deliberazioni e determinazioni), specificando altresì le modalità di individuazione degli obiettivi assegnati ai direttori generali degli enti del Servizio sanitario.

27) In relazione al punto n. 4.2 del questionario, si chiede conferma della circostanza che non si sono verificate nel 2020 ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi specifici assegnati ai direttori generali degli enti del Servizio sanitario, come sembrerebbe evincersi dalla mancata risposta al quesito in questione.

28) 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 principi 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).

Con riferimento alla “mole di ricorsi giudiziari avverso le previsioni dei diversi bandi di gara”, di cui si fa esplicita menzione in risposta al quesito, si invita a fornire dati relativi alla quantificazione del contenzioso, alla percentuale di sentenze sfavorevoli all’Amministrazione ed alle contestazioni più ricorrenti.

Si invita poi a trasmettere copia della D.G.R. n. 727/2019, citata tra i provvedimenti assunti dall'Amministrazione regionale per far fronte alle criticità riscontrate in relazione alla gestione del Servizio sanitario e per il contenimento della spesa farmaceutica. In relazione a quest'ultimo provvedimento, nello specifico, si voglia fornire una rappresentazione sintetica degli effetti prodotti (soprattutto in termini finanziari) nel corso del 2020.

Si invita, altresì, a trasmettere copia della D.G.R. n. 630/2019.

Si chiede di voler precisare in cosa consista il "Percorso di attuazione della certificabilità dei bilanci" (PAC), menzionato in risposta al quesito.

29) 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.

30) In merito al punto n. 4.5 del questionario, si invita a fornire un campione, riferito al 2020, di valutazioni concernenti il raggiungimento degli obiettivi da parte dei direttori generali delle aziende sanitarie.

31) Si vogliano meglio specificare gli esiti del monitoraggio di cui al punto n. 4.7 del questionario.

32) Si chiede, altresì, di specificare le attività svolte e gli esiti del monitoraggio di cui al punto n. 4.8, segnalando in particolare eventuali ipotesi di mancata uniformità sul territorio o di mancato accesso unitario ai servizi sanitari e sociali.

33) Si vogliano fornire chiarimenti rispetto ai dati di cui al punto n. 4.9 (specie in relazione alle prestazioni risultate inappropriate).

34) Si specifichino gli esiti dei controlli effettuati (punto n. 4.11), evidenziando in particolare l'adozione di eventuali check-list o linee-guida seguite a tal fine (che si invita, in caso di risposta positiva, a trasmettere).

35) *Rispetto al punto n. 4.12 (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.*

36) *In relazione al punto n. 4.13, 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.*

37) *In merito al punto n. 4.14, si invita a comunicare se siano stati riscontrati, nell'anno 2020, 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.*

38) *Si forniscano chiarimenti sulla mancata effettuazione di verifiche successive su atti di spesa per l'emergenza Covid-19 (punto n. 5.4).*

39) *Si confermi che, salvo le modifiche procedurali e le procedure del FSE, le attività di controllo per il PNRR vengono svolte dal medesimo personale che svolge il controllo "ordinario" (punto n. 5.6).*

40) *Si specifichino le attività di programmazione strategico-operativa poste in essere (punto n. 5.7).*

41) *Si giustifichi la compatibilità di quanto affermato al punto n. 5.7 (nuova programmazione) con quanto dichiarato al punto n. 5.8 (mancata revisione del DEFR).*

42) *In relazione al punto n. 5.9 del questionario, si chiede di evidenziare se i moduli organizzativi adottati in conseguenza dell'emergenza pandemica abbiano contemplato, oltre al*

ricorso al lavoro agile, anche forme di semplificazione o di snellimento dei procedimenti finalizzati all'adozione di atti o provvedimenti amministrativi.

43) Si forniscano maggiori dettagli (e documentazione) in relazione al punto n. 5.12.

44) In relazione al punto n. 5.14, si voglia motivare/giustificare la risposta negativa fornita.

45) In relazione ai punti nn. 5.15, 5.16 e 5.17 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).

46) In merito al punto n. 5.19, si invita a fornire il numero delle nuove figure professionali assunte dalle Aziende sanitarie e ad indicare le tipologie contrattuali tramite le quali è avvenuta la rispettiva assunzione.

In relazione alle misure elencate in risposta al quesito, si invita a trasmettere – ove disponibili – dati di sintesi relativi alle spese impegnate e sostenute nel 2020”.

La Regione Puglia ha fatto pervenire (parte del)le richieste integrazioni istruttorie con nota prot. n. 187 del 13 gennaio 2022 (prot. Cdc n. 195 del 14 gennaio 2022), rappresentando che “con riferimento al punto elenco n. 7, sono in corso di acquisizione informazioni da parte della società in house Innovapuglia e si fa riserva di produrre apposita relazione, e, inoltre, che in merito al punto elenco n. 3 si fa riserva di trasmettere le informazioni già richieste alle strutture competenti per materia”.

Successivamente, con nota prot. n. 175-0483 del 28 gennaio 2022 (prot. Cdc n. 463 in pari data), sono pervenute ulteriori informazioni.

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 2020, 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".

Seguono sintetiche considerazioni conclusive che danno conto delle principali criticità emerse nell'ambito dell'esame dei controlli interni della Regione Puglia per l'esercizio 2020.

2. QUADRO RICOGNITIVO E DESCRITTIVO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI NEL 2020

2.1 I controlli posti in essere dalla Regione Puglia nel 2020

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 2020 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 2020, dichiara di aver esercitato le seguenti tipologie di controllo interno:

- controllo di regolarità amministrativo contabile,
- controllo strategico,
- controllo di gestione,
- valutazione del personale con incarico dirigenziale,
- controllo sulla qualità dei servizi,
- controllo sulla qualità della legislazione,
- controllo sull'impatto della regolazione.

In particolare, l'implementazione delle ultime due tipologie di controlli (ossia i controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolamentazione) ha rilievo primario in funzione del raggiungimento degli obiettivi previsti dall'ente regionale.

Anche il controllo sulla qualità dei servizi erogati rappresenta comunque un fondamentale *marker* in relazione ai diritti da garantire ai cittadini-utenti, in quanto capace di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i

risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito nel concreto operare della “macchina amministrativa” regionale.

Per quanto riguarda i controlli sulla qualità della regolamentazione ed il relativo impatto finanziario, la Regione Puglia ha riferito che *“nell’anno 2020, la Sezione Supporto Legislativo ha effettuato n. 160 Analisi Tecnico-Normative (ATN) su proposte normative (legislative e regolamentari) di iniziativa della Giunta regionale. La quantificazione dell’impatto finanziario viene effettuata dalla struttura proponente nella relazione allo schema di disegno di legge ovvero nella relazione tecnico finanziaria per le proposte di legge”*.

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 e di valutazioni di impatto della regolamentazione, richiedendo altresì di fornirsi la *check-list* o le linee-guida di riferimento, relative ai predetti controlli.

La Regione ha riferito *“per quanto riguarda le analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e le valutazioni di impatto della regolamentazione (VIR), nel rappresentare che i Regolamenti regionali n. 11 e n. 12 del 18 ottobre 2016, che disciplinano rispettivamente l’Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la Verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), ne affidano l’iniziativa al dirigente della Sezione della Giunta regionale competente per materia in relazione all’oggetto dello schema di disegno di legge, che a tal fine si avvale di un gruppo di lavoro al quale la Sezione Supporto legislativo fornisce assistenza tecnico-giuridica, si comunica che non risultano a questo ufficio essere state redatte e rilasciate relazioni AIR e VIR per i provvedimenti legislativi di iniziativa della Giunta”* e che *“a tal fine, il Segretario Generale della Presidenza si impegna a sollecitare le strutture della Giunta a formulare le AIR e le VIR sui provvedimenti normativi di competenza delle Sezioni dirigenziali. Per le medesime finalità, si impegna a sensibilizzare il Segretario Generale del Consiglio per i provvedimenti di iniziativa del Consiglio Regionale”*.

Il Collegio non può non rilevare come l’assenza di 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 iniziative normative che non presentano 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, appare poco credibile che nessuna delle iniziative legislative poste in essere dalla Regione Puglia nel corso del 2020 avesse impatto rilevante su imprese, cittadini, organizzazioni sociali o Pubbliche Amministrazioni, pertanto - a riguardo - si invita la Regione Puglia al rispetto delle disposizioni regolamentari richiamate.

In effetti, i controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione, assieme alla verifica dell'eshaustività del Documento di economia e finanza regionale (DEFR), 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 programmazione¹.

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 regolativi, 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.

In sede di approfondimento istruttorio, poi, è stato richiesto all'ente regionale di indicare le criticità più ricorrenti emerse in sede di verifiche sugli atti normativi regionali, ai sensi

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".

dell'art. 5 della D.G.R. n. 1374/2019, in particolare modo quelle di carattere contabile – finanziario.

A tal proposito, la risposta pervenuta dalla Segreteria generale della Presidenza della Regione Puglia è stata la seguente: *“Le verifiche sugli atti normativi regionali, ai sensi dell'art. 5 della D.G.R. n. 1374/2019 per quanto attiene ai profili di carattere contabile – finanziario competono alla Sezione Bilancio e ragioneria (v. art. 5, commi 2 e 3, D.G.R. n. 1374/2019), che potrà fornire il necessario riscontro sul punto. Per quanto di, e nei limiti della, competenza di questo ufficio, si segnala che nelle relazioni tecniche illustrative predisposte dalle Strutture regionali a corredo degli schemi di disegno di legge che comportano nuovi o maggiori oneri finanziari risulta spesso non compiutamente illustrata la norma finanziaria e quindi gli aspetti concernenti la quantificazione degli oneri, i metodi di quantificazione adoperati e gli elementi comprovanti l'affidabilità della stima”*.

Al netto dell'indicazione della competenza della Sezione Bilancio e ragioneria in materia (quasi che detta Sezione non dialoghi con la Segreteria generale della Presidenza della Regione Puglia e che svolga pertanto attività non a conoscenza della medesima Segreteria generale), che peraltro nulla ha fatto pervenire a questa Sezione regionale di controllo, ciò che rileva è la criticità maggiormente presente nei disegni di legge regionali aventi nuovi o maggiori oneri, ossia la 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 (secondo cui *“le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite”*), secondo quanto del resto affermato anche dalla Corte costituzionale (si veda, ad esempio, in tal senso la sentenza n. 156 del 20 luglio 2021).

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. 939 del 18 giugno 2020, ha approvato il Piano dei controlli di regolarità amministrativa successiva per l'anno 2020, 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 differenti tipologie di controllo previste nell'Ente, per incrementarne l'efficacia; contribuire ai processi di autocorrezione, miglioramento qualitativo, semplificazione e standardizzazione dell'attività amministrativa.*

Nel Piano sono state individuate, con riferimento all'anno 2020, le tipologie di atti o provvedimenti da sottoporre a controllo, il periodo di adozione degli atti da sottoporre a controllo, le modalità operative per il corretto campionamento e per la procedura di controllo, la griglia di valutazione e la scheda di verifica, con cui si dettagliano e precisano gli ambiti di controllo definiti, e la tempistica della procedura di controllo. In particolare, il controllo ha riguardato le determinazioni dirigenziali riconducibili alle seguenti categorie di processo che, nell'ambito del risk assessment delineato nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della Regione Puglia 2020-2022, sono considerati 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. Al fine di preservare l'autonomia dei dirigenti nell'espletamento del loro incarico, gli atti da sottoporre a controllo di regolarità amministrativa successivo sono stati estratti a sorte all'interno del sistema di gestione documentale Cifra, utilizzando un generatore di numeri casuali”.

L'attività di controllo è stata effettuata dal Segretario Generale della Giunta regionale, il quale si è avvalso di un Gruppo di lavoro interdirezionale, i cui componenti sono stati individuati dalla Giunta regionale tenendo conto delle disposizioni generali sull'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi. Nel dettaglio, la Regione riferisce che è *“stata verificata la conformità di ciascun atto esaminato a precisi parametri quali tracciabilità, completezza e correttezza dell'istruttoria; conformità degli atti alla normativa generale e settoriale, ad atti amministrativi generali o di programmazione di settore, a direttive e circolari interne; adeguatezza*

della motivazione; tutela dei dati personali e trasparenza; coerenza logica tra le varie parti dell'atto (preambolo, motivazione e dispositivo); qualità formale della redazione degli atti, anche in termini di chiarezza e comprensibilità da parte di cittadini e utenti".

Le risultanze della procedura di controllo sono state comunicate, mediante una relazione annuale redatta nel mese di marzo 2021, al Capo di Gabinetto della Presidenza, all'Organismo Indipendente di Valutazione, al responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, al responsabile del controllo di gestione e ai revisori dei conti.

Secondo quanto affermato dalla Regione, *"in relazione agli esiti del controllo il Capo di Gabinetto può proporre modifiche di carattere organizzativo e procedurale, anche in un'ottica di semplificazione, finalizzate ad assicurare un miglior presidio del rischio di non conformità all'attività amministrativa, nonché elaborare direttive e raccomandazioni rivolte a tutte le strutture regionali che gestiscono procedure identiche o analoghe, ai fini di miglioramento dell'attività istruttoria e della redazione degli atti e di omogeneizzazione delle prassi seguite dagli uffici".*

In relazione alla concreta operatività dei controlli posti in essere, è stato richiesto alla Regione di rappresentare le criticità più ricorrenti riscontrate in sede di controlli di regolarità amministrativa svolti nell'anno 2020 e le misure eventualmente adottate, sulla base degli esiti dei controlli, per prevenire i rischi di non conformità dell'attività amministrativa. Inoltre, è stato chiesto di fornire un prospetto sintetico relativo agli atti che siano stati oggetto di annullamento per motivi di legittimità o che abbiano formato oggetto di contenzioso. Per quanto concerne le altre tipologie di controlli interni (diverse da quelli di regolarità amministrativa e contabile), è stato chiesto di rappresentare le più frequenti criticità riscontrate nel corso del relativo svolgimento.

La Regione ha sinteticamente risposto che *"non risultano agli atti comunicazioni delle Strutture competenti relative ad eventuali annullamenti dei provvedimenti sottoposti a controllo",* il che fa sorgere dubbi circa l'effettività dei controlli posti in essere.

E' stato altresì richiesto di specificare quali misure siano state adottate dall'Amministrazione regionale in relazione alle anomalie riscontrate con riferimento al controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale (di cui al paragrafo n. 12.8 della relazione di parifica del rendiconto 2019).

La Regione ha fatto *"riserva di trasmettere a codesta Ecc.ma Corte le informazioni richieste alle Strutture competenti".*

Con nota prot. n. 175-0483 del 28 gennaio 2022 (prot. Cdc n. 463 in pari data) ha poi comunicato di aver *“accelerato le procedure per mezzo della società controllata Innovapuglia SPA”* e di aver istituito una *“Azienda Zero a cui verrà affidata la gestione di procedure di gara e le funzioni di centrale di committenza regionale, definizione di piani d'acquisto annuali e pluriennali”*.

Appare evidente come l'azione dell'ente regionale solo sul versante strettamente operativo e non anche su quello dei controlli, in relazione alle anomalie relative al servizio sanitario regionale, denota una scarsa attenzione alla questione dei controlli in generale e nel delicato settore della sanità in particolare, rendendo pertanto evidente la necessità di una revisione del sistema dei controlli regionali in tale settore.

2.3 Gli adempimenti in tema di pubblicità e trasparenza

Al fine di garantire l'adempimento da parte della Regione degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del portale istituzionale dei dati e delle informazioni di cui al d.lgs. 33/2013 e ss.mm.ii. secondo le indicazioni contenute negli atti di regolazione dell'A.N.A.C., in particolare la delibera A.N.A.C. n. 1310/2016 inerente i profili attuativi delle disciplina di trasparenza e pubblicità delle Pubbliche Amministrazioni, la Regione Puglia ha predisposto il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T.P.C.T.) 2020-2022, approvato con D.G.R. n. 78 del 27/01/2020.

Secondo la Regione *“tale Piano, che nella sua parte V illustra il "Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità", si configura come atto fondamentale di definizione degli strumenti e delle azioni messe in campo per realizzare una effettiva trasparenza, nonché come strumento di organizzazione dei flussi informativi idonei a garantire l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. L'Allegato A1 del suddetto Piano 2020-2022 (tabella denominata "Obblighi di trasparenza e pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del Portale istituzionale della Regione Puglia"), in particolare, declina nel dettaglio gli obblighi di pubblicazione posti a carico delle singole Strutture regionali, definendo le modalità e i tempi di pubblicazione disaggregati per famiglie e macro-famiglie di dati, le Strutture regionali responsabili*

della pubblicazione, i termini temporali per pubblicazione ed aggiornamento, la procedura/indirizzo mail cui inviare i dati da pubblicare, i soggetti e le forme del monitoraggio.

Il monitoraggio del rispetto dei suddetti obblighi di pubblicazione da parte del RPCT della Regione Puglia, con il supporto della Sezione Affari Istituzionali e Giuridici, è effettuato verificando la corrispondenza tra quanto pubblicato dalle Strutture competenti nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del Portale istituzionale regionale e quanto previsto dall'Allegato A1 al PTPCT innanzi citato, secondo la relativa periodicità di aggiornamento e i termini di pubblicazione ivi contenuti. Tale monitoraggio - come prevede lo stesso PTPCT - "può essere effettuato, a seconda della tipologia di dati oggetto di pubblicazione, in via diretta ed autonoma da parte del RPCT con l'ausilio della propria struttura di supporto, ovvero attraverso attestazione da parte delle strutture organizzative regionali - Servizi, Sezioni, Dipartimenti - responsabili ratione materiae dell'elaborazione e trasmissione dei dati per la pubblicazione, potendo in tali casi il RPCT disporre eventuali controlli a campione o a seguito di segnalazione per omessa pubblicazione".

Nel corso del 2020, l'attività di monitoraggio fin qui descritta è stata ampiamente e complessivamente riorganizzata, al fine di potenziarne l'effettività ed efficacia. E' stato a tal fine predisposto nell'aprile 2020 ed introdotto in via sperimentale uno strumento informatico per il monitoraggio dei suddetti obblighi di trasparenza e pubblicazione, attualmente sotto forma di file excel ad uso interno della Sezione, ma di cui si prevede a breve la trasformazione - con il coinvolgimento di un Programma Operativo specifico della Società In House Innovapuglia - in un vero e proprio sistema applicativo.

Attraverso tale strumento informatico, sono stati quindi effettuati nel corso del 2020 n. 3 monitoraggi quadrimestrali (di cui ovviamente l'ultimo ha prodotto esiti nel 2021) complessivi, cioè riferiti all'intero Ente Regione, dai quali - attraverso un sistema di menù a tendina e filtri - sono state estrapolate n. 22 schede di monitoraggio di dettaglio riferite agli specifici obblighi di pubblicazione, inserite in apposito registro interno alla Sezione. Nei casi in cui dalle schede di dettaglio siano emerse criticità ed inadempimenti relativi a specifici obblighi di pubblicazione, si è proceduto a segnalare formalmente alle Strutture interessate gli inadempimenti specifici e la necessità di una tempestiva risoluzione degli stessi.

Il ricorso a monitoraggi intermedi infra-annuali e la scelta di una periodicità quadrimestrale sono motivate dalla rilevanza di un "accompagnamento" graduale all'assolvimento degli obblighi in questione da parte delle Strutture regionali, che in molti casi non riconoscono la dovuta attenzione

agli adempimenti in materia di trasparenza ed obblighi di pubblicazione, in un ottica di miglioramento continuo.

Nella medesima prospettiva, nel corso del 2020 la Sezione ha predisposto numerose direttive destinate a tutte le Strutture regionali recanti chiarimenti e indicazioni operative, anche attraverso ricognizioni normative e rassegne giurisprudenziali, sui più rilevanti obblighi specifici di trasparenza e pubblicazione in "Amministrazione Trasparente": si richiamano, in particolare, la nota prot. AOO_166/4914 del 02.12.2020 in tema di pubblicazione di atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed attribuzione di vantaggi economici ex artt. 26 e 27 del D.Lgs. 33/2013 e la nota prot. AOO_175/3897 del 29.12.2020 in tema di obblighi di pubblicazione relativi a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ex art. 37 D.Lgs. 33/2013. E' stata altresì predisposta, in merito alla dibattuta questione della pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici, la D.G.R. n. 242 del 20.03.2020 recante "Individuazione degli incarichi dirigenziali soggetti all'obbligo di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali ai sensi dell'art.14, comma 1, lett.f) del D.Lgs. 33/2013", pubblicata sul BURP n. 41 del 24 marzo 2020, con la quale la Giunta regionale ha individuato le posizioni dirigenziali sottoposte agli obblighi di trasparenza rafforzata dei dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, co. 1, lett. f), e co. 1-bis del D.Lgs. n.33/2013 – sulla base dei contenuti della sentenza n. 20/2019 della Corte Costituzionale nonché delle indicazioni impartite da ANAC con la Delibera n. 586/2019 – nei titolari degli incarichi dirigenziali di Segretario generale della Giunta regionale, Segretario generale della Presidenza, Capo di Gabinetto del Presidente, Segretario generale del Consiglio regionale, Coordinatore dell'Avvocatura regionale, Direttori di Dipartimento e di struttura equiparata a Dipartimento.

Nel corso del 2020, inoltre - ad esito della configurazione definitiva del Sistema Informativo della Trasparenza Regionale (SITRA) all'interno del nuovo Portale Istituzionale della Regione Puglia - la Sezione Affari Istituzionali e Giuridici ha supportato la Sezione Comunicazione Istituzionale (gestore del Portale regionale e della relativa Sezione "Amministrazione Trasparente") e la Società INDRA (affidatario del servizio di progettazione e gestione del nuovo Portale regionale) al fine di rendere autonome le singole Strutture regionali nel caricamento dei dati e dei documenti oggetto di pubblicazione nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del Portale. A tale fine, la Sezione ha provveduto a richiedere a ciascun Dipartimento, con nota prot. AOO_175/964 del 01.04.2020, la nomina di Referenti per la Trasparenza, prevedendo almeno un Referente per Sezione. Ai suddetti

Referenti, al termine di una formazione ad hoc svolta dalla Società INDRA, sono state rilasciate le credenziali per il caricamento in SITRA dei dati e delle informazioni di propria competenza.

La rete dei Referenti per la trasparenza così creata, d'altra parte, oltre ad assolvere al ruolo di coordinamento del caricamento dati in "Amministrazione trasparente" da parte di ciascuna Struttura, si ritiene strategica anche al fine di configurare - in una sorta di logica hub and spoke - elementi decentrati di presidio degli adempimenti in materia di trasparenza ed obblighi di pubblicazione che possano rappresentare un utile interlocutore di prima istanza in fase di monitoraggio da parte della struttura di supporto al RPCT".

E' stato chiesto alla Regione Puglia di evidenziare le criticità e le carenze più frequenti riscontrate in sede di monitoraggi quadrimestrali sulla trasparenza e le misure eventualmente adottate dalle competenti strutture amministrative per la relativa risoluzione.

L'ente regionale ha rappresentato che *"le criticità hanno riguardato le seguenti Sezioni/Sottosezioni di Amministrazione Trasparente:*

- Informazioni ambientali;*
- Attività e procedimenti;*
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici*
- Sezione Organizzazione e Personale - Sottosezioni "Titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo" e "Titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice" e "Titolari di incarichi dirigenziali (dirigenti non generali)*
- Disposizioni generali /Sottosezione "Oneri informativi per cittadini e imprese";*
- Servizi erogati.*

A seguito di verifiche di inadempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicità di cui al D.Lgs. 33/2013 da parte delle singole Strutture competenti alla pubblicazione, sono state inviate note di monitoraggio al fine di richiedere alla Struttura regionale interessata l'aggiornamento o l'implementazione della Sezione o Sottosezione di riferimento attraverso la tempestiva pubblicazione della documentazione mancante".

Da quanto riferito, pertanto, appare esistente un controllo *ex post* che sicuramente potrebbe avere maggiore efficacia qualora svolto in fase *ex ante*, prima dell'inserimento dei dati e con una precisa individuazione degli elementi da inserire sulla sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Regione Puglia.

Si è altresì rappresentata la necessità di indicare le misure adottate o preventivate dalla Regione Puglia per risolvere le criticità rappresentate dall'A.N.A.C. nella relazione sui controlli per il 2019 (cfr. paragrafo n. 9.2.1 "indagini conoscitive di settore" e paragrafo n. 9.3.3 "la vigilanza sulle centrali di committenza").

La Regione Puglia, a riguardo, si è limitata a riportare il paragrafo n. 4.3.1 (*"Misure di carattere specifico negli appalti e contratti pubblici"*) del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022: *"La Regione Puglia, allo scopo di attuare le disposizioni in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di cui all'art. 1, co. 455 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007), ormai da tempo ha promosso e sviluppato un processo di razionalizzazione degli acquisiti per beni e servizi delle Amministrazioni e degli Enti aventi sede nel territorio regionale basato sull'utilizzo di strumenti telematici, dapprima attraverso la Centrale di acquisto territoriale denominata EmPULIA (art. 54, L.R. 25 febbraio 2010, n. 4 - «Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali») ed in seguito conferendo alla Società in house Innovapuglia S.p.A. il ruolo di centrale di committenza regionale (L.R. 24 luglio 2012, n. 20 - «Norme sul software libero, accessibilità di dati e documenti e hardware documentato»).*

Nel 2014, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 89/2014 che ha istituito l'elenco dei Soggetti Aggregatori di cui fanno parte CONSIP e le Centrali di committenza regionali, la Regione Puglia, con L.R. 1 agosto 2014, n. 37 recante «Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014», ha designato InnovaPuglia S.p.A. quale Soggetto Aggregatore della Regione Puglia (SArPULIA) nella sua qualità di Centrale di committenza e di Centrale di acquisto territoriale, al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità nella gestione dei contratti pubblici. Con Deliberazioni n. 1385/2018 e n. 1434/2018, peraltro, la Giunta regionale ha dettato le linee di indirizzo che definiscono la mission aziendale della Società Innovapuglia, dando priorità alle relative funzioni di Soggetto Aggregatore e di centro di competenza per il governo regionale dell'ICT: da ultimo, con riferimento a questi due macro-ambiti tematici e nell'ottica del loro progressivo potenziamento, con D.G.R. n. 584 del 29 marzo 2019 è stato adottato il Piano Industriale della Società che ne declina gli obiettivi strategici per il triennio 2018-2020 e ne ridefinisce il riassetto funzionale-organizzativo interno.

La Società InnovaPuglia S.p.A., quale Soggetto aggregatore regionale, opera in sinergia con due Strutture regionali afferenti alla Segreteria Generale della Presidenza della Giunta regionale – la

Sezione Raccordo al Sistema Regionale e la Sezione Enti Locali – la cui organizzazione interna ed attività sono state ridefinite con D.G.R. n. 1521 del 2 agosto 2019 e con successivo D.P.G.R. n. 535 dell'11 settembre 2019. In particolare, la Sezione Raccordo al Sistema Regionale si occupa, tra l'altro, di programmare gli acquisti della Regione Puglia e del sistema integrato regionale in accordo con il Soggetto Aggregatore; di promuovere un sistema integrato di acquisti al fine di semplificare il processo di approvvigionamento, di ridurre la spesa ed attuare sinergie nonché minori costi di gestione, operando in maniera trasversale tra le strutture interne della Regione, degli Enti/Agenzie regionali e del SSR; di elaborare la programmazione integrata degli approvvigionamenti di lavori, forniture e servizi in accordo con il Soggetto aggregatore; di predisporre gli atti per la disciplina delle modalità operative in base alle quali i soggetti interessati usufruiscono delle attività del Soggetto Aggregatore; di individuare l'indirizzo di gestione delle attività del Soggetto Aggregatore per l'armonizzazione delle iniziative di acquisto e la partecipazione al Tavolo tecnico di cui al DPCM 14/11/2014; di curare l'osservatorio regionale dei contratti pubblici e di svolgere attività contrattuale. La Sezione Enti Locali, invece, è Stazione appaltante per acquisti di beni e servizi nei casi in cui tale funzione non sia affidata al Soggetto Aggregatore.

Dal punto di vista operativo, il Soggetto Aggregatore regionale, avvalendosi della piattaforma di e-Procurement EmPULIA, ricorre a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici (SDA - "Sistema dinamico di acquisizione"; accordi-quadro; procedure aperte e ristrette) che consentono di aggiudicare appalti di qualsiasi valore economico tracciando tutti i passaggi procedurali e garantendo massima concorrenza, trasparenza e parità di trattamento.

Nell'ambito di tale contesto di riferimento, il presente PTPCT prevede l'adozione – ai fini della prevenzione del rischio corruttivo nel settore ad alto rischio degli appalti e contratti pubblici – delle misure specifiche suggerite dall'ANAC, rispettivamente, nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento 2015 al PNA, richiamate peraltro nell'Allegato 1 - "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi" del PNA 2019 in corrispondenza dell'Area di rischio generale "Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)". A tali misure si aggiungono alcune misure specifiche ulteriori, predisposte tenendo conto delle valutazioni espresse dall'ANAC in relazione all'attività negoziale svolta dalla Regione Puglia nel periodo 2013-2015 e contenute nella Delibera ANAC n. 805 del 18/9/2019. Sotto il profilo metodologico, partendo dalle misure suggerite e dalle criticità segnalate dall'Autorità di vigilanza, si è proceduto alla scomposizione del sistema di affidamento contrattuale in fasi (programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica

dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione), all'interno delle quali sono stati identificati i relativi processi e i correlati eventi rischiosi per programmare le misure più idonee a prevenirli, indicando infine i soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure elencate.

Si riporta pertanto, di seguito, un prospetto di sintesi di tali misure e dei soggetti coinvolti nella loro implementazione, individuati in corrispondenza di ciascuna fase e processo delle procedure di gara e correlate situazioni di rischio:

FASE	PROCESSO	SITUAZIONE DI RISCHIO	MISURE DI PREVENZIONE	SOGGETTI COINVOLTI
Programmazione	Redazione e aggiornamento strumenti di programmazione	Intempestiva individuazione di bisogni, che può determinare il ricorso a procedure non ordinarie (affidamenti in via d'urgenza, proroghe)	Pubblicazione, sul profilo del committente Regione Puglia - Sez. "Amministrazione trasparente/Bandi di gara e contratti" e sul portale EmPULIA - Sez. "Bandi di gara", dei dati relativi agli affidamenti in proroga ed agli affidamenti in via d'urgenza, con esplicita indicazione per entrambi delle relative motivazioni.	RUP/organo della stazione appaltante deputato all'approvaz.
Progettazione della gara	Predisposizione atti e documenti di gara con individuazione del criterio di selezione del contraente; Scelta della procedura di aggiudicazione e delle modalità di individuazione dei possibili candidati, al di fuori della gara pubblica	Elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo di sistemi di affidamento, di tipologie contrattuali (ad esempio, concessione in luogo di appalto) o di procedure negoziate e affidamenti diretti per favorire un operatore economico; Eccessiva discrezionalità nella scelta degli operatori economici; Uso distorto degli affidamenti diretti.	Obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero della tipologia contrattuale.	RUP
Selezione del contraente	Gestione della documentazione di gara	Alterazione e/o sottrazione della documentazione di gara; Mancato rispetto dell'obbligo di segretezza.	Gestione informatizzata sul portale EmPULIA - Sez. "Valutazione gare" della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese, al fine di garantirne l'accessibilità ² .	RUP/Commissione di gara

² La documentazione disponibile sulla Sez. "Valutazione gare" di EmPULIA è accessibile solo con le credenziali del RUP/Presidente di commissione/Segretario verbalizzante.

Selezione del contraente	Gestione della documentazione di gara	Alterazione e/o sottrazione della documentazione di gara; mancato rispetto dell'obbligo di segretezza.	Utilizzo di appositi archivi informatici tramite il portale EmPULIA - Sez. "Valutazione gare" per la custodia della documentazione.	RUP/Commissione di gara
Selezione del contraente	Gestione delle offerte	Azioni e comportamenti tesi a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara.	Utilizzo del sistema di protocollazione della piattaforma informatica EmPULIA, al fine di garantire data e ora certa dell'arrivo delle offerte ³ .	RUP
Selezione del contraente	Nomina della commissione di gara	Nomina di soggetti compiacenti per favorire l'aggiudicazione a un determinato operatore economico.	Pubblicazione sul portale EmPULIA - Sez. "Bandi di gara/Esiti" dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle Commissioni e degli eventuali consulenti	RUP
Selezione del contraente	Nomina della commissione di gara	Nomina dei commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti.	Accertamenti ed acquisizione delle dichiarazioni dei commissari di gara in ordine all'insussistenza di situazioni di inconferibilità, incompatibilità e conflitto di interessi ai sensi dell'art. 77, co. 4-5-6-9 del Codice degli Appalti e dell'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 s.m.i.	RUP
Selezione del contraente	Verifica offerte anormalmente basse	Applicazione distorta delle verifiche al fine di agevolare l'aggiudicazione a un determinato operatore economico e/o di escludere alcuni concorrenti	Documentazione del procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia ⁴ .	Commissione di gara
Selezione del contraente	Verifica dei requisiti di partecipazione	Verifica incompleta o non sufficientemente approfondita per agevolare l'ammissione di un determinato operatore economico; Alterazione delle verifiche per eliminare alcuni concorrenti	Check list di controllo sul rispetto, per ciascuna gara, degli obblighi di tempestiva segnalazione all'ANAC in caso di accertata insussistenza dei requisiti di ordine generale e speciale in capo all'operatore economico	RUP/Seggio di gara
Selezione del contraente	Valutazione delle offerte	Applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito	Obbligo di segnalazione agli organi di controllo interno di gare in cui sia presentata un'unica offerta	Commissione di gara/RUP

³ Il sistema interno di protocollazione disponibile su EmPULIA copre tutti i documenti: offerte, richieste di chiarimenti, comunicazioni nella fase di aggiudicazione, rettifiche, proroga, revoca, ecc.

⁴ Il calcolo automatico delle offerte anomale è gestito tramite una funzionalità del sistema EmPULIA, che rileva in automatico il partecipante "sospetto anomalo", oltre ad effettuare l'esclusione automatica ove ricorrono i requisiti previsti dal D.Lgs. 50/2016.

			<i>valida/credibile⁵.</i>	
Selezione del contraente	Gestione di elenchi o albi di operatori economici	Comportamenti volti a disincentivare l'iscrizione in elenchi o albi di operatori economici (ridotta pubblicità dell'elenco, termini ristretti per l'iscrizione, aggiornamenti non frequenti)	Verifica della correttezza dei criteri di iscrizione degli operatori negli Albi regionali di operatori economici, al fine di accertare che consentano la massima apertura al mercato.	Innovapuglia
Selezione del contraente	Gestione della documentazione di gara	Alterazione e/o sottrazione della documentazione di gara; mancato rispetto dell'obbligo della segretezza	Obbligo di menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta.	Commissione di gara
Selezione del contraente	Valutazione offerte	Applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione per manipolare l'esito della gara	Pubblicazione sul portale EmPULIA - Sez. "Bandi di gara/Esiti" del verbale di aggiudicazione	RUP
Verifica della aggiudicazione e stipula del contratto	Formalizzazione della aggiudicazione	Immotivato ritardo nella formalizzazione del provvedimento di aggiudicazione che può indurre l'aggiudicatario a sciogliersi da ogni vincolo	Pubblicazione dell'atto di aggiudicazione, entro 30 giorni dall'individuazione dell'aggiudicatario, sul profilo del committente Regione Puglia - Sez. "Amministrazione trasparente/Bandi di gara e contratti" e sul portale EmPULIA - Sez. "Bandi di gara/Esiti".	RUP
Esecuzione del contratto	Approvazione modifiche /varianti in corso d'opera al contratto	Ricorso a modifiche e/o varianti in corso d'opera in assenza dei presupposti di legge con l'intento di favorire l'esecutore del contratto; Incongruità delle nuove condizioni contrattuali	Provvedimento di adozione di variante che espliciti la legittimità della variante e gli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione e approvazione della variante), da pubblicarsi sul profilo del committente Regione Puglia - Sez. "Amministrazione trasparente/Bandi di gara e contratti" e sul portale EmPULIA - Sez. "Bandi di gara/Esiti".	RUP

⁵ Il sistema EmPULIA consente la visualizzazione del numero delle offerte.

Esecuzione del contratto	Monitoraggio andamento del contratto	Mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato di avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma; Consegna dei lavori ritardata, al fine di riconoscere all'appaltatore i maggiori oneri dipendenti dal ritardo; Mancata applicazione di penali e/o sanzioni per il mancato rispetto dei tempi contrattuali.	Redazione check list relativa alla verifica dei tempi di esecuzione del contratto, da effettuarsi con cadenza semestrale, e conseguente applicazione di eventuali penali per il ritardo.	Direttore lavori/ Direttore esecuzione contratto
--------------------------	--------------------------------------	--	---	--

Con particolare riferimento al paragrafo 9.3.3. della Relazione ANAC sono in corso di acquisizione informazioni da parte della società in house InnovaPuglia che ha gestito la gara d'appalto in questione. Si fa riserva, pertanto, di produrre apposita Relazione a codesta Ecc.ma Corte".

Con nota prot. n. 175-0483 del 28 gennaio 2022 (prot. Cdc n. 463 in pari data) è stato comunicato che "la stazione appaltante ha dato riscontro ai rilievi sollevati dall'ANAC": nessun intervento, pertanto, è stato posto in essere dalla Regione Puglia, nonostante la stazione appaltante (Innovapuglia S.p.A.) sia una delle più importanti società in house dell'ente regionale.

3. IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE

3.1 Finalità (anche nuove) 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 principi 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 durante la pandemia da Covid-19 e per i fondi euro-unitari, in considerazione della centralità, soprattutto nei prossimi esercizi con 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 dal Servizio Bilancio e Ragioneria, secondo le modalità indicate dalla legge regionale di contabilità n. 28/2001 e secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011; tale controllo si caratterizza per essere un controllo esteso a tutti gli atti che abbiano rilevanza finanziaria e/o patrimoniale.

Sempre dalla suddetta relazione, emerge che:

- la Sezione controllo di regolarità amministrativa effettua in via ordinaria e preventiva il controllo di regolarità amministrativa sugli atti di competenza della Giunta. Con deliberazione della Giunta regionale n. 2100/2019 sono state emanate le nuove *"Linee guida per la predisposizione delle proposte di deliberazione della Giunta regionale"*;
- il controllo di regolarità contabile, anche di tipo successivo, è esteso a tutti gli atti che abbiano rilevanza finanziaria e/o patrimoniale ed è esercitato contestualmente agli adempimenti che prevedono registrazioni contabili ovvero emissione di reversali di incasso e mandati di pagamento;
- l'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile di primo e secondo livello, relativa ai contributi erogati nell'ambito di fondi strutturali, avviene continuativamente durante l'esercizio finanziario.

La Regione Puglia ha altresì affermato che *"con riferimento al controllo di regolarità amministrativa, nel corso del 2020 sono state rilevate prevalentemente mere irregolarità formali, ascrivibili alla fase di avvio delle nuove Linee guida per la predisposizione degli atti di Giunta. Inoltre, in corso di anno, con la D.G.R. 382/2020 sono state approvate le "Linee guida per la gestione delle Deliberazioni di Giunta in modalità digitale" e ciò ha comportato, ovviamente, la necessità di estensione del controllo da parte della Sezione Controlli di regolarità amministrativa anche sulla correttezza sulle modalità di utilizzo dell'attuale "Sistema di Gestione dell'Iter*

Burocratico degli Atti Regionali" (CIFRA) per il trattamento in modalità interamente digitale delle Deliberazioni della Giunta.

Per i controlli di regolarità amministrativa e contabile svolti nell'ambito delle operazioni cofinanziate da Fondi SIE la Regione effettua due differenti livelli di controllo:

- il primo espletato dalle Autorità di Gestione dei Programmi cofinanziati da Fondi SIE di cui è titolare la Regione, disciplinato all'interno del Sistema di Gestione e Controllo del Programma operativo (Si.ge.co). In tal caso, viene effettuato sempre un controllo preventivo amministrativo-contabile rispetto all'inclusione delle spese all'interno delle domande di rimborso trasmesse ai servizi della Commissione Europea. Sono inoltre eseguiti a campione controlli in loco preventivi rispetto alla presentazione dei conti ai servizi della Commissione Europea.

- Il secondo livello di controllo è quello espletato dall'Autorità di Audit nell'ambito dello svolgimento delle proprie funzioni così come disciplinato all'art. 127 del Reg. UE 1303/2013. Si precisa che il controllo di amministrativo contabile svolto dall'Autorità di Audit è di tipo successivo rispetto all'inclusione delle spese controllate all'interno delle domande di rimborso trasmesse ai servizi della Commissione Europea ed è preventivo rispetto alla presentazione dei conti ai servizi della Commissione Europea.

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".

Dal punto di vista operativo, le proposte di deliberazione vengono trasmesse dalle strutture proponenti alla Sezione Controlli di regolarità amministrativa per il relativo controllo preventivo. In assenza di rilievi, le proposte sono inviate alla Segreteria Generale della Giunta per la proposizione in Giunta; in caso negativo, invece, le proposte di deliberazione sono restituite alle strutture proponenti allegando un parere di irregolarità per le opportune correzioni.

Da quanto descritto dall'Amministrazione regionale emergerebbe non un'attività di controllo, intendendosi per tale quell'attività, di secondo livello, di revisione e analisi delle attività di amministrazione attiva, finalizzata, nel caso specifico, alla valutazione della correttezza amministrativa e contabile degli atti, bensì una mera attività di esortazione o

impulso alle strutture interessate, assimilabile ad una funzione di consulenza e di supporto.

Riferisce poi la Regione Puglia che *“l’Autorità di audit (AdA) trasmette i propri rapporti preliminari di controllo all’Autorità di Gestione (AdG) dei programmi per i quali sono svolte le funzioni ex art. 127 del Reg. (UE) 1303/2013. L’Autorità di Gestione può controdedurre alle osservazioni formulate dall’AdA. I rapporti finali di controllo, tengono conto delle deduzioni dell’AdG, e vengono ad esse trasmessi. Le irregolarità accertate in via definitiva dall’AdA vengono descritte all’interno nella relazione annuale di controllo (RAC), come previsto dal 127 del Reg. (UE) 1303/2013 par.5 lett.b, la quale è trasmessa ai servizi della Commissione Europea.*

Con riferimento al controllo di regolarità contabile, le relative risultanze vengono trasmesse alle Strutture regionali che hanno adottato i relativi provvedimenti allorché il controllo abbia ad oggetto atti dirigenziali e alla Giunta regionale, per il tramite del Segretariato Generale, nei casi in cui il controllo verta su proposte di delibere.

Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa sugli atti proposti alla Giunta Regionale, la percentuale degli atti per i quali, al termine del controllo, non è stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile stimata è di circa il 30%. Si precisa che nella maggior parte dei casi si è trattato di rilevare mere irregolarità formali, dovute alla mancata osservanza, da parte delle strutture che predispongono gli atti destinati all’approvazione della Giunta, delle Linee guida per la predisposizione di tutti gli atti sottoposti all’esame della Giunta Regionale. Tra l’altro, in corso di anno, con la D.G.R. 382/2020 sono state approvate le “Linee guida per la gestione delle Deliberazioni di Giunta in modalità digitale” e ciò ha comportato, ovviamente, la necessità di estensione del controllo da parte della Sezione Controlli di regolarità amministrativa anche sulla correttezza sulle modalità di utilizzo dell’attuale "Sistema di Gestione dell’Iter Burocratico degli Atti Regionali" (CIFRA) per il trattamento in modalità interamente digitale delle Deliberazioni della Giunta.

Con riferimento al controllo di regolarità contabile, si stima circa il 2,5% dei provvedimenti (proposte di delibere e atti dirigenziali) sottoposti al controllo dei Servizi di Verifiche di regolarità contabili”.

In relazione a tali ultime fattispecie, si rileva un aumento delle irregolarità in quanto in occasione della relazione per l’esercizio 2019, il Presidente della Regione Puglia aveva precisato che i provvedimenti per i quali al termine del controllo non era stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile risultavano pari a circa il 20% (mentre nel 2020 si

attestano a circa il 30%) per gli atti proposti alla Giunta regionale e al 2% per gli atti sottoposti al controllo del Servizio verifiche contabili (mentre al 2020 si riscontra una stima pari al 2,5%).

Secondo la Regione, poi, *“a seguito dei rilievi mossi in sede di controllo di regolarità amministrativa, la struttura proponente provvede alla correzione segnalata dalla Sezione Controlli, anche eventualmente a seguito di una interlocuzione in contraddittorio o, in alcuni casi, ritira la proposta di deliberazione.*

Con riferimento al controllo di regolarità contabile, i provvedimenti sono stati rettificati sulla base dei rilievi evidenziati. In particolare, come da prassi, gli atti per i quali sono state evidenziate irregolarità hanno ricevuto attuazione previa:

- 1) rimodulazione dell'atto;*
- 2) restituzione dell'atto e nuova proposizione.*

Gli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa sono scelti secondo una selezione casuale, effettuata con motivate tecniche di campionamento, all'interno di categorie di atti dirigenziali individuate annualmente dalla Giunta regionale all'interno del “Piano dei controlli di regolarità amministrativa in fase successiva” tra le categorie a maggior rischio corruttivo indicate dall'ANAC e dal PTPCT regionale 2020-2022.

Per l'anno 2020 la selezione degli atti dirigenziali da assoggettare a controllo è stata effettuata all'interno delle tre categorie di seguito indicate, 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.

Nel caso di Programmi cofinanziati da Fondi SIE, l'Autorità di audit della Regione Puglia 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 (ufficio IGRUE - MEF).

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

Dalla “Relazione finale sul Piano dei controlli di regolarità amministrativa successiva - anno 2020” risulterebbero esaminati n. 150 atti (senza, tuttavia, indicazione del totale) in 3 macro-categorie (contributi, sovvenzioni, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici; lavori, servizi e forniture; incarichi e nomine): dal verbale di riunione n. 2 del 24 luglio 2020 del “Gruppo di lavoro controllo sui controlli regolarità amministrativa successiva ex DGR n. 939/2020” al 30 giugno 2020 risulterebbero adottate n. 1039 determinazioni dirigenziali in materia di contributi, sovvenzioni, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici e n. 32 in materia di lavori, servizi e forniture, mentre non vi sono riferimenti per quanto attiene a incarichi e nomine.

Alla luce di quanto *supra* esposto, questa Sezione regionale di controllo auspica un doveroso incremento della percentuale 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 nel 2020. 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 es., 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 2020, con deliberazione della Giunta regionale 3 maggio 2021, n. 701 (Parificazione dei conti giudiziali relativi all'esercizio finanziario 2020 – Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), articolo 137 e ss.), si è provveduto altresì ad integrare ed aggiornare l'anagrafe degli agenti contabili di cui all'articolo 138 del decreto legislativo n. 174/2016”.

3.4 La periodicità dei controlli e le irregolarità rilevate

Per quanto riguarda la periodicità dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, la Regione Puglia ha riferito che *“nell’ambito dei progetti cofinanziati da fondi strutturali e quindi rientranti nel Programma Operativo POR Puglia FESR FSE 2014 2020 l’attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile svolta dall’Autorità di Gestione e dell’Autorità di Audit avviene in modo continuativo durante l’esercizio finanziario.*

Il controllo di regolarità contabile avviene contestualmente agli adempimenti che prevedono registrazioni contabili ovvero emissione di reversali di incasso e mandati di pagamento”.

In relazione alle irregolarità rilevate, invece, si è affermato che *“in ottemperanza alle disposizioni di cui al R.R. n.16/2017 ss.mm.ii., che disciplina l’attività ispettiva sanitaria regionale, nel corso del 2020 è stata avviata una corposa attività ispettiva scaturita da segnalazioni pervenute alla competente struttura e che prima facie sono apparse rilevanti, ovvero da fatti di cronaca meritevoli di approfondimenti ispettivi presso Aziende o Enti del Servizio Sanitario Regionale o presso strutture private accreditate.*

Le segnalazioni e i fatti di cronaca ritenuti rilevanti sono stati classificati nelle seguenti aree tematiche:

- *Sospetto di frode (CONFLITTI DI INTERESSE, PANTOUFLAGE E ALTRI FATTI INDICI DI SITUAZIONI DI CORRUZIONE)*
- *Non conformità alla normativa applicabile/o irregolarità amministrativa dei procedimenti (APPALTI E CONTRATTI IN GENERALE)*
- *Mancata efficacia ed efficienza delle attività operative (GESTIONE DEL PERSONALE E ORGANIZZAZIONE)*

· Mancata attendibilità delle informazioni contabili e di bilancio degli enti del SSR - (IRREGOLARITA' CONTABILI)

· Presunti casi di malasanità e/o disservizi a danno degli utenti (MALASANITA' E DISSERVIZI IN DANNO AGLI UTENTI)

· Presunta lesione dei principi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione in ambito sanitario (CONTABILITA' E BILANCIO e UTILIZZO IMPROPRIO DI RISORSE PUBBLICHE)

· Mancato rispetto dei requisiti delle strutture private accreditate e qualità dei servizi offerti - (REQUISITI DELLE STRUTTURE AUTORIZZATE E/O ACCREDITATE E QUALITA' DEI SERVIZI OFFERTI)

Le Relazioni ispettive dalle quali sono emerse possibili situazioni di responsabilità amministrativa o addirittura penale, sono state trasmesse alla Corte dei Conti o alla Procura Generale presso il Tribunale penale competente per gli eventuali approfondimenti ritenuti opportuni.

Successivamente alla redazione della Relazione Annuale di Controllo sull'attività svolta nel corso del 2020, prevista per il prossimo mese di ottobre, le relazioni ispettive saranno trasmesse alle competenti direzioni generali al fine di porre in essere gli adempimenti di finalizzati alla rimozione delle criticità riscontrate nonché le misure organizzative idonee a evitare il reiterarsi di situazioni analoghe.

I controlli di primo e di secondo livello svolti rispettivamente dalle Autorità di Gestione e dall'Autorità di Audit nell'ambito dei Programmi Operativi cofinanziati da Fondi SIE, prevedono, laddove applicabili, anche controlli relativi allo regolarità delle procedure d'appalto relative alla realizzazione di lavori e/o l'acquisizione di beni e servizi finanziati col contributo dell'Unione.

L'AdA, nell'esecuzione degli audit delle operazioni certificate nel periodo contabile 1°luglio 2019-30 giugno 2020, ha identificato talune irregolarità derivanti dalla parziale applicazione della normativa sugli appalti riferite a n.3 procedure di affidamento.

In un caso si è trattato della mancata pubblicazione del bando di gara sulla GURI per una procedura di affidamento di servizi sottosoglia UE.

In un altro caso, la procedura di affidamento di forniture era basata su requisiti di selezione giudicati discriminatori.

Infine, in una procedura per l'affidamento di lavori sottosoglia UE non sono stati rispettati i termini di ricezione delle offerte (decorrenti dalla data di pubblicazione del Bando sulla Guri).

Gli importi definiti irregolari dall'AdA sono stati ritirati dai conti presentati per il periodo contabile 1.7.2019/30.6.2020 in data 1.3.2021, nell'unico caso in cui l'importo del contributo UE irregolare è risultato superiore a € 10.000 (euro diecimila), l'AdG ha provveduto a inviare apposita scheda OLAF ex art. 4 Regolamento Delegato (UE) n. 1970/2015".

Quanto 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, la Regione Puglia avrebbe potuto meglio specificare le singole strutture regionali coinvolte nel controllo, indicare i *report* prodotti ed i risultati attesi/soddisfatti ed in generale fornire maggiori informazioni a riguardo.

In relazione alla richiesta di maggiori chiarimenti concernenti controlli, ispezioni e indagini poste in essere, poi, la Regione Puglia ha affermato che *"nell'ambito degli audit svolti per il periodo contabile 1 luglio 2019- 30 giugno sono state campionate n.41 operazioni con spese certificate ai servizi della Commissione Europea, nell'ambito delle quali sono state riscontrate n. 3 operazioni con irregolarità derivanti dalla parziale applicazione della normativa sugli appalti.*

Si rappresenta, inoltre, che nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa successiva svolti nell'anno 2020 sono stati controllati 50 atti della categoria "affidamenti diretti" (20 per il I semestre, 15 per il III trimestre e 15 per il IV trimestre).

Si fa riserva di comunicare le informazioni richieste all'Autorità di gestione nell'ambito dei controlli di primo livello".

Con nota prot. n. 175-0483 del 28 gennaio 2022 (prot. Cdc n. 463 in pari data) è stata poi trasmessa una "Relazione annuale di sintesi" ed una dichiarazione di affidabilità di gestione (entrambe, peraltro, prive di data e firma).

In definitiva, nulla viene riferito nello specifico circa l'attività di controllo, ispezione ed indagine, se non dei meri dati numerici o la ripetizione di testi normativi che non consentono a questa Sezione regionale di controllo di poter valutare il concreto *modus operandi* della struttura regionale in tale delicato contesto. Da questo punto di vista, pertanto, traspare una scarsa collaborazione della Regione Puglia che, non ritenendo di chiarire quanto richiesto da questa Corte dei conti, nella sostanza impedisce alla medesima di poter formulare una compiuta analisi in relazione all'efficacia dei controlli interni della Regione Puglia in *subiecta materia*.

L'ente regionale dovrebbe infatti valutare 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. Tali controlli dovrebbero effettuarsi, in via principale, tramite l'analisi della documentazione amministrativo-contabile, con particolare riferimento al rispetto della normativa vigente applicabile alla fattispecie di volta in volta oggetto di analisi e controllo e in via subordinata con un sagace uso degli strumenti di ispezione e verifica.

3.5 I controlli nei confronti di enti o gestioni autonome regionali

Poichè 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, la sezione Raccordo al sistema regionale effettua verifiche sugli adempimenti amministrativo - contabili dei suddetti enti vigilati; a seconda di quanto previsto nelle rispettive norme istitutive, vengono svolte le relative istruttorie.

Inoltre, i medesimi enti sono sottoposti al rispetto delle direttive sulle spese di funzionamento, nonché sui limiti imposti dalla normativa nazionale in tema di spending review, approvate con D.G.R. n.1417/2019, che si allega per pronta consultazione.

Al fine di consentire l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo da parte della Regione Puglia, gli Enti destinatari delle suddette Direttive, sono tenuti a trasmettere ogni anno, contestualmente al Bilancio consuntivo alle strutture competenti per materia, una relazione riepilogativa dei dati economici di riferimento asseverata dai rispettivi organi di controllo contabile che attesti puntualmente il rispetto delle misure stabilite dal citato atto di indirizzo”.

Anche in questo caso, la Regione Puglia si limita a descrivere teoricamente il funzionamento dei procedimenti (*“La Regione Puglia esercita un’attività di vigilanza...”, “la sezione Raccordo al sistema regionale effettua verifiche...”*) senza tuttavia specificare in cosa sia concretamente consistita nell’esercizio in esame l’attività di vigilanza, l’attività di verifica, ecc., determinando in sostanza un’elusione della fondamentale necessità di riempire di contenuto concreto ed operativo alcuni concetti astratti quali *“la vigilanza”, “le verifiche”, ecc..*

Va inoltre ricordato che la Regione Puglia non abbia riportato le motivazioni e le ragioni di opportunità per le quali non si sia avvalsa della 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. La Regione Puglia inoltre non indica se esista e quale sia lo strumento alternativo utilizzato per la gestione finanziaria degli interventi finanziati con risorse euro-unitarie.

3.6 I controlli della Regione Puglia e le osservazioni dell’Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Audit

La Regione Puglia ha riferito che *“l’Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Audit (ufficio IGRUE - MEF) ha sottoposto l’AdA per il periodo 1°luglio 2019- 30 giugno 2020 all’Audit dei Requisiti Chiave (RC):*

14, relativo all’“Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati atti a garantire che qualsiasi altro organismo che svolga audit in conformità alla strategia di audit del programma disponga della necessaria indipendenza funzionale e tenga conto degli standard di audit internazionalmente riconosciuti”,

15 relativo all’ adeguatezza degli audit di sistema,

16 relativo all’ adeguatezza degli audit delle operazioni.

La valutazione complessiva per i n.3 requisiti è risulta di tipo 2 (Funziona Bene ma sono necessari dei miglioramenti), rispetto ad una scala decrescente da 1 a 4, ed è stata svolta a norma di quanto previsto dalla Nota EGESIF n. 14-0010 final del 18/12/2014. Si riepilogano i punti di miglioramento riportati nei n.3 report ricevuti nel 2021.

E' stato rilevato che la dotazione organica dell'Autorità di audit risulta non adeguata e che al fine di garantire la piena e continuativa funzionalità della struttura organizzativa dell'Autorità di audit, nel rispetto dei parametri di conformità relativi al personale minimo necessario, ha richiesto all'Autorità di audit ed alla Regione di adottare ulteriori azioni correttive al fine di provvedere al reintegro delle risorse mancanti e di fornire aggiornamenti in merito agli sviluppi di tale questione. E' stato raccomandato di migliorare l'informativa sulle risorse umane nell'ambito del documento "Strategia di Audit" e di migliorare la formalizzazione dei cosiddetti "test di conformità".

E' stato rilevato che sono stati svolti degli audit di sistema (Audit sulle Autorità Urbane e Audit sugli indicatori) nonostante il documento annuale di pianificazione non li prevedesse in base a quanto previsto dalla nota dei Servizi della Commissione Europea Ref. Ares(2020)1641010 - 18/03/2020 "NOTA ALL'ATTENZIONE DELLE AUTORITÀ DI AUDIT" avente ad oggetto "Emergenza COVID-19". Secondo IGRUE l'AdA avrebbe dovuto procedere in corso d'anno ad una modifica del documento di pianificazione. In realtà l'AdA non aveva modificato il documento di pianificazione in quanto lo svolgimento degli audit non pianificati non è dipeso da una valutazione successiva da parte dell'AdA ma a delle attività aggiuntive richieste a tutte le AdA da parte dei Servizi della Commissione Europea e dall'applicazione di note orientative della Commissione Europea.

Sono state formulate delle raccomandazioni sulle modalità di compilazione delle check-list".

A tale riguardo sono stati richiesti i report e le raccomandazioni dell'Organismo Nazionale Coordinamento Autorità di Audit e la Regione Puglia ha trasmesso n. 3 prospetti riepilogativi denominati "Requisiti Chiave RC14, RC15 ed RC16", senza tuttavia indicare le iniziative poste in essere per superare le criticità rilevate dall'Organismo Nazionale di Coordinamento delle Autorità di Audit a riguardo.

Per quanto attiene poi alle modalità operative, è stato riferito che "l'AdA esegue i propri controlli utilizzando apposito kit di controllo costituito da manuale di audit ed allegate check-list e schemi di rapporto. Il manuale viene aggiornato almeno una volta l'anno. Nell'esecuzione degli audit vengono consultate diverse Banche Dati, tra cui segnatamente Telemaco e ARACHNE dai quali è possibile trarre informazione sulle imprese beneficiarie.

Lo svolgimento dell'attività di controllo su ciascun atto dirigenziale campionato è stato effettuato mediante la compilazione di apposite checklist riferite, rispettivamente, alla "Conformità normativa" e alla "Qualità dell'atto amministrativo", il cui format è stato definito dal Gruppo di lavoro nel corso della riunione di insediamento del 24 luglio 2020.

Le Schede, riferite a ciascuna determinazione dirigenziale, una volta redatte e validate dal Gruppo di Lavoro, sono state inviate al Direttore o al Dirigente di Sezione che ha adottato l'atto al fine di innescare - stante la natura "collaborativa" del controllo in questione - gli opportuni processi di autocorrezione, miglioramento qualitativo, semplificazione e standardizzazione dell'attività".

Il controllo di regolarità amministrativa, secondo quanto riferito dalla Regione, si svolgerebbe quotidianamente attraverso la consultazione di tutte le proposte di deliberazione predisposte dalla strutture regionali e caricate sul "Sistema di Gestione dell'Iter Burocratico degli Atti Regionali" (CIFRA) e riguarderebbe tutti gli atti assunti in Giunta ai fini della relativa adozione (a cura della Sezione Controlli di regolarità amministrativa).

In fase di ulteriore istruttoria è stato richiesto all'ente regionale il documento redatto dal gruppo di lavoro il 24 luglio 2020, inviato dalla Regione Puglia e tuttavia riferito solo al sorteggio di atti da sottoporre a controllo rientranti nelle categorie: "erogazione di contributi, sovvenzioni, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere; approvvigionamento di lavori, servizi e forniture" mentre manca la medesima documentazione in relazione a incarichi e nomine e non è stato possibile reperirla *aliunde*, se non in forma sintetica/riassuntiva (priva del relativo verbale) nella relazione finale sul Piano dei controlli di regolarità amministrativa successiva - anno 2020.

In relazione alle misure correttive, la Regione Puglia ha riferito che *"mediante una circolare a firma del Segretario Generale della Giunta Regionale e del Dirigente della Sezione Controlli di regolarità amministrativa, a cui è stato allegato un elenco delle irregolarità più frequentemente riscontrate in sede di controllo, si è inteso agevolare le strutture proponenti ad evitarne la perpetuazione.*

Le risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa 2020, sintetizzate nella Relazione datata 31.3.2021, sono state comunicate al Capo di Gabinetto della Presidenza, ai componenti della Giunta regionale, all'Organismo Indipendente di Valutazione, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, al Responsabile del controllo di gestione ed ai Revisori dei conti.

La Relazione finale espone le principali criticità riscontrate nella predisposizione degli atti dirigenziali regionali nel corso dell'anno 2020, indicando eventuali soluzioni operative ovvero evidenziando gli aspetti che necessitano di ulteriore riflessione ed apposita disciplina amministrativa a livello regionale.

Le irregolarità accertate in via definitiva vengono dedotte dai conti presentati ai Servizi della Commissione Europea per il periodo contabile.

La Sezione Bilancio e Ragioneria ha prodotto, come di consueto, diverse note e circolari finalizzate ad applicare correttamente norme e principi contabili”.

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.

Ed 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, con DGR n. 42 del 20 gennaio 2020 è stato adottato il documento di programmazione denominato *“Obiettivi strategici ed assegnazione delle risorse”* che rappresenta il concreto strumento di raccordo tra il DEFR (Documento di economia e finanza regionale) ed il Piano della *Performance* Organizzativa, come previsto dall'art. 25 del DPGR n. 443 (*“assegnazione obiettivi e risorse”*) e dall'art. 2.1.1 del S.Mi.Va.P. (Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale) adottato con DGR n. 28 del 13 gennaio 2020.

Secondo la Regione Puglia, *“il Documento di Economia e Finanza regionale 2020-2022, approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 311 del 26/11/2019 (deliberazione della G.R. n. 1445 del 30/07/2019) ha consolidato il processo di integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione già avviato negli anni precedenti. La procedura seguita per la ripartizione ed assegnazione delle risorse, per centri di responsabilità amministrativa e per missione e programma, si coordina con gli obiettivi strategici triennali definiti anche per il Piano della performance formalmente individuati dal documento “Obiettivi strategici e assegnazione delle risorse”. Detti obiettivi sono declinati dalle “priorità politiche” del Programma di Governo.*

I tre documenti, “DEFR”, “Obiettivi strategici e assegnazione risorse” e “Piano della Performance”, a cura rispettivamente del Dipartimento Risorse Finanziarie e della Segreteria Generale della Presidenza in cui è incardinato il Controllo di Gestione, consolidano quella necessaria coerenza del ciclo di gestione della performance con il ciclo di bilancio. Ciclo che si avvia dalla fase negoziale tra l'organo di indirizzo politico e gli 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-risultati-costi sostenuti, trovano evidenza in appositi report prodotti nella Relazione sulla Performance 2020 approvati dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 892 del 16/06/2021”.

A seguito della ulteriore richiesta di specificare 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 e la trasparenza, la Regione Puglia ha replicato che *“le misure di contrasto alla corruzione, adottate con il PTPCT, vengono monitorate attraverso attestazioni sulle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza trasmessi da tutte le strutture regionali interessate. Il monitoraggio avviene inoltre tramite verifiche sulla veridicità delle informazioni rese in autovalutazione attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione di ciascuna misura, anche tramite accesso al portale di “amministrazione trasparente””*.

Appare evidente che un sistema di questo tipo sia assai permeabile in relazione al rischio corruttivo e pertanto lo stesso bisognerebbe di ben altre funzionalità, in grado 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 ha poi affermato che *“come specificato per gli scorsi anni e nello stesso DEFR, nell'ambito del ciclo della programmazione regionale, che parte dalle azioni strategiche contenute nel Programma di Governo della Giunta regionale, il DEFR, recepisce i medesimi obiettivi di cui alla deliberazione della Giunta regionale che approva annualmente gli obiettivi strategici annuali e successivamente dettagliati nella deliberazione che approva il Piano della Performance annuale. Ciò al fine di realizzare l'esatta integrazione fra gli obiettivi strategici richiesti dal decreto legislativo n. 118/2011 e gli obiettivi del ciclo della performance organizzativa di cui al decreto legislativo n. 150/2009, come specificato nel DEFR, in maniera che lo stesso vada a <<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>> secondo quanto previsto al paragrafo 5.2 dell'allegato 4/1 al suddetto decreto. Tutti i dettagli su obiettivi operativi, relativi indicatori, nonché loro descrizione, fonte e modalità di calcolo, target, strutture coinvolte, sono riportate nella relazione sulla performance approvata con delibera annuale della Giunta regionale.*

Gli obiettivi strategici programmati per il 2020, sono stati approvati dalla Giunta regionale con deliberazione 20 gennaio 2020 n. 42 “Piano degli obiettivi strategici 2020-2022 e assegnazione risorse - § 2.4.2 del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance”. Gli stessi sono stati definiti in coerenza con il Programma di Governo ed in particolare dalle 10 priorità politiche di seguito elencate:

1. Riassetto istituzionale;

2. *Partecipazione e trasparenza;*
3. *Welfare, lavoro, formazione, politiche giovanili;*
4. *Sviluppo economico, innovazione, infrastrutture;*
5. *Territorio, bellezza, paesaggio;*
6. *Agricoltura;*
7. *Ambiente, energia, rifiuti;*
8. *Turismo e cultura;*
9. *Salute, sport, buona vita;*
10. *Diritti e cittadinanza.*

Quanto riportato negli allegati "A", "B" e "C" di cui alla suddetta deliberazione costituiscono elementi di indirizzo per l'elaborazione del Piano della Performance 2020. Quest'ultimo è stato approvato con D.G.R. n. 205 del 25.2.2020 e allegato Piano della Performance 2020, in cui gli obiettivi assegnati ai diversi Dipartimenti e alle relative Sezioni, sono declinati in obiettivi operativi annuali, associati ad indicatori e target adeguati per la verifica e misurazione dei risultati di gestione conseguiti. Di questi si dà conto nel dettaglio nella relazione sulla performance organizzativa (art. 10 c. 1 lett. b del d.lgs. 150/2009) al relativa al 2020 approvata con la deliberazione 16 giugno 2021 n. 892".

Al riguardo, non può non ricordarsi come l'esaustività del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) costituisca, assieme ai controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione, il necessario presupposto per esplicitare i collegamenti esistenti tra lo stato di attuazione dei programmi, le risultanze della gestione e l'attività di indirizzo e di controllo strategico, come prescritto al paragrafo n. 5.2. dell'allegato n. 4/1 del principio contabile applicato in materia di programmazione.

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 *"le risorse assegnate alla Regione Puglia per accordi di programma a valere sull'art. 20 della l.n. 67/1988 ammontano complessivamente ad € 1.204.450.339,40. Tali risorse hanno consentito alla Regione di sottoscrivere, fino a dicembre 2020, tre accordi di programma con il Ministero della Salute:*

- Accordo sottoscritto a maggio 2004, con finanziamento a carico dello Stato pari ad Euro 238.918.739,91 - "I accordo di programma, stralcio 2004"*
- Accordo integrativo sottoscritto a luglio 2007 con finanziamento a carico dello Stato pari ad Euro 416.223.310,00- "II accordo di programma, stralcio 2007."*

□ *Accordo sottoscritto a novembre 2020 con finanziamento a carico dello Stato pari ad euro 318.440.000,00.*

A Dicembre 2020 il finanziamento a carico dello Stato, aggiornato ai sensi dell'art. 1, commi 310 e 312 L. n. 266/2005, è pari ad € 973.582.050,00.

Allo stato attuale sono pervenuti alla fase dell'assunzione dell'impegno giuridicamente vincolante tutte le risorse finanziarie allocate su 126 interventi dei programmi 2004 e 2007.

Sono in corso le procedure per arrivare alla fase dell'assunzione dell'impegno giuridicamente vincolante per i seguenti interventi, finanziati con l'Accordo sottoscritto con il Ministero della Salute a novembre 2020:

<i>Codice Intervento</i>	<i>Importo complessivo intervento</i>	<i>Quota Stato (95%)</i>	<i>Quota Regione (5%)</i>
<i>1 Nuovo Ospedale del "Sud Salento</i>	<i>142.000.000,00</i>	<i>134.900.000,00</i>	<i>7.100.000,00</i>
<i>2 Nuovo Ospedale di Andria</i>	<i>138.000.000,00</i>	<i>131.100.000,00</i>	<i>6.900.000,00</i>
<i>3 Demoliz.e ric.parte AOU "Osp.Riun."Foggia</i>	<i>40.000.000,00</i>	<i>38.000.000,00</i>	<i>2.000.000,00</i>
<i>4 Riqua.plessi minori AOU "Osp.Riun."Foggia</i>	<i>15.200.000,00</i>	<i>14.440.000,00</i>	<i>760.000,00</i>
<i>Totale interventi</i>	<i>335.200.000,00</i>	<i>318.440.000,00</i>	<i>16.760.000,00".</i>

E' stato poi ricordato che "il sistema di monitoraggio svolge un ruolo fondamentale nella fase di attuazione del programma di investimenti 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 dall'Intesa Stato regioni del 2002 così come modificata dall'intesa del 2008.

Per il monitoraggio finanziario occorre comunque far riferimento al Modulo 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 lo 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 strategico- finanziaria, 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.

La Regione Puglia effettua, in aggiunta ai monitoraggi previsti dall'Intesa Stato Regioni, monitoraggi intermedi nel corso dell'anno soprattutto su progetti di rilevanza strategica".

Al riguardo, è stato chiesto di inoltrare un campione di n. 3 report elaborati nel 2020, 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. 96 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 e 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 "il Controllo Strategico ha verificato che l'Autorità di Gestione del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 si è dotata di un Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co) che definisce in modo chiaro e dettagliato le procedure che il personale regionale e gli Organismi Intermedi devono attuare in ogni fase di gestione e verifica al fine di raggiungere secondo la tempistica prevista gli obiettivi stabiliti

dal Programma Operativo regionale e garantire la regolarità delle spese certificate alla Commissione Europea. Il Sistema di Gestione e Controllo risulta periodicamente aggiornato per tenere conto dell'evoluzione della normativa comunitaria e nazionale e delle esigenze che emergono nel corso degli anni anche a seguito delle verifiche svolte e delle indicazioni fornite dalle Autorità di audit nazionali e comunitarie. In particolare nel corso del 2020, il Si.Ge.Co. è stato integrato e modificato con Determinazione Dirigenziale n.164 del 8/10/2020. La capacità di programmare e impiegare tempestivamente le risorse è valutata attraverso la verifica dal raggiungimento dei target annuali di spesa (si veda punto 2.2.5.) e sottoposta ad una sistematica azione di monitoraggio da parte dei diversi organismi previsti dai Regolamenti comunitari”.

Inoltre, sempre secondo la Regione Puglia, “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 defanziare risorse comunitarie perché non spese entro i termini prefissati.

In particolare nel 2020 è stata raggiunta una quota di spesa UE certificata pari a 2.594.430.661,76 euro, di molto superiore al target previsto.

Nel complesso la spesa totale certificata a fine 2020 ha raggiunto i 3.232.096.179 euro (totale quota pubblica), di cui 2.499.954.546 euro a valere sul FESR e 732.141.633 euro sul FSE (su una dotazione complessiva del Programma di 4.450.599.375 euro).

Nel solo anno 2020 la spesa totale pubblica certificata ha registrato un incremento rispetto a dicembre 2019 pari a 1.300.487.870 euro. In valore assoluto la spesa certificata dal POR Puglia risulta tra le più elevate a livello nazionale ed europeo”.

A riguardo, è stata richiesta copia di un report concernente la programmazione e l'utilizzo dei fondi stanziati dall'Unione europea, elaborato secondo le risultanze del Sistema SI.GE.CO. 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 affermato di garantire “il pieno rispetto dell'attuazione del Programma Operativo rispetto ai contenuti del Programma come approvato dalla Commissione Europea nel 2015 con Decisione UE (2015) n. 5854, attraverso l'articolato sistema di procedure definito nel “Sistema di Gestione e Controllo – SIGECO”, nonché attraverso l'attività svolta in sede di Comitato di Sorveglianza, ed in aggiunta tramite un ampio e sistematico coinvolgimento del partenariato istituzionale e socioeconomico. L'Autorità di gestione, attraverso il sistema di organizzazione definito

da ultimo nel Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 403/2021, verifica ad ogni livello lo stato di avanzamento del Programma, attivando eventuali riprogrammazioni in coerenza con il dettato regolamentare e con i fabbisogni derivanti da mutamenti del contesto regionale, ai sensi dell'art. 30 del reg. 1303/2013. A tale riguardo si segnala che nel corso del 2020 il Programma è stato sottoposto ad una riprogrammazione approvata con Decisione dell'8 luglio 2020 (Dec. CE n. 4719).

A seguito della diffusione della pandemia da Covid-19 scoppiata agli inizi del 2020, la Commissione Europea ha invitato tutti gli Stati Membri ad utilizzare le risorse della politica di coesione per fronteggiare alcuni degli effetti della crisi a livello economico, sociale, sanitario ed occupazionale, promuovendo importanti misure straordinarie di interventi (Coronavirus ResponseInvestmentInitiative – CRII, e CoronavirusResponseInvestmentInitiative Plus - CRII +), nonché un “Nuovo Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato” finalizzato ad introdurre nuovi strumenti di sostegno alle imprese con specifico riferimento ai livelli finanziari ed occupazionali. Conseguentemente in Italia il Ministero per il Sud e le politiche di coesione ha invitato le Regioni italiane a predisporre specifici accordi bilaterali con l'obiettivo di riprogrammare le risorse dei fondi strutturali europei in funzione anti crisi, promuovendo interventi integrati e coerenti con le misure adottate a livello nazionale.

In questo contesto la regione Puglia ha approvato la DGR n. 782 del 26 maggio 2020 che ha stabilito gli obiettivi e le principali modalità di intervento della manovra regionale anticrisi da realizzare attraverso una nuova dotazione complessiva di risorse riprogrammabili a valere sul POR Puglia 2014-2020 pari a 750 milioni di euro, di cui 610 Meuro a valere sul FESR e 40 Meuro a valere sul FSE. A seguito di tale decisione, nel giugno 2020 il Comitato di Sorveglianza del Programma ha approvato la proposta di riprogrammazione del Por Puglia 2014-2020 consistita da una lato in una rimodulazione finanziaria tra Assi volta a rendere disponibili le risorse finanziarie coerentemente con quanto stabilito dalla DGR suindicata, dall'altro nell'innalzamento del tasso di cofinanziamento UE all'80% con conseguente adesione al Piano di Azione e Coesione di cui alla Delibera CIPE 10/2015 e all'art. n. 242 del Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

La manovra anticrisi varata dalla Regione Puglia ha riguardato l'attivazione di una molteplicità di strumenti a sostegno del sistema produttivo e delle fasce più deboli della popolazione con aiuti al capitale circolante delle PMI dei settori manifatturiero e turistico-alberghiero e della cultura; il

sostegno a singoli professionisti e lavoratori autonomi appartenenti alle fasce minori di reddito; i progetti per sostenere lo smart working.

Le risorse finanziarie (nazionali) sono confluite pertanto nel Programma Operativo Complementare (POC) Puglia 2014-2020.

A seguito delle modifiche apportate e condivise con i Servizi della Commissione UE, nonché con il Ministero per le politiche di coesione, la dotazione del Programma operativo FESR FSE 2014-2020 è diventata pari ad euro 4.450.599.376, di cui € 3.485.087.564 a valere sul FESR ed € 965.511.812 sul FSE, cui si è aggiunta la dotazione del POC Puglia pari a € 2.670.359.620.

Il Programma Operativo è stato elaborato in linea con le disposizioni comunitarie di riferimento (regolamento UE n. 1303/2013) che individuano come base per l'attuazione della politica di coesione 11 obiettivi tematici, allineati a loro volta alle priorità e agli obiettivi della strategia Europa 2020. Ciascun obiettivo tematico è stato declinato in Assi che contengono al loro interno Priorità d'investimento e Linee di Intervento. Agli 11 Assi si aggiungono l'Asse XII inerente lo sviluppo urbano (costruito in attuazione degli articoli 7 - 8 del Regolamento n. 1301/2013) e l'Asse XIII dedicato all'Assistenza Tecnica del Programma.

In particolare per il FESR le tipologie di interventi più rilevanti riguardano il sostegno al sistema di aiuti a finalità regionale e di incentivi agli investimenti industriali ed in ricerca e innovazione, i servizi digitali per imprese e per la P.A., le azioni a sostegno dell'efficiamento energetico pubblico e delle imprese, la difesa del suolo per contrastare i fenomeni di rischio idraulico ed idrogeologico, il rafforzamento del ciclo integrato dell'acqua e dei rifiuti, gli interventi per il turismo e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali, la qualificazione delle infrastrutture del sistema scolastico regionale, nonché il miglioramento dell'ambiente urbano attraverso azioni mirate ad agevolare e supportare la bonifica e il disinquinamento.

Le risorse del FSE sono destinate agli obiettivi di occupabilità dei giovani e delle donne disoccupate, di sostegno all'adattabilità dei lavoratori attraverso la formazione continua ed imprenditoriale, di qualificazione della formazione come leva di inclusione sociale per ridurre la povertà e per incrementare la partecipazione al mercato del lavoro attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili. Sono inoltre previsti interventi per sostenere ulteriormente la qualificazione dei percorsi di formazione post-diploma e post-laurea e di alternanza scuola-lavoro, nonché interventi per rafforzare i percorsi di inclusione sociale e di sostegno al reddito di cittadinanza.

A dicembre 2020 la spesa certificata alla Commissione europea, utile ai fini del raggiungimento del target previsto, è stata pari ad euro 3.232.096.180 (totale quota pubblica), di cui euro 2.499.954.546 a valere sul FESR ed euro 732.141.634 sul FSE. Complessivamente nel corso dell'anno 2020 la Regione Puglia ha incrementato il livello di spesa certificata rispetto al 2019 di oltre 1,3 miliardi di euro.

I risultati di maggior rilievo riguardano la politica industriale regionale volta a sostenere gli investimenti del sistema imprenditoriale così come l'accesso al credito e gli interventi in funzione anti-crisi, con specifico riferimento all'Asse III "Competitività delle piccole e medie imprese" che ha registrato complessivamente oltre 1.051 milioni di euro di spesa certificata, con un incremento di oltre 686 milioni rispetto all'annualità precedente.

Significativo è stato anche il contributo al risultato della certificazione di spesa degli strumenti finanziari, con oltre 378 milioni di euro dedicati alla concessione di garanzie mutualistiche a sostegno del credito bancario per le piccole e medie imprese (attraverso il coinvolgimento diretto dei CONFIDI), agli interventi di sostegno alle imprese considerate "non bancabili" (microprestito), nonché alle iniziative di sostegno all'autoimpiego di persone con difficoltà di accesso al mondo del lavoro (tramite il Fondo Nuove Iniziative d'Impresa - NIDI).

Altrettanto rilevanti sono risultati gli investimenti innovativi dell'Asse I "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione" che ha contribuito alla certificazione della spesa per 283 milioni di euro (con un incremento rispetto al 2019 di circa 49 milioni), in particolare per quanto concerne i progetti di Ricerca rivolti alle grandi, piccole e medie imprese, nonché gli investimenti in tecnologie e attivi materiali promossi dalle grandi imprese.

Importanti investimenti sono stati registrati anche a valere sull'Asse VI "Tutela dell'ambiente e promozione delle risorse naturali e culturali" e sull'Asse IX "Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione". Il primo ha certificato spese per 367,5 milioni di euro (con un incremento di oltre 73 milioni rispetto al 2019) dedicati ad interventi di miglioramento del servizio idrico integrato con particolare riferimento al comparto depurativo-fognario, nonché alla valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale; il secondo Asse presenta una spesa complessiva certificata di 205 milioni di euro (di cui 37,5 milioni nel 2020) rivolti all'attuazione della strategia per il potenziamento e riqualificazione delle infrastrutture e dei servizi territoriali sanitari e socio-educativi.

In campo ambientale si registrano inoltre gli interventi per l'efficientamento energetico dell'Asse IV "Energia sostenibile e qualità della vita" e gli interventi dell'Asse V "Adattamento al cambiamento

climatico, prevenzione e gestione dei rischi" destinati in particolare alla riduzione del rischio idrogeologico, che complessivamente segnano una spesa totale di circa 189 milioni di euro.

Anche l'Asse VII "Sistemi di trasporto ed infrastrutture di rete" ha contribuito al risultato della certificazione con oltre 155 milioni di euro per interventi rivolti alla mobilità sostenibile, di potenziamento dell'offerta ferroviaria, dei servizi di trasporto pubblico regionale ed interregionale ed aumento della competitività del sistema portuale ed interportuale.

Una spinta ulteriore sulla strada dell'innovazione del sistema regionale proviene dalla strategia digitale regionale attuata dall'Asse II "Migliorare l'accesso, l'impiego e la qualità delle TIC", in coerenza con l'Agenda digitale europea e nazionale, finalizzata a promuovere azioni che consentono il rafforzamento del sistema digitale regionale attraverso una sempre più marcata integrazione tra infrastrutture qualificate, servizi e contenuti digitali ad alto valore aggiunto in grado di garantire percorsi di crescita e di inclusione digitali. Gli interventi orientati allo sviluppo di servizi digitali per PA, per le imprese ed i cittadini hanno contribuito alla certificazione della spesa con oltre 98 milioni di euro.

Relativamente al FSE, l'Asse X "Investire nell'istruzione, nella formazione e nell'apprendimento permanente" registra una spesa certificata di 280 milioni di euro (+93,5 milioni rispetto al 2019) per interventi di potenziamento dell'offerta formativa e delle competenze di base. Nel corso del 2020 sono proseguiti gli "Interventi contro la dispersione scolastica - Percorsi di formazione IFP", gli interventi formativi finalizzati al conseguimento del "Diploma di Tecnico Superiore (ITS)", i Voucher per la formazione post universitaria con l'avviso pubblico PASS LAUREATI 2020, gli interventi volti alla formazione post universitaria REFIN (finanziando progetti di ricerca finanziati da università pugliesi) e i dottorati di ricerca.

L'Asse VIII "Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale" registra una spesa certificata di oltre 307 milioni di euro nel 2020 (+ 201,6 milioni rispetto al 2019) destinata ai progetti di accrescimento delle competenze dei cittadini pugliesi in difficoltà occupazionale, all'acquisizione di nuove competenze professionali, nonché al miglioramento delle istituzioni del Mercato del lavoro. Nel corso del 2020 la dichiarata situazione emergenziale che ha colpito anche la Puglia ha reso indispensabili una serie di provvedimenti urgenti adottati sia dall'Unione Europea che dal Governo nazionale. In quest'ottica è stato realizzato l'Avviso Pubblico "START" che si affianca alla misura nazionale e amplia il sostegno ai professionisti titolari di partita iva iscritti alle Casse o alla gestione separata dell'INPS e ai titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa mettendo a disposizione un bonus di 2.000 euro.

L'Asse IX "Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione" contribuisce complessivamente all'avanzamento della spesa certificata per oltre 131 milioni di euro (+47 milioni rispetto al 2019) volti a promuovere l'inclusione dei cittadini e delle cittadine pugliesi in stato di esclusione sociale caratterizzati da contesti di fragilità e marginalità socio-economica. Tra gli interventi finanziati di particolare rilievo è presente il Reddito di Dignità - RED, in applicazione della legge regionale n. 3/2016, che ha consentito la certificazione di oltre 30 milioni di euro in favore di circa 20 mila pugliesi attraverso un patto d'inclusione tra Amministrazione e cittadini. Altri interventi significativi sono stati realizzati con l'erogazione di Buoni Servizio per l'assistenza ai diversamente abili, agli anziani e ai non autosufficienti, nonché i Buoni Servizio per l'infanzia e l'adolescenza per oltre 83 milioni di euro. Si segnala infine l'avvio di 228 "Percorsi Formativi per il conseguimento della qualifica di Operatore Socio Sanitario (O.S.S.)" e certificati 13,9 milioni di euro. Si rappresenta che la gestione dei fondi comunitari del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 è realizzata in conformità ad un "Sistema di Gestione e Controllo" la cui struttura e il cui contenuto è stato giudicato dall'Autorità di Audit conforme alle disposizioni contenute nel Reg. (UE) n. 1303/2013 e nel Reg. di esecuzione (UE) n. 1011/2014. Le risultanze degli audit di sistema dell'Autorità di Audit sull'Autorità di Gestione hanno determinato una valutazione del periodo contabile 1/7/2019 - 30/6/2020 positiva.

Inoltre, con riferimento all'audit dei conti relativi al periodo contabile 1/7/2019-30/6/2020, in conformità alle previsioni di cui all'art. 63, par. 5, del Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018), l'AdA ha ritenuto che gli stessi forniscono un quadro fedele e veritiero, come stabilito all'articolo 29, paragrafo 5, del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 e che le spese nei conti delle quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione sono legittime e regolari.

Si riferisce infine che non risultano segnalazioni in merito ad eventuali ipotesi di distrazione delle risorse del Programma Operativo Regionale dai correlati obiettivi o, comunque, di inadeguata gestione delle stesse".

Al netto di quanto affermato dalla Regione Puglia, pertanto, ed in relazione a quanto era stato espressamente richiesto da questa Sezione regionale di controllo, l'ente non ha trasmesso alcun report concernente la programmazione e l'utilizzo dei fondi stanziati dall'Unione europea (elaborato secondo le risultanze del Sistema SI.GE.CO.) ed ha affermato che "non risultano segnalazioni in merito ad eventuali ipotesi di distrazione delle risorse del Programma Operativo Regionale dai correlati obiettivi o, comunque, di inadeguata gestione delle stesse".

Si rileva, in definitiva, l'assenza di una completa descrizione degli strumenti/modalità del controllo strategico e dei fattori d'integrazione con il controllo di gestione.

4.3 Le criticità rilevate

In relazione all'attività posta in essere, il controllo strategico ha individuato le seguenti criticità che richiedono adeguamenti e integrazioni dell'azione amministrativa regionale:

“Necessità di migliorare il processo di monitoraggio dell'avanzamento della spesa in corso di esercizio con particolare riferimento a quegli obiettivi del Piano della Performance che prevedono l'utilizzo di risorse finanziarie. In concreto si tratta di rendere obbligatorio, in fase di redazione degli atti di impegno di spesa, l'associazione delle risorse oggetto dell'impegno all'Obiettivo Operativo di riferimento. Ciò renderebbe più coerente ed efficace il cruscotto direzionale presente nella piattaforma di gestione del ciclo della performance GZoom.

Il sistema di accountability della Regione in ambito strategico contempla anche la presenza del Bilancio Sociale, quale strumento integrativo rispetto agli altri documenti di programmazione e rendicontazione economico-finanziari. In Regione Puglia il Bilancio Sociale, introdotto con la L.R n. 15/2014 e successivamente regolato dal R.R. n. 1/2019, fornisce una rappresentazione più che accessibile dei risultati prodotti e nello stesso tempo indica le eventuali nuove sfide su cui l'Ente è chiamato ad intervenire. Il procedimento partecipativo di elaborazione del documento di rendicontazione sociale, come già riferito nella relazione 2019, ha avuto avvio in data 16 settembre 2019, presso la Fiera del Levante, in occasione dell'incontro "Verso il Bilancio Sociale e di Genere della Regione Puglia" ed è proseguito per l'anno successivo grazie al proficuo contraddittorio instaurato con il tavolo di partenariato costituito ex art. 10 c. 3 della L.R. n. 28/2017 (Legge sulla partecipazione) e costituito sia dai membri di diritto richiamati nella disposizione normativa citata, che dai componenti del Partenariato Economico Sociale del PO FESR 2014-2020. Una volta elaborati i contributi pervenuti dai soggetti coinvolti, si è provveduto a redigere la versione definitiva del documento che è stata infine approvata dalla Giunta con Deliberazione n. 1698 del 15.10.2020”.

La Regione Puglia è stata invitata ad indicare sinteticamente i principali scostamenti tra gli obiettivi perseguiti dagli organi di indirizzo ed i risultati conseguiti dagli organi gestionali nel 2020.

Al riguardo, si è rappresentato che *“fino all’esercizio 2020, il raggiungimento degli obiettivi strategici è stato ricavato attraverso la misurazione diretta degli obiettivi operativi di immediata correlazione con i primi. Si precisa tuttavia che, già a partire dall’esercizio 2021, ad integrazione del precedente metodo, la misurazione viene direttamente estesa agli obiettivi strategici tramite indicatori di outcome”*.

In definitiva, nessuna risposta è stata data 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 2020, con ciò rendendo impossibile a questa Corte di poter esprimere alcuna valutazione a riguardo.

Sempre con riferimento alle criticità emerse, la Regione ha riferito che *“per l’esercizio 2020 la Segreteria Generale della Presidenza con nota (congiunta con la Sezione Bilancio e Ragioneria) n. 2384 del 21/07/2020, indirizzata a tutti i Dirigenti destinatari di risorse finanziarie associate agli Obiettivi, ha invitato i Dirigenti, qualora le rispettive strutture redigano determinazioni che perseguono un obiettivo operativo inserito nel Piano della Performance, a far indicare il codice e il titolo di tale obiettivo. Per l’annualità 2020, in cui tale adempimento è stato avviato in via sperimentale, l’indicazione è stata fornita in maniera facoltativa, al fine di non bloccare le determinazioni di spesa; per il 2022 l’adempimento sarà richiesto in maniera obbligatoria”*.

Inoltre, si è *“introdotto il sistema di collegamento delle determinazioni di spesa al relativo obiettivo operativo”* che *“permetterà di intercettare tutti gli atti che comportano impiego di risorse finanziarie finalizzate al raggiungimento di un Obiettivo del Piano della Performance, e importarne i relativi dati all’interno del sistema informativo di gestione della performance ai fini del monitoraggio”*.

Anche sull’utilità di tali misure, che appaiono più che altro formalistiche e prive di reale contenuto concreto, non possono che esprimersi dubbi in relazione all’efficacia delle stesse al fine di implementare i procedimenti di competenza regionale.

4.4 Attuazione delle leggi regionali e risultati ottenuti in relazione 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 riferito che *“la legge regionale n. 29/2011 prevede la Verifica dell’Impatto della Regolamentazione*

(VIR) e le clausole valutative che sono finalizzate a verificare, a cadenze predefinite, gli effetti della regolazione ed i risultati conseguiti in relazione alle finalità della legge. Una ulteriore verifica è stata effettuata in sede di predisposizione della Relazione dell'anno 2020 sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale rispetto alla normativa europea che consente di conoscere il grado di adempimento della Regione Puglia agli obblighi comunitari. Detta relazione è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la predisposizione dell'analoga relazione governativa" e inviata a questa Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Se ne riporta il contenuto integrale: "L'articolo 29, comma 3, della Legge n. 234 del 2012 prevede che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti, in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e trasmettano, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze di tale verifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere.

Inoltre, l'articolo 29, comma 7, lettera f), prevede che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome predisponga l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a Leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome. Tale elenco deve essere trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche europee non oltre il 15 gennaio di ogni anno.

Il contenuto di tali adempimenti di competenza delle Regioni e delle Province autonome è inserito nella relazione al disegno di Legge di delegazione europea, presentato dal Governo al Parlamento entro il 28 febbraio di ogni anno, previo parere della Conferenza Stato - Regioni (articolo 29, comma 4, della Legge 234 del 2012).

Considerato che l'adempimento richiesto dall'articolo 29, comma 7, lett. f), si riferisce al "recepimento" di direttive, vale a dire, alla trasposizione della direttiva in un provvedimento regionale, nell'esercizio della propria competenza legislativa, con esclusione:

- 1) dei provvedimenti regionali di attuazione dei decreti legislativi di recepimento di direttive UE,
- 2) dei provvedimenti regionali di attuazione o esecuzione di regolamenti UE, decisioni o altri obblighi europei (es. sentenze della Corte di Giustizia),
- 3) degli altri provvedimenti regionali che contengano riferimenti generici a direttive, regolamenti, comunicazioni o altri atti dell'UE,

si conferma, come risulta a pagina 38 dell'AC 3208 recante il Disegno di legge di delegazione europea per il 2021, che nell'anno 2020 la Regione Puglia non ha adottato provvedimenti di recepimento di direttive europee nelle materie di propria competenza legislativa.

Per quanto riguarda, invece, i provvedimenti indicati ai punti 1), 2) e 3), precisato - in riferimento al punto 1) - che nel caso di direttive che non ricadono nelle materie di competenza regionale, o al contrario, in caso di mancato recepimento da parte della Regione o Provincia autonoma pur trattandosi di direttive in materie di competenza regionale (nel qual caso si applicherà il provvedimento di recepimento statale), ogni provvedimento regionale che

dia seguito al recepimento statale costituisce attuazione del provvedimento statale di recepimento e non recepimento della direttiva, si riferisce quanto segue.

Per l'anno 2020 si segnalano i seguenti provvedimenti della Regione Puglia:

1. La Legge regionale 7 febbraio 2020 n. 2 recante "Norme sul controllo del randagismo, anagrafe canina e protezione degli animali da affezione. Abrogazione della legge regionale 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo)" contiene riferimenti all'allegato I, parte B, del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 (che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale) relativo alle malattie animali trasmissibili ed al regolamento (CE) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari.

2. La Legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 recante "Misure straordinarie per fronteggiare le conseguenze socio economiche derivanti dalla pandemia Covid-19" contiene riferimenti al regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, n. 1303/2013 e n. 508/2014 per quanto riguarda le misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia Covid-19.

3. La Legge regionale 15 maggio 2020, n. 13 recante "Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario" attua il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità); inoltre contiene riferimenti al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, 21 ottobre 2009, n. 1069 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale).

4. La Legge regionale 21 settembre 2020, n. 30 recante “Istituzione dei parchi naturali regionali Costa Ripagnola e Mar Piccolo” attua il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sulla aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture); contiene inoltre riferimenti alla direttiva del Consiglio 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e alla direttiva del Consiglio 2009/147/CE del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

5. La Legge regionale 30 dicembre 2020, n. 35 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia- legge di stabilità regionale 2021” attua il decreto legislativo 2 febbraio 2001 n. 31 (Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano) e contiene riferimenti al regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

6. Il Regolamento regionale 27 marzo 2020 n. 4 recante “Regolamento per la costituzione dell'elenco regionale degli istruttori e dei periti-delegati tecnici. Conferimento incarichi, redazione perizie, compensi spettanti” contiene riferimenti al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

La presente relazione viene inoltrata in data odierna per disagio intervenuto nel periodo di ordinaria scadenza dell'adempimento annuale (termine per l'invio della relazione relativa al 2020: 12 gennaio 2021), in seguito a disfunzioni nel collegamento tra gli uffici riconducibili alla modalità di lavoro agile all'epoca osservata”.

Non può non rilevarsi l'estrema esiguità della relazione stessa (avente contenuto pari a n. 2,5 pagine) che, peraltro, si limita ad indicare i riferimenti della normativa euro-unitaria contenuta negli esaminati atti regionali (in numero pari a 6, ossia n. 5 leggi regionali e n. 1 regolamento regionale).

Sul tema del controllo strategico, questa Sezione regionale di controllo osserva che l'attività di controllo di gestione dovrebbe essere finalizzata all'elaborazione degli indicatori utili a consentire di effettuare analisi comparate sul grado della 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

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 2020, è stato adottato dalla Giunta Regionale in data 25 febbraio 2020, con deliberazione n. 205.

E' stato richiesto alla Regione Puglia di illustrare sinteticamente le fasi operative con cui viene svolto il controllo di gestione, precisando anche i soggetti coinvolti.

A tal proposito, la Regione Puglia ha affermato che *"le fasi operative con cui viene svolto il controllo di gestione sono le seguenti:*

- 1) *Definizione e assegnazione degli obiettivi strategici triennali e assegnazione delle risorse: l'atto è adottato con Deliberazione di Giunta Regionale;*
- 2) *Approvazione del Piano della Performance: il Piano individua gli obiettivi operativi, in coerenza con gli obiettivi strategici e in relazione all'ammontare delle risorse finanziarie rilevabili dai capitoli di bilancio;*
- 3) *Monitoraggio e valutazione intermedia: l'OIV verifica, con la collaborazione del Controllo di Gestione, l'andamento della performance al 30 giugno;*
- 4) *Relazione sulla Performance, evidenza, a consuntivo, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati. Il calcolo degli eventuali scostamenti è effettuato dal Controllo di Gestione. La Relazione è approvata con Deliberazione di Giunta Regionale e validata dall'OIV".*

Circa la valutazione dei dirigenti, è stato chiesto di esplicitare nello specifico il *"Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance"*.

La Regione ha a riguardo replicato che *"con riferimento alla valutazione individuale dei dirigenti, essa è espressa in centesimi e si compone dei seguenti elementi:*

- *Risultato degli obiettivi assegnati (massimo 60/100): tale risultato è calcolato dall'OIV con la collaborazione della struttura del Controllo di Gestione, sulla base delle risultanze della Relazione sulla performance.*
- *Valutazione Bottom Up (massimo 5/100): tale valutazione è espressa dai collaboratori che abbiano prestato servizio per almeno un semestre, nell'anno di riferimento, alle dipendenze del dirigente valutato;*
- *Competenze e comportamenti organizzativi (massimo 25/100): tale valutazione è espressa, utilizzando la piattaforma GZoom, dal dirigente sovraordinato;*

- *Capacità di cambiamento e innovazione (massimo 10/100): tale valutazione è espressa dal dirigente sovraordinato, utilizzando la piattaforma GZoom”.*

Dall’esame dell’elenco delle valutazioni assegnate (con relativo punteggio) è emerso che tutti i dirigenti hanno ottenuto valutazioni superiori a novanta centesimi (tranne n. 14 dirigenti che hanno comunque ottenuto una valutazione compresa tra ottanta e 89,55 centesimi e n. 4 dirigenti per i quali risulta una valutazione compresa tra 73 e 76,32 centesimi); nulla è stato riferito e/o allegato circa la motivazione delle singole valutazioni. Per ulteriori approfondimenti si rinvia *infra*, capitolo n. 6 (La valutazione del personale con incarico dirigenziale).

E’ stato poi chiesto all’ente regionale di riferire se sia dotato di un sistema di contabilità analitica per centri di costo e se gli obiettivi da perseguire siano articolati per centri di costo e centri di responsabilità.

La risposta della Regione è stata la seguente: *“nel 2021 è stata strutturata una piattaforma on-line il cui funzionamento consentirà il popolamento di dati per l’imputazione dei costi ai centri di responsabilità”.* Pertanto, dal tenore della precedente risposta, sembrerebbe che la Regione Puglia non disponga di un sistema di contabilità analitica per centri di costo e che gli obiettivi da perseguire non siano ancora articolati per centri di costo e centri di responsabilità.

Al riguardo, 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 dia avvio ad un percorso di 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.

Alla richiesta relativa alla presenza di un Piano Esecutivo di Gestione all'interno dell'ente, il medesimo ha replicato che *“non è dotato di un “Piano Esecutivo di Gestione”, bensì di un Bilancio gestionale, che costituisce una scomposizione del Bilancio di previsione. L'ente si dota annualmente del Piano Performance, a valle dell'adozione degli obiettivi strategici. La fase di negoziazione è prodromica all'adozione del predetto Piano Performance”*.

Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, la Regione Puglia ha riferito che *“gli indicatori di risultato definiti nel Piano della Performance Organizzativa sono classificabili in due tipologie: quantitativa e qualitativa. Quelli quantitativi sono gli indicatori associati a dati di natura finanziaria o fisica, ad esempio: la percentuale di avanzamento della spesa prevista ovvero la percentuale di avanzamento dell'obiettivo rispetto al risultato atteso. Gli indicatori qualitativi, sempre più limitati nel numero, sono tendenzialmente esplicativi dei primi e soprattutto ostesi in una equilibrata proporzione, sì da perseguire la intelligibilità e oggettività dei risultati. Essi sono utilizzati per misurare obiettivi strategici – operativi oggettivamente non associabili a valori fisici o finanziari, ma in grado di misurare il miglioramento di un valore di target rispetto ad una serie storica. In fase di proposta degli obiettivi operativi da parte delle diverse Strutture regionali il Controllo di Gestione e l'OIV esercitano, tra l'altro, un'attività di verifica circa la coerenza e la congruità dei valori di target di previsioni degli indicatori rispetto a quelli dell'esercizio precedente e, nel caso di accertamento di incoerenze, ne richiedono i dovuti adeguamenti”*.

Secondo la Regione Puglia, poi, *“gli indicatori utilizzati sono concretamente leggibili a margine di ciascun obiettivo, come descritti nel Piano della Performance e come corrispondentemente individuati nella Relazione sulla Performance”*.

Inoltre, sempre secondo la Regione, *“il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, adottato con deliberazione di Giunta Regionale n. 28 del 13.1.2020, è strutturato su una semplificazione di utilizzo dei documenti di programmazione ponendo al vertice dell'albero della Performance il documento di programmazione denominato “Obiettivi strategici e assegnazione delle risorse” che, adottato dalla Giunta Regionale, individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici da cui declinare gli obiettivi operativi-gestionali annuali del Piano della Performance assegnati ai Dirigenti delle strutture regionali. Per l'anno 2020 detto documento è stato approvato con D.G.R. n. 42 del 20.01.2020.*

Tali obiettivi, condivisi nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER), definiscono un circuito integrato che mette in stretta relazione tra loro risorse finanziarie, obiettivi e risultati conseguiti.

Questo consente alla Ragioneria, struttura preposta alla redazione del DEFER, di analizzare il rapporto tra risorse e risultati e al Controllo di Gestione di analizzare gli scostamenti tra i risultati previsionali con quelli effettivamente conseguiti, dando evidenza delle risorse finanziarie utilizzate e dei relativi costi di funzionamento imputati alla singola struttura (Sezione - intesa quale Centro di costo - Centro di Responsabilità Amministrativa).

I dati di analisi gestionale sono riportati nella Relazione sulla Performance Organizzativa, redatta a chiusura dell'esercizio di valutazione entro il 30 giugno di ogni anno, così come prevede l'art. 10 del d.lgs. 150/2009, trasmessa all'O.I.V. per la validazione e utilizzata per la valutazione delle prestazioni sia dei Dirigenti che del personale di comparto. Per l'anno 2020 la suddetta Relazione è stata approvata dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 892 del 16/06/2021 e validata da parte dell'OIV nei termini di legge”.

In relazione ai report relativi al 2020, la Regione ha affermato che “anche per l'esercizio 2020 il Controllo di Gestione ha regolarmente svolto l'analisi e la verifica dei risultati di gestione, conseguiti dalle diverse Strutture regionali, i cui esiti sono stati esplicitati nella Relazione sulla Performance 2020 approvata con DGR 892 del 16/06/2021 e validata dall'OIV con documento prot. n. 41 del 18/06/2021. La relazione evidenzia i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi operativi programmati e alle risorse, esplicitando l'analisi dei costi di funzionamento di ciascuna Struttura. La Relazione riporta diversi report gestionali che analizzano in dettaglio e mettono in relazione tra loro attività e obiettivi con costi del personale, costi di funzionamento e più in generale risorse impiegate.

Nel corso dell'anno, come previsto dal §4.4.1.2 del Sistema di Misurazione e Valutazione “Monitoraggio e valutazione intermedi” il Controllo di Gestione ha svolto il monitoraggio sullo stato di avanzamento degli obiettivi al 30.06.2020. Sulla scorta degli esiti di tale monitoraggio, approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 1555 del 17.09.2020, sono state apportate, previo parere favorevole dell'OIV, rimodulazioni di alcuni obiettivi, indicatori e target non più attuabili a seguito di accertate condizioni di imprevedibilità.

Il ritardo dell'approvazione della DGR rispetto a quanto previsto dalla normativa (D.lgs. 150/2009) è stato dovuto all'emergenza epidemiologica, e alla conseguente numerosità delle richieste di rimodulazione pervenute in merito agli obiettivi operativi.

Il Controllo di Gestione predispone, inoltre, un report che evidenzia il grado di raggiungimento degli obiettivi operativi-gestionali delle strutture (Dipartimenti-Sezioni) analizzando gli scostamenti tra valori di target di previsione e valori conseguiti. Tali valori, espressi in percentuale, sono ponderati sulla base del peso attribuito al singolo obiettivo e determinano l'indice di performance di ogni singola Struttura, utilizzato ai fini della determinazione dei compensi di premialità per il personale di comparto. Report che per il 2020 è stato trasmesso alla competente Sezione Personale per la determinazione dei compensi incentivanti al personale.

Il Controllo di Gestione provvede, inoltre, alla certificazione dei risultati conseguiti da tutto il personale con incarico di Posizione Organizzativa mediante il calcolo degli scostamenti tra i valori di target di previsione e quelli consuntivi relativi ad attività/procedimenti amministrativi.

Complessivamente trattasi di numero 4 documenti che al loro interno comprendono una serie di report che analizzano l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie, finalizzati all'ottimizzazione dei processi gestionali direzionali.

L'OIV, fin dalla relazione relativa al 2014, predispone separatamente la relazione di cui alla lettera a), comma IV, art. 14, D.lgs. 150/2009, ove è dettagliato riepilogo dei controlli effettuati; detta relazione si pone a chiusura dei documenti di scrutinio ex post di ciascun periodo".

Inoltre, "con l'implementazione graduale del sistema informativo di gestione della performance di cui si è dotata l'Amministrazione, denominato "Gzoom", oltre alla periodicità annuale si è consolidata la periodicità semestrale in virtù del monitoraggio intermedio precedentemente illustrato.

I report prodotti sono comunicati alla Giunta Regionale, ai Direttori di Dipartimento e ai Dirigenti, oltre che all'OIV".

E' stato altresì riferito 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, frutto della fase di negoziazione che avviene nell'ambito della definizione degli obiettivi strategici assegnati, tra l'organo di indirizzo politico e l'organo amministrativo. Procedura che avviene in fase di predisposizione del DEFR e a cui, come accennato nei punti precedenti, è allineato il Piano della Performance".

Questa Sezione regionale di controllo prende atto, quindi, di quanto riferito dalla Regione Puglia ma non può esimersi dal rilevare come il sistema delineato appaia assai disorganico e frammentario e non sufficiente disciplinato nella normativa regionale e richiederebbe, perciò, 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. 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.lgs. 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 salvo per ARPAL per una transitoria fase di avvio dell'Agenzia"* e che *"tutti i dirigenti hanno raggiunto, sia pur parzialmente, gli obiettivi e hanno ricevuto un'indennità di risultato"*.

A tale riguardo, questa Sezione regionale di controllo, con nota prot. n. 6667 in data 3 novembre 2021 ha espressamente richiesto: *"Circa la valutazione dei dirigenti, si voglia esplicitare nello specifico il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, inviando altresì l'elenco completo delle valutazioni assegnate (con relativo punteggio e percentuale di indennità di risultato erogata)"* e *"Si voglia meglio chiarire quanto affermato al punto n. 2.4.5.1 (raggiungimento parziale degli obiettivi e ottenimento dell'indennità di risultato da parte dei dirigenti)"*.

Al riguardo, la Regione Puglia ha trasmesso una tabella (allegato n. 11 alla nota di risposta prot. n. 187 del 13 gennaio 2022 - prot. Cdc n. 195 del 14 gennaio 2022) contenente cognome, nome, mesi (presumibilmente di servizio) e totale valutazione assegnate a n. 122 soggetti ed

ha specificato che “a tutti i dirigenti regionali sono stati assegnati obiettivi operativi in fase di adozione del Piano della Performance (per l’esercizio 2019, cui si riferisce la risposta al quesito 2.4.5.1). La realizzazione di tali obiettivi in alcuni casi è piena, il 100% del target atteso, in altri casi è parziale. Da qui l’utilizzo dell’espressione “raggiungimento parziale degli obiettivi”. Nella totalità dei casi la valutazione individuale dei dirigenti è stata superiore a 51, soglia minima stabilita dal Sistema di Misurazione e Valutazione per accedere alla indennità di risultato”.

Come è stato *supra* rilevato, tutti i dirigenti hanno ottenuto valutazioni superiori a novanta centesimi (tranne n. 14 dirigenti che hanno comunque ottenuto una valutazione compresa tra ottanta e 89,55 centesimi e n. 4 dirigenti per i quali risulta una valutazione compresa tra 73 e 76,32 centesimi).

Appare poco giustificabile la circostanza per la quale tutti i dirigenti abbiano ottenuto l’indennità di risultato, laddove la soglia minima per l’ottenimento della stessa sia fissato a 51 (su 100), 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, *"il controllo analogo sulle Società in house è disciplinato dalla DGR 812/2014, avente ad oggetto "Legge Regionale n. 26/2013, art. 25 "Norme in materia di controlli". Linee di indirizzo per le società controllate e le società in house della Regione Puglia", pubblicata sul BURP n. 67 del 27 maggio 2014. Di seguito si richiamano i principali contenuti in merito della DGR citata.*

Ai fini dell'attuazione del controllo analogo sulle società in house la Regione: a) svolge funzioni di indirizzo, indicando gli obiettivi dell'attività e dettando le eventuali direttive generali per raggiungerli; b) esercita attività di controllo forte, con poteri di ispezione e verifica, che si traduce in un potere

assoluto di direzione, coordinamento e supervisione delle attività finanziarie e di gestione, anche ordinari.

Sono sottoposti ad approvazione preventiva da parte della Giunta Regionale sulla base dell'attività istruttoria svolta dalla Direzione del Dipartimento competente ratione materiae, in raccordo, laddove necessario, con la Sezione Raccordo al Sistema regionale e con il Dipartimento Risorse Finanziarie e Strumentali, Personale e Organizzazione per le funzioni di rispettiva competenza i seguenti atti: a) il bilancio di esercizio; b) il piano industriale triennale; c) l'affidamento del servizio di tesoreria; d) l'alienazione o dismissioni di immobili; e) i contratti collettivi aziendali; f) le operazioni che comportino una spesa superiore al 25% del patrimonio netto della società; g) i contratti o convenzioni di finanziamento con istituti di credito di importo superiore al 30% del patrimonio netto della società. A tal fine la Società provvede alla trasmissione degli atti alla Direzione del Dipartimento competente, la quale provvede entro i successivi 10 giorni.

Entro 5 giorni dalla adozione degli atti di cui sopra, le Società in house provvedono a trasmettere una informativa alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale e alla Direzione del Dipartimento competente. Le Società in house sono tenute alla comunicazione del documento di budget annuale alla Direzione del Dipartimento competente, che provvede ad approvarlo entro 10 dalla ricezione

Le designazioni negli organi di amministrazione e di controllo nelle Società in house sono di competenza della Giunta Regionale.

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

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

La Sezione Raccordo al Sistema Regionale: a) verifica il rispetto delle disposizioni in materia di requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione, direzione e controllo; b) verifica il rispetto delle disposizioni sui limiti in materia di remunerazioni degli organi di

amministrazione, direzione e controllo; c) monitora e verifica il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli precedenti, nonché la conformità dell'operatività delle Società controllate con la normativa di riferimento; d) effettua il monitoraggio sui procedimenti deliberativi di maggior rilievo che interessano: - gli organi statutari amministrativi e di controllo - la gestione del sistema di deleghe e procure; e) effettua il monitoraggio, di regola semestrale, della situazione economica e finanziaria delle Società.

In materia di contratti pubblici, le società in house, al fine dell'esercizio del controllo analogo da parte della Regione, trasmettono alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale (a cui sono state assegnate parte delle funzioni della dismessa Sezione Gestione Integrata Acquisti) con cadenza quadrimestrale, copia degli atti relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture (procedure di selezione, contratti, eventuali proroghe, modifiche o integrazioni, contratti di leasing, finanziamenti) di valore superiore a euro 100.000,00.

La Sezione Raccordo al Sistema Regionale può acquisire i verbali degli organi di amministrazione e le verbalizzazioni delle riunioni del Collegio sindacale; può altresì richiedere specifiche relazioni, disporre verifiche ed ispezioni ed acquisire documentazione.

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

Il controllo sugli atti relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture di valore superiore a € 100.000,00, sulla base di quanto precisato con D.G.R. n. 1875 del 16 settembre 2014, è eseguito con cadenza quadrimestrale e consiste in una verifica diffusa di conformità alla normativa nazionale e comunitaria in materia di contratti pubblici della determina a contrarre, del provvedimento di aggiudicazione, del conseguente contratto e di ogni eventuale variante apportata alle condizioni contrattuali nel corso di esecuzione, oltre che degli ulteriori atti e adempimenti indicati nella check list di controllo approvata con la richiamata D.G.R. n. 1875/2014, come successivamente aggiornata e modificata con la D.D. n. 1 del 4 febbraio 2020, adottata dalla Sezione Raccordo al Sistema regionale. Le risultanze del controllo sono riportate in una relazione e condivise con la società interessata. Si segnala che, al fine di evitare una duplicazione dell'attività amministrativa, tale controllo è esercitato sugli affidamenti diversi da quelli effettuati dalle società in house nell'ambito di operazioni finanziate

con fondi SIE (FESR – FSE), sui quali la Regione esercita i controlli di primo e secondo livello previsti nell'ambito dei Sistemi di Gestione e Controllo (Si.ge.co) rispettivamente di competenza dell'Autorità di Gestione del Programma Operativo (sul 100% della spesa rendicontata) e dell'Autorità di Audit del Programma Operativo (su un campione estratto annualmente)”.

E' stato chiesto se nel corso del 2020 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 è chiesto, 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*. Inoltre, si è chiesto di comunicare se tutte le società *in house* abbiano 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 siano state redatte puntualmente dalla Sezione Raccordo al Sistema Regionale le relazioni in esito al controllo dei suddetti atti.

La Regione Puglia ha fornito la seguente risposta: *“Con riferimento ai documenti da trasmettere ai sensi della DGR 812/2014 rappresentati dal Budget 2021 e dal Piano industriale triennale 2021-2023, le eventuali osservazioni/raccomandazioni emerse sono evidenziate nei documenti allegati rappresentati da:*

1. *Relazione Tecnica su Budget 2021 InnovaPuglia S.p.A.*
2. *Relazione Tecnica su Budget 2021 e Piano industriale triennale 2021-2023 PugliaSviluppo S.p.A.*

*A riguardo, si evidenzia altresì che la Società Innovapuglia S.p.A. ha trasmesso nel dicembre 2021 il Piano industriale triennale 2022-2024, a seguito dell'insediamento del nuovo Organo amministrativo. Per quanto riguarda i controlli sugli atti di affidamento di servizi e forniture, oggetto di istruttoria della sezione Raccordo al sistema regionale nel 2020, si evidenzia che le società *in house*, soggette a controllo analogo ai sensi dell'art. 25, L.R. n. 26 del 7 agosto 2013, hanno provveduto per ciascun quadrimestre alla trasmissione di copia degli atti relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture di valore superiore a € 100.000,00.*

Per ogni quadrimestre, e distintamente per ciascuna Società, la Sezione Raccordo al Sistema regionale ha provveduto alla puntuale formulazione della relazione recante le risultanze del controllo effettuato.

Si conferma che nel corso del 2020 Innovapuglia S.p.A., Puglia Sviluppo S.p.A. e Acquedotto Pugliese S.p.a. hanno ottemperato agli obblighi di invio al competente organo regionale (RPCT) dei piani triennali per la prevenzione della corruzione”.

La risposta della Regione Puglia, dunque, riguarda solo le partecipate Innovapuglia S.p.A., Puglia Sviluppo S.p.A. e Acquedotto Pugliese S.p.A. laddove gli organismi partecipati e gli enti strumentali della Regione Puglia alla data del 31.12.2019 come elencati nel d.d.l. relativo al rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2020 risultano i seguenti:

Tabella n. 1 - Partecipazioni dirette totalitarie*

Denominazione Società/Ente	Tipologia	Quota di partecipazione posseduta al 31.12.2019 (%)
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 31.12.2019 (%)
Terme di Santa Cesarea Spa	Diretta	50,4876
Osservatorio Regionale Banche - Imprese di Economia e Finanza S.C.A.R.L.	Diretta	12,3258
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 31.12.2019 (%)
Agenzia regionale strategica per lo sviluppo ecosostenibile del territorio - ASSET (ex AREM)	Ente strumentale controllato	100
Agenzia regionale per le attività irrigue e	Ente strumentale controllato	100

Denominazione Società/Ente	Tipologia	Quota di partecipazione al 31.12.2019 (%)
forestali - ARIF		
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
Patto Territoriale Polis del Sud-Est Barese - S.R.L. a scopo Consortile	InnovaPuglia S.P.A. 5,6395
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.

Denominazione Società/Ente	Quota di partecipazione detenuta tramite (%)
	6,17
Centro Studi e Ricerche Sviluppo Edilizia Territorio - CERSET S.R.L.	InnovaPuglia S.P.A. 0,1228
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

La Regione Puglia ha poi affermato che *“Identicamente a quanto testé riportato per le società in house, il controllo sulle Società a controllo pubblico è disciplinato dalla DGR 812/2014, avente ad oggetto “Legge Regionale n. 26/2013, art. 25 “Norme in materia di controlli”. Linee di indirizzo per le società controllate e le società in house della Regione Puglia”, pubblicata sul BURP n. 67 del 27 maggio 2014. Di seguito si richiamano i principali contenuti in merito della DGR citata.*

Per le Società controllate la Giunta regionale approva preventivamente i seguenti atti: a) il bilancio di esercizio; b) il piano industriale triennale; c) l’affidamento del servizio di tesoreria, sulla base dell’attività istruttoria svolta dalla Direzione di Area (ora Dipartimento) competente ratione materiae, in raccordo, laddove necessario, con la Sezione Raccordo al Sistema Regionale e con il Dipartimento Risorse Finanziarie e Strumentali, Personale e Organizzazione per le funzioni di rispettiva competenza. A tal fine la Società provvede alla trasmissione degli atti alla Direzione del Dipartimento competente, la quale provvede entro i successivi 10 giorni. Entro 5 giorni dalla adozione dei suddetti atti, le Società controllate provvedono a trasmettere una informativa alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale e alla Direzione del Dipartimento competente.

Le designazioni negli organi di amministrazione e di controllo nelle Società controllate sono di competenza della Giunta Regionale.

Le Società controllate trasmettono, prima della adozione da parte dei competenti organi statuari, ai Responsabili regionali in materia, il Piano della trasparenza e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e i relativi aggiornamenti; i Responsabili regionali possono proporre modifiche o

integrazioni nei 15 giorni successivi alla trasmissione. Le Società controllate trasmettono ai Responsabili regionali in materia la comunicazione sugli adempimenti posti essere in attuazione dei Piani.

Al fine di assicurare la vigilanza sull'andamento delle Società controllate, queste trasmettono alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale: a) adozione degli atti costituenti il bilancio di esercizio; b) il piano industriale triennale; c) l'affidamento del servizio di tesoreria; d) eventuali informative da parte degli organi di controllo interni ed esterni in merito a rilievi di particolare criticità connesse all'esercizio delle attività di controllo; e) l'informativa sulla gestione del sistema di deleghe e procure; f) l'informativa sui contenziosi di particolare rilievo.

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

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

Appare pertanto evidente come la Regione Puglia non abbia posto in essere controlli precisi ed approfonditi su tutte le proprie società partecipate, limitandosi a predisporre una "Relazione riepilogativa esiti applicazione disposizioni ex DGR n. 100/2018 e DGR n. 1416/2019" dell'11 dicembre 2020, limitata solo alle spese di funzionamento delle società controllate, con la necessità, pertanto, di un deciso cambio di rotta per i prossimi esercizi finanziari.

Si evidenzia pertanto la necessità di un significativo miglioramento nell'attività di controllo nei confronti degli organismi partecipati che assicuri l'effettività e la tempestività nella

conoscenza di tutte le notizie rilevanti, in particolare nell'ambito dei rispettivi rapporti finanziari.

7.3 Le criticità rilevate

Nel corso dell'esame della relazione sui controlli interni della Regione Puglia è stata rilevata in particolare la discordanza tra quanto affermato in due distinti punti del relativo questionario compilato dall'ente.

In effetti, se da una parte la Regione Puglia ha espressamente sostenuto che *“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”, d'altro canto la medesima Regione Puglia ha riferito che “in applicazione del disposto dell'art. 20 d.lgs 175/2016, con Deliberazione di Giunta Regionale n. 2099 del 22 dicembre 2020, è stata approvata la “Relazione sull'attuazione del Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia al 31 dicembre 2018”, nella quale è stato dato atto dello stato delle procedure approvate con DGR 2389/2019, nonché il “Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia al 31 dicembre 2019”, nel quale sono state definite le tempistiche in ordine alle procedure da concludere.*

Nel corso del 2020:

- con Deliberazione n. 854 del 4 giugno 2020 la Giunta Regionale ha approvato uno schema di accordo di cooperazione, ai sensi dell'art. 15 della L.241/90, che prevede di concedere al Comune di Santa Cesarea Terme l'opzione di acquisto della partecipazione della Regione Puglia nel capitale della Società Terme di Santa Cesarea S.p.A., al prezzo a base della terza ed ultima asta indetta dalla Regione medesima. Il Comune eserciterà l'opzione, sotto la condizione sospensiva che venga aggiudicato e sottoscritto, al termine di una procedura di gara ad evidenza pubblica, il contratto di concessione per la gestione dell'attività della Società.
- è stata attivata la procedura di recesso dalla Società Osservatorio regionale banche-imprese di economia e finanza Società consortile a r.l.;
- è stata conclusa la procedura di cessione della Società Cerset S.r.l.;

Per le partecipazioni detenute indirettamente, per il tramite della Società Innovapuglia, sono in corso le procedure di recesso/dismissione”.

Essendo evidente la contraddittorietà di quanto emerso (dismissione delle partecipazioni minoritarie e contestuale partecipazione della Regione Puglia nel capitale della Società Terme di Santa Cesarea S.p.A. e della società Osservatorio regionale banche-imprese di economia e finanza soc. cons. a r.l.) sono stati richiesti chiarimenti, specie con riferimento alle effettive dismissioni e ai controlli posti in essere nei confronti delle società partecipate.

Del resto, anche durante l'emergenza pandemica, la Regione non ha posto in essere controlli in quanto, secondo la Regione medesima, *“non sono state sottoposte a controllo, in considerazione del loro status di società appunto fallita ovvero sottoposta a procedura di liquidazione (in particolare Gruppo di Azione Locale Gargano Società consortile a.r.l. in liquidazione). Con riferimento alla Società Osservatorio regionale banche-imprese di economia e finanza soc. cons. a r.l., si rappresenta che la procedura di recesso si è conclusa nel corso dell'esercizio 2020 con effetto a decorrere dal 1 gennaio 2021. Riguardo infine alla società controllata Società Terme di Santa Cesarea S.p.A., si evidenzia che, nelle more della dismissione, sono stati effettuate le verifiche previste per le Società controllate”.*

Pertanto, non può non rilevarsi come nessun controllo sia stato svolto nel corso dell'anno 2020 nei confronti della società Osservatorio regionale banche-imprese di economia e finanza soc. cons. a r.l. (effettivamente dismessa a partire dal 1° gennaio 2021) mentre per la Società Terme di Santa Cesarea S.p.A. si parla genericamente di *“verifiche previste”*, senza tuttavia specificarne particolari rilevanti quali la natura, la data e l'esito, solo per voler citare le risultanze più rilevanti.

Anche in relazione a tale tematica, pertanto, il concreto operare della Regione Puglia appare non conforme alla normativa di riferimento e, pertanto, richiede necessariamente una doverosa implementazione nei successivi esercizi.

Considerato il rilevante numero di enti e di società comprese nel perimetro del consolidato regionale e rilevata la carenza di una sostanziale *governance* da parte della Regione sui propri enti strumentali, questa Sezione regionale di controllo, infatti, auspica una doverosa implementazione dell'attività di controllo e monitoraggio, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza, anche sulla base delle attività svolte dai singoli organismi.

7.4 Il personale e gli ambiti territoriali ottimali

In materia di personale, la Regione Puglia ha riferito che *“la Sezione Raccordo al Sistema Regionale ha curato l’istruttoria ai fini dell’emanazione, delle Direttive in materia di spese di funzionamento delle Società controllate dalla Regione Puglia, approvate con Deliberazione di Giunta Regionale n. 100 del 31.01.2018, tenendo conto delle disposizioni di cui al D.Lgs. 175/2016. Tali direttive, così come integrate e modificate con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1416 del 30 luglio 2019, sono applicabili sia alle società in house della Regione Puglia che alle società controllate e prevedono obiettivi di contenimento sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese le spese per il personale. Al fine di consentire l’esercizio dei poteri di vigilanza e controllo da parte della Regione Puglia, infine, è previsto che le società trasmettono alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale, contestualmente al bilancio di ciascun esercizio, oggetto di approvazione da parte dell’assemblea dei soci, una relazione riepilogativa dei dati economici di riferimento, asseverata dall’organo di controllo contabile, che attesti il rispetto delle misure stabilite”*.

Per quanto attiene, invece, allo svolgimento in ambiti territoriali ottimali (ATO) dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, la Regione Puglia ha riferito che *“il sistema di governance della Puglia, in attuazione dell’art. 3bis del d.l. 138/2011 prevede l’AGER (Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti) quale ente di governo dell’ambito ottimale regionale, il cui compito principale è l’attuazione del PRGRU e in particolare l’affidamento per la realizzazione e la gestione degli impianti previsti dal suddetto piano. Per quanto concerne il sistema di raccolta, spazzamento e trasporto rifiuti, sono stati istituiti sub-ambiti denominati ARO (ambiti raccolta ottimale). A seguito della loro istituzione si sta procedendo alla individuazione dei gestori unitari cui vengono affidati servizi di raccolta, spazzamento e trasporto rifiuti. In particolare, ad oggi sono stati individuati i gestori unici relativamente a 31 ambiti su 38. Per i restanti 7 si stanno completando le procedure di affidamento del servizio unitario”*.

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 prestazioni sanitarie di eccellenza, fuori dal territorio della propria Regione di residenza.

8.2 Obiettivi e risultati della gestione del servizio sanitario regionale pugliese

La Regione Puglia ha riferito che *"nell'ambito degli schemi di contratto dei Direttori Generali di ASL ed AOU approvati con la D.G.R. n. 320 del 13/2018 e successivamente integrati con la D.G.R. n. 1487 del 2/8/2019, ha previsto l'attribuzione ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali ed Ospedaliero-Universitarie del S.S.R. di obiettivi gestionali annuali, la cui valutazione è correlata all'erogazione del trattamento economico di risultato di cui all'art. 1, comma 5 del D.P.C.M. n. 502/1995.*

Con D.G.R. n°1626/2020, a parziale modifica della D.G.R. n. 2198/2016, la Giunta Regionale ha stabilito di attribuire al Segretario Generale della Presidenza le funzioni di verifica degli obiettivi

gestionali annuali attribuiti ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali ed alle Aziende Ospedaliero-Universitarie del S.S.R. relativamente agli anni 2017 e 2018 ai fini dell'erogazione del trattamento economico di risultato;

Con D.G.R. n°2136/2020 il trattamento economico relativo al raggiungimento degli obiettivi gestionali, risultante dalla valutazione tecnica, dei DD.GG. delle Aziende del SSR per gli anni 2017 e 2018 ha tenuto conto sia della certificazione ministeriale con riferimento alla Griglia LEA Regione Puglia, livello "Adempiente" 179(2017) e 189(2018) sia delle particolari e differenti condizioni demografiche, ambientali, epidemiologiche e organizzative in cui opera ciascuna Azienda Sanitaria.

Con D.D. N. 12/2020 il Segretario Generale della Presidenza ha valutato gli obiettivi gestionali attribuiti ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali per l'anno 2017 ai fini dell'erogazione del relativo trattamento economico di risultato.

Con D.D. N. 145/2021 il Segretario Generale della Presidenza ha valutato gli obiettivi gestionali attribuiti ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali per l'anno 2018 ai fini dell'erogazione del relativo trattamento economico di risultato.

Con D.G.R. n. 2437/2019 sono stati definiti ed assegnati gli obiettivi economico-gestionali, di salute e di funzionamento dei servizi ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliero-Universitarie del SSR pugliese per l'anno 2019.

L'ultimo anno per il quale il procedimento di valutazione si è concluso è il 2018, il procedimento per la valutazione degli obiettivi 2019 è attualmente in itinere".

La Regione Puglia è stata invitata a voler specificare le modalità di individuazione degli obiettivi assegnati ai direttori generali degli enti del servizio sanitario regionale, ma si è limitata a trasmettere copie dei seguenti atti: D.G.R. n. 2136/2020, D.G.R. n. 2437/2019, D.G.R. n. 2198/2016, D.G.R. n. 1626/2020, D.G.R. n. 320/2018, D.G.R. n. 1487/2019, D.D. n. 367 del 30.12.2020, D.D. n. 145 del 25.05.2021, D.D. n. 8 del 10.11.2021.

Nel prendere atto di quanto riferito dalla Regione Puglia, il Collegio conferma le considerazioni in più occasioni già espresse sull'inadeguatezza della tempistica delle valutazioni dei direttori generali in ambito sanitario, che farebbe venire meno l'utilità della stessa valutazione (venendo così a mancare la possibilità di adottare i necessari correttivi dell'azione degli stessi direttori generali, nonché quel naturale diretto collegamento tra azione amministrativa e valutazione in sé). Del resto, non giustificabile appare la circostanza per la quale con D.D. 145 del 25 maggio 2021 si sia proceduto alla "Valutazione degli obiettivi

gestionali attribuiti ai Direttori Generali delle AA.SS.LL.ed AA.OO.UU. per l'anno 2018 ai fini dell'erogazione del relativo trattamento economico di risultato".

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 *"la Sezione Raccordo al Sistema Regionale effettua con sistematicità il monitoraggio dei Verbali dei Collegi Sindacali attraverso la piattaforma P.I.S.A., resa disponibile dal MEF. 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 2019, i verbali caricati sul portale ed esaminati sono stati n. 168. I rilievi inerenti le deliberazioni, le determinazioni e i bilanci delle Aziende sanitarie, 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", per la presenza di determinazioni dirigenziali strutturate in maniera poco chiara, per acquisti di beni e servizi effettuati in assenza di provvedimenti autorizzativi, e per affidamenti diretti in cui non è evidenziato il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e rotazione nella selezione dei fornitori;

§ "Illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale", per le ripetute operazioni in proroga contrattuale, causa l'impossibilità di definire in tempi compatibili i necessari bandi, e per affidamenti contrattualmente scaduti e reiteratamente prorogati (talvolta in sanatoria).

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", nella fase procedimentale della liquidazione, e per pagamenti di interessi e spese legali a fronte di procedure esecutive conseguenti a mancati pagamenti entro i termini di legge;

§ "Rilievi inerenti l'approvazione del Bilancio di esercizio", quali mancata o incompleta riconciliazione tra le risultanze del libro degli inventari, la contabilità aziendale e l'attività di inventariazione fisica dei beni esistenti in Azienda; mancato aggiornamento del libro degli inventari; discordanza delle

posizioni di debito/credito rispetto alla circolarizzazione tesa a confermare i saldi contabili; discordanza tra la contabilità di magazzino e la Co.Ge; incongruenza dell'accantonamento al fondo rischi; mancato rispetto del tetto di spesa di cui al D.L. 78/2015; 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, sia in termini numerici sia come fattispecie di osservazioni sollevate dai Collegi Sindacali, appartengono alle seguenti tipologie:

§ “Carenze e/o irregolarità riscontrate nell'adozione dell'atto”, con riferimento alle modalità di selezione ovvero alla formalizzazione del conferimento e alle proroghe e rinnovi reiterati di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa;

§ “Tardiva adozione dell'atto”.

Iniziative regionali

In riferimento alle osservazioni di natura contrattuale, sollevate dai Collegi sindacali, la Regione Puglia sta operando, in maniera particolarmente incisiva, sul fronte del ricorso continuo alla proroga contrattuale e agli affidamenti diretti.

L'Amministrazione, infatti, è da anni impegnata nella pianificazione, promozione, organizzazione e sviluppo di attività connesse alla ottimizzazione degli acquisti di beni e servizi sanitari, atteso che la spesa sanitaria, per volumi e tipologie di acquisti, assorbe larga parte delle risorse finanziarie dell'Ente e, dal 2014 con L.R. n.37, ha designato la società totalmente partecipata InnovaPuglia S.p.A. quale “soggetto aggregatore della Regione Puglia (SarPulia)”, nella sua qualità di centrale di committenza costituita, ai sensi del comma 455 dell'articolo 1 della legge 27/12/2006 n. 296 e centrale di acquisto territoriale, ai sensi dell'articolo 33 del D. Lgs. n. 163/2006.

E' da evidenziare che, nonostante le iniziative intraprese e le procedure avviate, permane un certo ritardo nella conclusione delle procedure di affidamento del Soggetto Aggregatore. Tale ritardo in parte è attribuibile alle difficoltà riscontrate in ordine al reperimento dei commissari di gara, dovute all'inattività, ad oggi, del relativo Albo Nazionale, e alla mole dei ricorsi giudiziari avverso le previsioni dei diversi bandi di gara; in parte, all'assetto organizzativo delle procedure di acquisto.

In merito a quest'ultima problematica, l'Amministrazione Regionale ha dato indirizzo all'Organo amministrativo della società in house InnovaPuglia S.p.A. di procedere con la definizione di un efficiente assetto di deleghe gestionali, che possa consentire uno snellimento procedimentale e una maggiore efficienza operativa.

In particolare, con deliberazione della Giunta regionale n. 727/2019 è stato dato mandato al Consiglio di Amministrazione ed al Direttore Generale di InnovaPuglia, per quanto di rispettiva competenza, di approvare disposizioni operative interne finalizzate ad accelerare ed omogenizzare le procedure relative all'indizione degli appalti specifici richiesti dal tavolo tecnico gare farmaci per medicinali a brevetto scaduto, le procedure per la negoziazione diretta dei medicinali nei casi previsti (farmaci esclusivi, farmaci originatori in distribuzione per conto non aggiudicati a seguito di procedure competitive, farmaci originatore biotecnologici per la continuità terapeutica non aggiudicati a seguito di procedure competitive). Inoltre, è stato dato mandato al Consiglio di Amministrazione ed al Direttore Generale di InnovaPuglia S.p.A., per quanto di rispettiva competenza, di stabilire una fattiva collaborazione con altri Soggetti Aggregatori regionali al fine di aderire alle procedure di gara d'appalto centralizzate sui farmaci avviate dagli stessi qualora precedenti a quanto previsto dalla pianificazione di InnovaPuglia S.p.A.

In riferimento alla soluzione dei rilievi di natura contabile, la Regione, dopo una prima fase di accompagnamento, per consentire alle Aziende del S.S.R. pugliese di acquisire i requisiti di certificabilità dei propri bilanci entro tale data, ha ritenuto di portare a compimento il completamento del percorso di attuazione della certificabilità dei bilanci (PAC), con una seconda fase, il cui coordinamento è in capo alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale, attraverso l'indizione di un'apposita gara comunitaria, la cui aggiudicazione è avvenuta il 24 gennaio 2018 (A. D. n.3/2018 della Sezione Gestione Integrata Acquisti).

Il Servizio Controlli Agenzie, Organismi e Società Partecipate e Certificazione Aziende Sanitarie ha avviato la costituzione di un Gruppo di lavoro permanente, composto da esponenti dei Collegi Sindacali degli Enti del S.S.R. pugliese e da rappresentanti regionali, al fine di esercitare più compiutamente la propria attività di vigilanza sugli Enti sanitari, attraverso gli organi di controllo interno.

Obiettivo del Gruppo di lavoro è quello di analizzare e monitorare gli aspetti amministrativo – contabili che presentano maggiore rilevanza e criticità, nonché di armonizzare l'attività svolta dai Collegi Sindacali.

A tale scopo, i Collegi Sindacali sono stati invitati a manifestare la loro eventuale disponibilità a partecipare al suddetto team work indicando il nominativo di un componente.

Al termine dei riscontri ricevuti, si procederà alla costituzione formale del Gruppo di Lavoro.

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. 727/2019 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 2019, 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. 630/2019 con cui sono stati determinati i tetti di spesa per singola Azienda Sanitaria Locale per l'anno 2019 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 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, con particolare riferimento ai farmaci riconducibili alla categorie terapeutiche per le quali nel corso del 2018 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 principi 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 sfioramento 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 alla “mole di ricorsi giudiziari avverso le previsioni dei diversi bandi di gara”, di cui si era fatta esplicita menzione in risposta a quesito avanzato da questa Sezione regionale di controllo, la Regione Puglia è stata invitata a fornire dati relativi alla quantificazione del contenzioso, alla percentuale di sentenze sfavorevoli all'Amministrazione

regionale ed alle contestazioni più ricorrenti. Al riguardo, la Regione Puglia ha affermato che *“su 17 ricorsi, 1 risulta sospeso, 2 in attesa di sentenza e gli altri 14 hanno avuto esito favorevole alla stazione Appaltante, con una percentuale attuale di soccombenza dello zero percento”*.

E' stato inoltre chiesto di fornire una rappresentazione sintetica degli effetti prodotti (soprattutto in termini finanziari) nel corso del 2020 dalla D.G.R. n. 727/2019, citata tra i provvedimenti assunti dall'Amministrazione regionale per far fronte alle criticità riscontrate in relazione alla gestione del servizio sanitario e per il contenimento della spesa farmaceutica. Al riguardo, la Regione Puglia ha affermato che *“tramite i dati pubblicati dall'AIFA sui report di monitoraggio della spesa farmaceutica è possibile rilevare che:*

- a) *nel corso del corso del 2019, lo sfioramento registrato dalla Regione Puglia per il Tetto di spesa farmaceutica per Acquisto Diretto di farmaci e Gas medicali è risultato di 296.993.284 euro, con un'incidenza del +3,94% sul FSR rispetto al tetto assegnato del 6,89%;*
- b) *nel corso del corso del 2020, lo sfioramento registrato dalla Regione Puglia per il Tetto di spesa farmaceutica per Acquisto Diretto di farmaci e Gas medicali è risultato di 277.612.649 euro, con un'incidenza del +3,51% sul FSR rispetto al tetto assegnato del 6,89%; tale dato risulta in riduzione rispetto a quello registrato per l'anno precedente per un importo pari ad euro 19.380.635.*

Il Percorso Attuativo della Certificabilità dei bilanci degli Enti sanitari (PAC) è un progetto ministeriale avente come obiettivo il “raggiungimento degli standard organizzativi, contabili e procedurali necessari a garantire la certificabilità dei dati e dei bilanci degli enti (...) nonché dei bilanci sanitari consolidati”.

E' da evidenziare che il termine certificazione di bilancio, ormai desueto, è stato sostituito dal termine revisione contabile e, più recentemente, “revisione legale dei conti”, ma nelle normative nazionali e regionali di ambito sanitario è ancora utilizzato. L'assoggettabilità dei bilanci delle ASL alla revisione da parte di un soggetto esterno abilitato deriva, da un lato, dalla necessità di controllo della spesa sanitaria pubblica e, dall'altro, dall'esigenza di rendere i sistemi di rendicontazione della sanità pubblica, di Regioni ed Aziende, sempre più attendibili e confrontabili tra loro, nell'ambito della più ampia riforma di armonizzazione contabile (D. Lgs. n.118/2011).

I Decreti Ministeriali di riferimento sono: il Decreto 17 settembre 2012 del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (c.d. Decreto certificabilità), che ha introdotto la revisione contabile quale strumento di riferimento per la verifica dei dati e dei bilanci, ed il Decreto del 1 marzo 2013 (Definizione dei Percorsi attuativi della Certificabilità – c.d. Decreto PAC), con cui sono stati individuati i requisiti comuni da realizzare in ciascuna Regione per garantire la qualità dei

dati e dei bilanci, nonché sono state adottate le indicazioni e le linee guida per le fasi di predisposizione, presentazione, approvazione e verifica dell'attuazione del PAC.

A partire dal 2014 ciascuna Regione ha avviato il proprio Percorso; nello specifico la Regione Puglia, ha intrapreso nel 2013 con D.G.R. n. 1170 del 21 giugno 2013, il proprio PAC, teso alla certificabilità dei bilanci delle Aziende Sanitarie Locali.

Successivamente, La Regione Puglia ha previsto nel Piano Operativo 2016-2018, intervento GOAMM 02.04, il completamento dell'intero PAC, avviando un secondo percorso di affiancamento, a coordinamento regionale, con D.G.R. n. 1011/2017, finalizzato al raggiungimento dei requisiti di certificabilità dei bilanci di esercizio degli Enti del S.S.R.

Durante lo svolgimento delle attività, le Società di revisione affidatarie del servizio hanno riscontrato, per tutte le Aziende del S.S.R., la presenza di criticità ostative alla certificabilità stessa, determinate, anche, dalla sospensione temporale dei servizi di assistenza tecnica, intercorsa tra la fine della prima fase di accompagnamento (esercizio 2016) e l'avvio della seconda (esercizio 2018).

Al termine delle attività complessivamente svolte, tutte le Aziende del S.S.R. pugliese, coinvolte nel PAC, hanno compiuto un percorso, che seppur con risultati finali non omogenei, ha comunque portato a notevoli miglioramenti in termini di certificabilità dei bilanci, tanto che le rilevanti criticità inizialmente presenti sono state superate in quasi tutti gli Enti sanitari, e laddove ciò non sia accaduto, si sono ottenuti notevoli progressi, primo fra tutti l'aggiornamento ed, in alcuni casi, l'adozione del "Manuale delle Procedure amministrativo contabili", a cui hanno provveduto tutte le Aziende. Va da sé che laddove le procedure non vengano applicate o vengano applicate, per prassi contabili consolidatesi nel tempo, in maniera difforme da quanto previsto dalla normativa e dal Manuale delle procedure amministrativo - contabili, è più difficoltoso il raggiungimento della qualità e della verificabilità dei dati contabili.

È, infatti, attraverso tali procedure che si selezionano e si formalizzano le informazioni oggetto di rilevazione contabile che dovranno confluire nel bilancio.

All'interno del PAC la Regione Puglia non ha assunto un ruolo ispettivo, bensì ha supportato le Aziende nel superamento delle varie criticità.

In conclusione, a seconda dei differenti risultati conseguiti, sono giunte a "certificazione" (Revisione legale volontaria) del Bilancio di esercizio 2020 (Stato Patrimoniale 2020) le AA.SS.LL. di Bari, Bat e Brindisi, mentre i restanti Enti stanno proseguendo con i servizi di accompagnamento, al fine di giungere all'obiettivo ultimo della certificazione dei propri bilanci.

Entrambi i risultati sono costantemente e periodicamente monitorati dall'Amministrazione Regionale".

Nell'attività di controllo eseguita negli esercizi precedenti, le criticità rilevate nell'ambito della categoria «questioni contrattuali», e in particolare l'illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale, è già stato più volte segnalato dalla Corte dei conti nelle deliberazioni relative alle singole aziende sanitarie e, da ultimo, nella deliberazione di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 79/2020/PRSS.

Per quanto attiene ai fabbisogni sanitari, la Regione Puglia ha chiarito che *"i fabbisogni sanitari delle tipologie di strutture già esistenti non sono stati di recente aggiornati, salvo che per i seguenti: È stato adottato il R.R. del 24/8/2020, n. 15 (in vigore dall'8/9/2020), con cui è stato stabilito il fabbisogno delle strutture ambulatoriali che erogano prestazioni chirurgiche e procedure diagnostico/terapeutico; È stato adottato il R.R. del 30/12/2020, n. 20, con il quale 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."*

In riferimento alle strutture sociosanitarie i regolamenti regionali n. 4/2019 e n. 5/2019 hanno determinato i relativi fabbisogni di posti, uno relativo all'autorizzazione all'esercizio ed uno relativo all'accreditamento. A seguito dell'entrata in vigore dei regolamenti, 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".

In relazione ai fabbisogni sanitari in ambito regionale, l'ente è stato invitato a fornire apposito prospetto di sintesi, corredato dei rilevanti dati di natura finanziaria, o copia degli atti di programmazione dei medesimi fabbisogni.

Al riguardo, è pervenuta la seguente risposta: *"1) In riferimento al Regolamento regionale n. 15 del 8/9/2020 si trasmette copia dello stesso, significando che trattasi di regolamentazione che impatta su strutture in regime di autorizzazione all'esercizio, senza oneri a carico del S.S.N;*

2) In riferimento al RR n. 20 del 30/12/2020 si trasmette copia dello stesso; l'art. 3 del citato regolamento determina il fabbisogno di strutture ai fini dell'autorizzazione e dell'accreditamento

3) a. In riferimento ai RR n. 4 del 21/01/2019 e RR n. 5 del 21/01/2019 si trasmette copia degli stessi; i predetti regolamenti prevedono entrambi due fabbisogni distinti – quello relativo all'autorizzazione all'esercizio più ampio, quello relativo all'accreditamento più contenuto ma allineato al parametro stabilito dal Comitato nazionale LEA. Nel dettaglio, gli articoli 9 di entrambi i regolamenti determinano il fabbisogno di autorizzazione all'esercizio e gli articoli 10 determinano il fabbisogno di accreditamento.

b. Si trasmette copia delle DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019 cd. Atti ricognitivi delle strutture rientranti nel fabbisogno di accreditamento, al fine di assegnare i posti disponibili rientranti nel fabbisogno di cui all'art. 10 dei predetti regolamenti.

c. Con legge regionale n. 18 del 07/07/2020 all'art. 6, comma 2 si è stabilito che "2. Nel caso in cui dall'atto di ricognizione di cui all'articolo 12.1, lettera a), del r.r. 5/2019, dovesse risultare su base territoriale provinciale un fabbisogno per l'accreditamento di cui all'articolo 10, comma 1, del r.r. 5/2019, sufficiente a garantire l'accreditamento e la contrattualizzazione di tutti i posti letto di RSSA ex articolo 58 del r.r. 4/2007, esistenti nel territorio provinciale, è consentita, sin dal primo bimestre di presentazione delle istanze ai sensi della deliberazione della Giunta regionale 7 novembre 2013, n. 2037 (Principi e criteri per l'attività regionale di verifica della compatibilità al fabbisogno sanitario regionale, ai sensi dell'articolo 8 ter d.lgs. n. 502/1992 e articolo 7 l.r. 8/2004, per la realizzazione delle strutture sanitarie e socio sanitarie di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), punti 1 e 2, l.r. 8/2004), la distribuzione di posti letto oltre il limite di venti e nel limite di posti letto oggetto di autorizzazione al funzionamento."

A tal fine, si trasmette la DGR n. 2244 del 29/12/2021 "Attuazione dell'art 6 comma 2 della LR N. 18/2020 "Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria" – Distribuzione dei posti di cui all'art 58 del RR 4 del 2007"

d. Con legge regionale n. 26 del 01/08/2020 all'art. 18 "Modifiche ai r.r. n. 4 e n. 5 del 21 gennaio 2019" si è stabilito che "1. Il fabbisogno di posti per le RSA e i Centri diurni, di cui ai regolamenti regionali 21 gennaio 2019, n. 4 (Regolamento regionale sull'Assistenza residenziale e semiresidenziale ai soggetti non autosufficienti - Residenza Sanitaria Assistenziale (RSA) estensiva e di mantenimento-Centro diurno per soggetti non autosufficienti) e n. 5 (Regolamento regionale sull'Assistenza residenziale e semiresidenziale per soggetti disabili - Residenza Sanitaria Assistenziale (RSA) per disabili - Centro diurno socioeducativo e riabilitativo per disabili), è incrementato in misura pari a

consentire alle strutture autorizzate di poter completare l'accreditamento e la contrattualizzazione dei nuclei che sono risultati incompleti nei diversi atti di ricognizione approvati dalla Giunta regionale per carenza di fabbisogno distrettuale e provinciale."

A tal fine, si trasmettono la DGR n. 1729 del 28/10/2021 "Attuazione dell'art 18 della LR N. 26/2020 - Assegnazione provvisoria dei posti a completamento dei nuclei ai fini dell'accreditamento" e la DGR n. 2243 del 29/12/2021 "Rettifiche ed integrazioni alla DGR n. 1729 del 28 ottobre 2021 ad oggetto "Attuazione dell'art 18 della LR N. 26/2020 - Assegnazione provvisoria dei posti a completamento dei nuclei ai fini dell'accreditamento"".

8.3 La misurazione dell'outcome nell'ambito del servizio sanitario regionale pugliese

La Regione Puglia "a partire dal 2016, ha aderito al sistema di valutazione del Network delle Regioni, messo a punto dal Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, che consta di oltre 200 indicatori finalizzati a misurare diverse dimensioni del Sistema Sanitario Regionale. In particolare, la performance viene valutata in termini di capacità di: promuovere la salute della popolazione; tradurre le strategie in risultati; garantire la qualità dell'assistenza; migliorare l'esperienza del paziente; costruire un adeguato clima organizzativo; promuovere la sicurezza sanitaria; raggiungere tutti gli obiettivi di cui sopra attraverso un corretto utilizzo delle risorse. Gli indicatori sono elaborati a livello regionale dall'AReSS Puglia; una selezione di questi indicatori è utilizzata anche ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi da parte dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie. Inoltre, il Regolamento Regionale di riordino della rete ospedaliera n. 23 del 22/11/2019 prevede l'implementazione di un sistema di monitoraggio della qualità dell'assistenza, all'art. 3 che recita "Le misure e le stime di riferimento e di verifica per i volumi di attività e gli esiti sono quelle prodotte dal Programma Nazionale Esiti di A.Ge.Na.S., ai sensi del comma 25 bis dell'art. 15 della L. 135/2012, opportunamente integrate con indicatori di performance elaborati da AReSS Puglia. AReSS elabora anche gli indicatori previsti dal Nuovo Sistema di Garanzia di erogazione dei LEA, compresi quelli sperimentali relativi ai Percorsi Diagnostico-Terapeutici-Assistenziali e alla valutazione dell'equità".

La Regione ha poi riferito 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 alla richiesta relativa all'esigenza di una più chiara specificazione degli esiti del monitoraggio in esame, si è chiarito che "la Regione, attraverso A.R.e.S.S. e il referente regionale per la segnalazione degli eventi sentinella, analizza cause e fattori contribuenti con lo scopo di identificare i fattori primari che possono aver contribuito agli eventi avversi, tramite l'applicazione di una metodologia di indagine orientata al sistema ed ai processi. I dati pervenuti dimostrano una maggiore compliance del sistema rispetto alla gestione degli eventi sentinella, atteso che è stato, nella maggioranza dei casi, individuato un piano di azione per prevenire il ripetersi dell'evento".

Inoltre, circa la richiesta di specificare le attività svolte e gli esiti del monitoraggio in esame, segnalando in particolare eventuali ipotesi di mancata uniformità sul territorio o di mancato accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la Regione Puglia ha affermato che "con DGR n. 691/2011 sono state approvate le Linee guida regionali per l'accesso ai servizi sanitari territoriali ed alla rete integrata dei servizi socio-sanitari, allegate in copia. Non si segnalano situazioni di mancata uniformità sul territorio o di mancato accesso unitario ai servizi sanitari e sociali. In caso di eventuali segnalazioni, si procede con note/circolari a ripristinare la situazione alla disciplina di cui alla citata deliberazione".

Per quanto attiene alle irregolarità riscontrate, 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	2020	118.621	51.337	43%	2.713	5%
Strutture pubbliche	2020	231.692	47.416	20%	1.982	4%

Fonte: questionario sui controlli interni per il 2020 della Regione Puglia

L'ente regionale ha anche affermato che "in attuazione anche del Piano Operativo 2016-2018, la Regione Puglia ha adottato la deliberazione di Giunta regionale n. 90/2019, relativa alle nuove linee

guida sui controlli delle cartelle cliniche e delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, approvate dai Ministeri affiancanti. Inoltre, con la deliberazione di Giunta regionale n. 984 del 12/6/2018 la Regione Puglia ha recepito le disposizioni in materia di appropriatezza, di cui al DPCM 12 /1/2017

A) l'esecuzione in regime di ricovero diurno delle classi di ricovero elencate nell'allegato 6A del DPCM 12 /1/2017 (DRG da alto rischio di inappropriata in regime di degenza ordinaria): Con la deliberazione di Giunta regionale n. 984 del 12/6/2018 la Regione Puglia ha recepito le disposizioni in materia di appropriatezza, di cui al DPCM 12 /1/2017.

B) Il trasferimento dal regime di day surgery al regime ambulatoriale degli interventi chirurgici elencati nell'allegato 6B del DPCM 12/1/2017 (Prestazioni ad alto rischio di non appropriate in regime di day surgery, trasferibili in ambiente ambulatoriale): Con la deliberazione di Giunta regionale n. 1202/2014 e ss.mm.ii. la Regione Puglia ha trasferito in regime di day- service i 108 DRG ad alto rischio di in appropriatezza. I Ministeri affiancanti (Ministero della Salute e MEF) hanno certificato l'allineamento della Regione Puglia allo standard ministeriale”.

In riferimento alla richiesta di fornire chiarimenti rispetto ai dati presentati, specie in relazione alle prestazioni risultate inappropriate, la Regione Puglia ha chiarito che *“l'attività di verifica dell'appropriatezza delle prestazioni è demandata alle UVARP aziendali, secondo la deliberazione di Giunta regionale n. 90 del 22/01/2019 (si allega file Quesito 33 - DEL_90_2019), erogate in regime di ricovero. Le prestazioni valutate dall'UVARP come “inappropriate”, vengono ricondotte al corrispondente DRG, nel rispetto della diagnosi principale e delle eventuali complicanze, con conseguente decurtazione della tariffa di rimborso”.*

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, sono state avviate iniziative al fine di uniformare le procedure di contrattualizzazione e conseguentemente di controllo.*

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, evidenziando in particolare l’adozione di eventuali *check-list* o linee-guida seguite a tal fine (che si invitava, in caso di risposta positiva, a trasmettere), la Regione Puglia si è limitata a confermare *“il contenuto della relazione, in ordine ai volumi ed al budget concordato. Per quanto attiene l’appropriatezza delle prestazioni è demandata alle UVARP aziendali, secondo la deliberazione di Giunta regionale n. 90 del 22/01/2019, erogate in regime ambulatoriale. Le prestazioni non ritenute appropriate, non vengono riconosciute economicamente da parte delle ASL, quali soggetti che intrattengono i rapporti contrattuali con le strutture private accreditate. Nel settore delle strutture sanitarie e sociosanitarie della riabilitazione, salute mentale, dipendenze patologiche, soggetti non autosufficienti, disabili, autismo si conferma il contenuto della relazione. Annualmente sono impartite direttive alle AA.SS.LL. ai fini della contrattualizzazione chiedendo la trasmissione degli accordi contrattuali e la certificazione della spesa a consuntivo al fine della verifica del rispetto delle indicazioni date dalla Regione”.*

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, è stato espressamente richiesto alla Regione Puglia di esplicitare il funzionamento del sistema di rilascio alle strutture convenzionate delle prestazioni a favore di soggetti esenti dal pagamento del c.d. *ticket* ed in particolare la ripartizione temporale di tali prestazioni.

La risposta dell'ente regionale è stata la seguente: *“non esiste alcun sistema di rilascio. Un cittadino esente può presentarsi liberamente alle strutture private. Non vi sono budget separati”*.

In relazione al funzionamento delle concessioni di accreditamento agli erogatori privati si rileva la mancata descrizione del funzionamento del sistema, anche ai fini di controllo sul rilascio o rinnovo degli accreditamenti medesimi.

Inoltre, rilevata l'assenza di chiarimenti sulle iniziative intraprese per la risoluzione dei casi più gravi di eccessiva dilatazione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, sono stati chiesti chiarimenti alla Regione Puglia che si è limitata a replicare *“che per fronteggiare le situazioni più gravi, che hanno riguardato l'intero territorio regionale, a seguito del rallentamento dell'erogazione delle prestazioni, determinato dall'andamento della pandemia, sono state adottate le misure di cui alle deliberazioni di Giunta regionale n. 2143 del 22/12/2020 e n. 1941 del 29/11/2021, di approvazione del Piano recupero per riassorbire le Liste d'attesa”*.

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 dell'intervenuta 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. All'attualità il nuovo decreto deve essere ancora approvato in Conferenza Stato Regioni ed il Ministero ha provveduto al momento alla modifica dei modelli economici di riferimento (nuovo modello CP) e sono in corso in collaborazione con le regioni la predisposizione della metodologia di compilazione dei modelli ed i successivi regolamenti attuativi”*.

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 Regione Puglia ha replicato che *“dopo gli ultimi due anni di pandemia che hanno condizionato notevolmente la gestione del SSN, come concordato con Ministero della Salute e Ministero*

dell'Economia e delle Finanze, la Regione Puglia continuerà a consolidare i progressi raggiunti con una pianificazione strategica che guardi ai prossimi tre anni in una prospettiva di rilancio post-pandemia e innovazione, anche grazie ai finanziamenti che giungeranno con il PNRR”.

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 “già dal 2012 con la deliberazione n. 1392 del 10/7/2012 recante “Schema di regolamento aziendale per la disciplina delle procedure di acquisto in economia, ai sensi dell'art. 125 del d.lgs n. 163/2006 e ss.mm.ii., abrogato e sostituito dall'art 36 D.Lgs. 50/2016 - Contratti sotto soglia, “per le Aziende Sanitarie e gli Enti del Servizio Sanitario Regionale – Adozione”, la Regione aveva stabilito l'obbligatorietà dell'uso della piattaforma telematica regionale EmPULIA, per tutte le procedure in economia invitando tutti gli operatori economici iscritti nell'albo on line dei fornitori della Regione Puglia per la tipologia merceologica inerente all'oggetto della gara.

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 2020:

ENTE DI RIFERIMENTO	NUMERO PROCEDURE	TOTALE IMPORTO BASE ASTA (ove presente)
ARES Puglia	4	40.200,00 €
ASL BA	735	40.639.790,51 €
ASL BAT	222	281.596.894,42 €
ASL BR	258	92.629.614,80 €
ASL FG	41	25.093.617,09 €

ASL LE	258	73.828.789,19 €
ASL TA	443	74.096.933,05 €
IRCCS De Bellis	15	1.274.198,56 €
IRCCS Giovanni Paolo II	67	37.172.647,47 €
OSPEDALI RIUNITI DI F.	149	102.901.415,93 €
POLICLINICO DI BARI	230	329.266.571,48 €
Totale complessivo	2422	1.058.540.672,50 €

La Regione Puglia è stata invitata a comunicare se siano stati riscontrati, nell'anno 2020, 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 la Regione Puglia ad indicare quali fossero stati i provvedimenti conseguentemente adottati). Al riguardo, l'ente ha replicato che *"la Regione effettua il monitoraggio mediante la reportistica fornita dalla piattaforma Empulia. Infatti, come previsto dall'art. 15 comma 13 lett. d) "la verifica spetta al Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005, sulla base dell'istruttoria congiunta effettuata dalla CONSIP e dall'Autorità nazionale anticorruzione." Il Tavolo non ha evidenziato riscontri al mancato rispetto del dettato normativo"*.

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

Per quanto riguarda la remunerazione dei soggetti erogatori pubblici e privati entro valori massimi - ai fini del governo dei volumi di attività e dei tetti di spesa - in Puglia viene adottato il tariffario nazionale, di cui al D.M. 18/10/2012, recepito con la D.G.R. n. 951/2013. Si segnala comunque 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 2020 ha risentito del mutato scenario indotto dalla pandemia da Covid-19 e ha previsto nuovi ambiti di indagine, rispondendo alla necessità di adeguare la tipologia dei controlli all'eccezionale situazione conseguita all'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, le linee guida predisposte dalla Sezione delle autonomie si sono correlate alle *"Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19"* deliberate dalla medesima Sezione nel pieno della crisi pandemica (deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR).

In particolare, è stata approfondita la tematica degli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo) da parte dell'ente regionale.

In effetti, è stato necessario valutare l'adeguamento del sistema dei controlli interni all'eccezionale situazione determinata dal contesto emergenziale dovuto al diffondersi del Covid-19.

9.2 Controlli interni e pandemia: la situazione nella Regione Puglia

Come già accennato, il questionario per l'anno in esame prevede una nuova sezione, al fine di valutare l'adeguamento del sistema dei controlli interni alle specifiche verifiche che si sono rese necessarie per fronteggiare l'emergenza da Covid-19, sotto i profili della programmazione, delle metodologie e dell'implementazione di aree specifiche di controllo.

Il quadro descrittivo e ricognitivo del sistema dei controlli interni illustrato dalla Regione Puglia mostra come non siano state adottate specifiche procedure di adattamento del sistema dei controlli interni alla situazione emergenziale.

La situazione emergenziale non ha inciso sulle modalità di attuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, che ha continuato a svolgersi secondo le forme ordinarie, salvo che in modalità di lavoro agile, quando richiesto, per il personale addetto.

Nello specifico, la Regione Puglia, con riferimento all'adeguamento dei controlli interni a seguito dell'emergenza pandemica, ha riferito quanto segue: *“per quanto riguarda l'Autorità di Audit, a seguito del repentino sopraggiungere dell'emergenza sanitaria, la pianificazione delle attività hanno dovuto subire una inevitabile sostanziale modifica, avvenuta nel rispetto di quanto previsto dalla nota della Commissione Europea Ref. Ares(2020)1641010 - 18/03/2020 “NOTA ALL'ATTENZIONE DELLE AUTORITÀ DI AUDIT” avente ad oggetto “Emergenza COVID-19”. In particolare, i Servizi della Commissione Europea hanno consentito l'adozione di alcune misure finalizzate a consentire alle AdA lo svolgimento delle attività pianificate per il periodo contabile 01/07/2019-30/06/2020 compatibilmente agli interventi introdotti dal Governo Nazionale per combattere la pandemia. Pertanto, alle AdA è stato consentito, nell'ambito della piena autonomia decisionale su come organizzare le proprie attività di:*

- a) *svolgere le proprie attività da remoto, ossia di effettuare le attività di audit attraverso una revisione dei documenti, sia di quelli disponibili attraverso i sistemi informativi che di quelli trasmissibili in via telematica dai soggetti sottoposti ad audit; una volta terminata l'emergenza, l'autorità di audit avrebbe potuto poi valutare l'opportunità di completare il lavoro con visite in loco per chiarire quei punti che eventualmente necessitano di ulteriori chiarimenti ovvero effettuare una valutazione dell'entità delle attività rimanenti da svolgere, in modo da rivedere le priorità, compatibilmente con le risorse e il tempo ancora a disposizione;*
- b) *dare priorità agli audit delle operazioni rispetto agli audit di sistema;*
- c) *rivedere la propria valutazione del rischio e valutare se gli audit di sistema avrebbero potuto essere rinviati all'anno successivo.*

L'Ada ha compiutamente realizzato le attività pianificate per il 2020, trasmettendo la Relazione Annuale di Controllo nei tempi previsti dai pertinenti Regolamenti (UE)”.

Inoltre, “la necessità di far fronte all'emergenza sanitaria da COVID 19, ha determinato l'adozione di diversi atti organizzativi per la gestione dell'organizzazione del lavoro nelle sedi regionali, che hanno

coinvolto il Servizio Datore di lavoro e la Sezione Personale e organizzazione, per quanto di rispettiva competenza.

In particolare, il Servizio Datore di lavoro ha curato, a partire dal mese di febbraio 2020, una costante attività di informazione dei dipendenti attraverso note informative, direttive e procedure per la prevenzione e il contenimento del rischio di contagio nei luoghi di lavoro. A tal fine, in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente, sono state definite puntuali misure di prevenzione e di protezione dal rischio epidemiologico, da osservare per i servizi da rendere negli uffici in presenza, nel rispetto delle indicazioni contenute nei numerosi provvedimenti legislativi e ministeriali e nelle circolari del Ministero della Salute, conseguenti alla deliberazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020.

Nel periodo da febbraio a dicembre 2020 sono state adottate dieci direttive del Datore di lavoro, recanti informative e procedure da applicare al fine di prevenire e contenere la diffusione del virus COVID 19 negli ambienti di lavoro. Tali disposizioni, indirizzate ai direttori delle strutture di massima dimensione dell'Ente e ai dirigenti di Sezione, per la comunicazione a tutti i dipendenti regionali, hanno garantito un costante e tempestivo aggiornamento delle informazioni sulla evoluzione della situazione epidemiologica e delle conseguenti misure organizzative e di prevenzione, da applicare nei luoghi di lavoro della Regione.

Attraverso le direttive è stata assicurata non solo l'applicazione delle prescrizioni contenute nella copiosa normativa emanata per la gestione dell'emergenza (decreti legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, Circolari del Ministro della salute), ma anche l'adeguamento alle indicazioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 sottoscritto tra il Governo e le parti sociali in data 24 aprile 2020, per consentire la prosecuzione delle attività produttive in condizioni di sicurezza e, successivamente, alle indicazioni specifiche del protocollo quadro "Rientro in sicurezza" dei dipendenti pubblici sottoscritto il 24 luglio 2020.

In particolare, è stata garantita la continuità dell'attività amministrativa degli uffici regionali, indicando ai dirigenti delle strutture regionali, le diverse misure organizzative e di prevenzione da attuare, per l'erogazione dei servizi in condizioni di sicurezza:

- *Svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità di lavoro agile, ai sensi dell'art.87 del D.L. n. 18/2020 e successive modifiche ed integrazioni;*
- *Attuazione delle altre misure di prevenzione e protezione per garantire le opportune condizioni di salubrità e sicurezza negli ambienti di lavoro, per le attività indifferibili da rendere in presenza :*

- a) *Installazione all'ingresso dei luoghi di lavoro di strumentazione idonea a rilevare la temperatura corporea;*
- b) *Fornitura ai dipendenti regionali di dispositivi di protezione individuale (mascherine chirurgiche);*
- c) *Riorganizzazione delle postazioni di lavoro nel rispetto del distanziamento interpersonale ;*
- d) *Dotazione di sistemi per la corretta e frequente igiene delle mani;*
- e) *Interventi di pulizia quotidiana e di sanificazione periodica dei luoghi di lavoro, effettuati a cura della Sezione provveditorato economato;*
- f) *Prescrizioni sulle modalità di accesso di fornitori esterni intese a ridurre le occasioni di contatto con il personale;*
- g) *Fornitura di infografiche, affisse nei luoghi di lavoro recanti, tra l'altro, le informazioni sui rischi di contagio, le istruzioni per la corretta igiene delle mani e il distanziamento;*
- h) *Adozione di procedure decisionali più snelle, attraverso la informatizzazione della gestione documentale;*
- i) *Sorveglianza sanitaria eccezionale a cura del medico competente per la verifica e la segnalazione di situazioni di particolari fragilità dei dipendenti e l'indicazione di idonee misure di tutela;*
- j) *Riduzione degli spostamenti nelle sedi di lavoro e ricorso a modalità di riunioni a distanza in modalità telematica.*

Nell'ambito delle disposizioni del datore di lavoro, assumono peculiare rilievo la procedura a tutela dei lavoratori ipersuscettibili, proposta dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione e dal medico competente e adottata con nota del 27 marzo 2020 prot. n. 51540 e la procedura per la gestione di casi sospetti o confermati di positività al SARS-CoV-2-vademecum operativo per i dirigenti, adottata con direttiva del 30/12/2020 n. 18177.

In attuazione delle procedure suindicate sono state gestite, nel corso dell'anno 2020 dal Servizio Datore di lavoro, attraverso la sorveglianza sanitaria, n. 65 istanze di esame di condizioni di fragilità di dipendenti regionali e n. 60 segnalazioni di casi positivi e di casi sospetti, con l'applicazione delle conseguenti misure a tutela della salute dei lavoratori.

Le misure per l'adeguamento ai protocolli di sicurezza negli ambienti di lavoro sono state definite anche attraverso l'integrazione del documento di valutazione dei rischi, di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, con riferimento al rischio biologico da COVID-19, disposto dal Servizio datore di lavoro, con il coinvolgimento del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente.

A tal fine, previa consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza nel corso della riunione periodica di cui all'art.35 del D.Lgs. n. 81/2008, è stato elaborato il "Documento di valutazione dei rischi art. 17, 28, 29 e 271- Titolo X Esposizione ad agenti biologici D. Lgs. n. 81/2008 "DPCM 17/05/2020 e successivi DPCM 11/06/2020 e 14/07/2020 - Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS- CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione – Maggio 2020 DIRETTIVA N. 3/2020 Ministero della Pubblica Amministrazione.", adottato con determinazione del dirigente della Sezione lavori pubblici, Datore di lavoro n.504 del 17/07/2020.

Tale atto è stato successivamente integrato con il "Documento di Valutazione dei Rischi per Sedi di Lavoro. Integrazione al DVR Covid-19 per mansioni approvato in data 17.07.2020. Documento di Sintesi", adottato con determinazione del Datore di lavoro n.737 del 26/10/2020. Per la redazione di tale documento sono stati eseguiti, dai tecnici del soggetto affidatario del servizio di prevenzione e protezione, specifici sopralluoghi in tutte le sedi regionali, per la definizione di misure di prevenzione idonee, in base alle caratteristiche specifiche e alle condizioni degli immobili dislocati in diverse località della regione Puglia.

In alcune sedi regionali, anche su richiesta dei responsabili delle strutture, sono stati espletati ulteriori periodici controlli dai tecnici del servizio di prevenzione e protezione, per la verifica di attuazione delle misure di prevenzione e l'adeguamento di alcune misure.

L'attività realizzata trova riscontro non solo nella documentazione prodotta e puntualmente trasmessa alle direzioni degli uffici competenti, ma anche negli atti di costante aggiornamento alla evoluzione della situazione epidemiologica e alle nuove prescrizioni normative emanate dalle competenti Autorità governative".

9.3 Controlli amministrativo-contabili e pandemia

Nell'ambito della Regione Puglia "il Controllo da parte della Sezione Controlli di regolarità amministrativa fino a marzo 2020 è stato operato sulla proposta di deliberazione in cartaceo, onde consentire l'accertamento anche dell'apposizione delle firme, in originale, dei soggetti proponenti (PO, Assessore proponente, ecc) ai fini della legittimità della proposta stessa. Da marzo 2020, anche a causa dell'emergenza sanitaria da COVID 19, tutte le strutture operano attraverso documentazione digitale che, però, deve avere delle caratteristiche ben definite (file pdf di tipo A, apposizione di firme digitali di tutti i soggetti proponenti) come stabilito nella D.G.R. 382/2020 recante le "Linee guida per la

gestione delle Deliberazioni di Giunta in modalità digitale” (a cura della Sezione Controlli di regolarità amministrativa).

I controlli di regolarità contabile svolti dalla Sezione Bilancio e Ragioneria non hanno subito modifiche di attuazione in seguito all'emergenza sanitaria da Covid 19, posto che trattasi di un controllo diffuso, su ogni atto comportante implicazioni di spesa”.

In relazione alla richiesta di chiarimenti sulla mancata effettuazione di verifiche successive su atti di spesa per l'emergenza Covid-19, la Regione ha confermato tale circostanza, aggiungendo che *“con nota prot. AOO_175/4957 del 29/12/2021 è stata istituita 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”.* La risposta operativa della Regione Puglia appare evidentemente tardiva, dato che per tutto l'anno 2020 - oggetto della presente relazione - non ha effettuato alcun controllo, a differenza ad esempio di quanto posto in essere da altri analoghi enti, quali ad esempio la Regione Veneto (si veda, in tal senso, il Regolamento regionale n. 6 del 14 luglio 2020) e la Regione Lazio (si veda, in tal senso, pag. 203 - volume II della relazione allegata alla deliberazione n. 109/2021/PARI della Sezione regionale di controllo per il Lazio).

“Per i programmi finanziati da Fondi SIE di cui è titolare la Regione Puglia per il periodo 2014-2020, ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui all'art.127del REG (UE) 1303/2013 è stata istituita l'Autorità di Audit (AdA) incardinata nel Servizio Controllo e Verifica delle Politiche Comunitarie, alle strette dipendenze del Segretario Generale del Presidente della Giunta regionale. Al momento l'Ada consta di n.13 risorse a tempo pieno impiegate per tutto l'anno, più un dirigente, per un totale in termini di FTE=14.

L'Autorità di Gestione ha provveduto nel corso del tempo a rafforzare le procedure interne di controllo al fine di ridurre ulteriormente i già limitati livelli di frodi e di irregolarità soprattutto di carattere amministrativo. A tale riguardo, si segnala che nell'ultimo periodo, in particolare con Determinazione Dirigenziale n. 164 dell'8/10/2020, ha provveduto ad adottare alcune ulteriori modifiche del Sistema di Gestione e Controllo del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite di seguito riportate:

- *modifica e integrazione degli appositi modelli di dichiarazione relativa all'assenza di situazioni di conflitto di interessi e di situazioni di incompatibilità che devono essere sottoscritte dai componenti delle Commissioni di Valutazione per la selezione delle operazioni da finanziare a valere sul*

Programma (aggiornamento effettuato in conformità alla normativa comunitaria e nazionale vigente, con particolare riferimento alle previsioni in materia di conflitto di interessi di cui all'art. 61 del Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018);

- *aggiornamento e integrazione delle check list per le verifiche di gestione amministrativo-documentali (controlli di primo livello) introducendo, in corrispondenza di tutte le sezioni rilevanti, appositi richiami ai meccanismi di frode identificati dalla nota della Commissione Europea COCOF n. 09/0003/00-IT del 18 febbraio 2009 "Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC", in modo tale da fornire supporto al personale incaricato dello svolgimento delle verifiche di gestione per il riconoscimento dei segnali (c.d. "cartellini rossi") che possono rivelarsi indicativi della sussistenza di possibili frodi. L'aggiornamento delle suddette check list, così come le attività di formazione in materia di antifrode svolte negli anni precedenti e in materia di anticorruzione risultano conformi alle raccomandazioni contenute nella nota EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014 "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", in base alla quale "Il personale incaricato delle verifiche di gestione documentali e sul posto deve conoscere le indicazioni della Commissione e nazionali sugli indicatori di frode" (cfr. § 4.2.4) e "In particolare, questi indicatori [di frode] devono essere noti a tutti coloro che svolgono attività relative alla revisione delle attività dei beneficiari, come ad esempio, le persone che svolgono le verifiche di gestione documentali e sul posto o altre visite di monitoraggio" (cfr. § 4.3.2). In tal modo si è rafforzata la portata delle verifiche condotte prima che le spese vengano inserite in una Domanda di pagamento, consolidando l'efficacia dei controlli esistenti;*
- *aggiornamento e integrazione dell'apposita dichiarazione, già contenuta nelle check list e nei verbali di verifica amministrativo-documentale e in loco, relativa all'assenza di conflitti di interessi che deve essere sottoscritta dall'incaricato della verifica con specifico riferimento all'operazione oggetto di controllo, introducendo il richiamo espresso all'art. 61 del Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018;*
- *la previsione dell'adozione (con il conseguente effettivo utilizzo) di check list e strumenti di controllo specifici, adattati e adeguati alle peculiarità di ciascuna delle procedure di selezione straordinarie adottate ricadenti nel "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19" (Temporary Framework) e delle operazioni consistenti in appalti pubblici realizzati mediante procedure d'urgenza.*

Inoltre, con riferimento alle procedure di selezione straordinarie attivate nell'ambito del Temporary Framework e a valere sul FSE, si è proceduto ad incrementare il personale incaricato della selezione e delle verifiche di gestione delle operazioni relative agli Avvisi con il maggior numero di domande

presentate, attraverso il ricorso a contratti di somministrazione da parte dell'Organismo Intermedio PugliaSviluppo, società in house della Regione, nonché al supporto dell'Assistenza Tecnica".

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.

9.4 Controllo strategico e pandemia

Per quanto attiene il controllo strategico durante il periodo pandemico, la Regione Puglia ha riferito che *"l'amministrazione regionale, attraverso l'adozione di numerosi provvedimenti (ordinanze del Presidente, circolari e note del dipartimento risorse finanziarie, protezione civile, dipartimento salute etc) ha adeguato la programmazione strategica-operativa all'evolversi dell'emergenza pandemica conformandosi agli indirizzi degli organi di governo nazionali".*

Con riferimento al quesito circa le attività di programmazione strategico-operativa poste in essere, la Regione Puglia si è limitata a *"far riferimento alle misure riportate nel sito: <https://www.regione.puglia.it/web/la-puglia-accanto> e nel file:*

https://www.regione.puglia.it/documents/56205/297732/Lapugliaccanto_book_21.04.2020.%20pdf/e9f99140-c06a-b565-2380-72f75cf083ca?t=1587462830103".

Per quanto attiene poi alla compatibilità di quanto affermato al punto n. 5.7 (sull'esistenza di una nuova programmazione) con quanto dichiarato al punto n. 5.8 (mancata revisione del Documento di economia e finanza regionale) del questionario sui controlli interni, la Regione Puglia ha affermato che *"il DEFR per il triennio 2020-22 è stato approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1445 del 30.07.2019. Nei primi mesi del 2020 si è manifestata l'emergenza pandemica, la cui gestione ha richiesto tempi strettissimi e decisioni rapide in base all'andamento della sua curva epidemiologica nel contesto di scenari previsivi molto incerti. Pertanto, con atti gestionali programmatori-operativi molto più "snelli", "rapidi" ed eventualmente "rivedibili" da parte delle strutture regionali interessate e in base all'andamento della pandemia, è risultato più efficiente ed efficace far fronte alle necessità imposte dall'emergenza pandemica (reperimento DPI, aumento dei posti letti, incentivi alle imprese etc.). E' questa la strada che è stata percorsa.*

In data 7 agosto 2020, la Giunta regionale ha approvato la deliberazione n. 1352 con la quale ha adottato il Documento di Economia e Finanza (DEFR) 2021-23, che ha tenuto conto della situazione pandemica in atto e ha dato evidenza di quanto la Regione Puglia aveva già intrapreso e stava proseguendo in tal senso".

Quanto riferito dalla Regione Puglia non convince in quanto l'esistenza di una nuova programmazione avrebbe richiesto modifiche al DEFR (Documento di economia e finanza regionale), nè convince la giustificazione relativa ad una presunta maggiore snellezza, rapidità e rivedibilità degli strumenti alternativi prescelti.

Inoltre, il DEFR è stato adottato tardivamente rispetto al termine del 30 giugno di cui al punto n. 4.1 dell'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118/2011.

"Con successive deliberazioni n. 1351 del 7.8.2020 e n. 1733 del 22.10.2020 la Giunta Regionale ha adottato apposita disciplina del lavoro agile con la quale venivano individuati i Direttori di Dipartimento e i dirigenti delle diverse strutture regionali come responsabili della predisposizione e attuazione di modalità organizzative atte a garantire la continuità dei servizi e delle attività istituzionali da attuarsi mediante lavoro agile.

Dalla misurazione e accertamento dei risultati conseguiti, in sede di predisposizione della Relazione sulla Performance 2020, non si evidenzia alcuna differenziazione di impatto del lavoro agile sui risultati conseguiti significando che in alcuni casi ha coinciso con una vera e propria innovazione tecnologica di alcuni processi amministrativi".

E' stato specificamente chiesto all'ente regionale di evidenziare se i moduli organizzativi adottati in conseguenza dell'emergenza pandemica abbiano contemplato, oltre al ricorso al lavoro agile, anche forme di semplificazione o di snellimento dei procedimenti finalizzati all'adozione di atti o provvedimenti amministrativi.

Al riguardo, la Regione Puglia ha rappresentato che *“la digitalizzazione e la procedimentalizzazione delle procedure amministrative ha certamente avuto un'accelerazione in occasione dell'emergenza pandemica, quando tutti i dipendenti sono stati dotati di firma digitale, VPN e sistema di trasferimento delle chiamate. Tali strumenti, insieme alla disponibilità di software di videoconferenze, hanno permesso anche la gestione digitale dei provvedimenti di Giunta e degli atti dirigenziali. L'utilizzo diffuso degli strumenti digitali imposto dalla pandemia ha condotto l'amministrazione e i suoi dipendenti verso nuove regole e alla gestione degli atti amministrativi in formato digitale anche in condizioni di lavoro in presenza”*.

Si prende atto di quanto riferito e si evidenzia che, a parte l'utilizzo di sistemi di lavoro da remoto, peraltro adottati da ogni singola organizzazione, pubblica o privata durante l'emergenza pandemica, l'ente regionale non ha adottato alcuna forma di semplificazione o di snellimento dei procedimenti finalizzati all'adozione dei relativi atti e/o provvedimenti amministrativi di competenza, come invece – ad esempio – posto in essere da enti simili (si veda, 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 06/04/2020 della Regione Sicilia).

9.5 Controllo di gestione e pandemia

Per quanto riguarda il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del c.d. lavoro agile, la Regione Puglia ha riferito che *“i Direttori di Dipartimento e i dirigenti delle Sezioni, oltre a definire appositi piani di lavoro collegati a specifici obiettivi e attività da conseguire, hanno monitorato e validato con cadenza bisettimanale e mensile i risultati delle attività svolte dai propri collaboratori impegnati in lavoro agile”*.

In relazione alla richiesta di voler fornire maggiori dettagli circa il punto sopra citato, la Regione Puglia ha chiarito che *“sulla base dei provvedimenti adottati a livello statale in materia di lavoro agile in ragione dell'evolversi dell'emergenza sanitaria, a partire dal DPCM del 23.02.2020, la*

Giunta Regionale ha approvato una disciplina temporanea di utilizzo della modalità di lavoro agile (DGR n. 280 del 5 marzo 2020) quale misura di contrasto all'emergenza sanitaria, in virtù della quale il personale regionale titolare dei requisiti nella stessa previsti è stato collocato in modalità agile, già a partire dal mese di marzo 2020.

La disciplina regionale in materia di lavoro agile è stata modificata dapprima con DGR n. 1351 del 7.08.2020 e poi con DGR n. 1733 del 22.19. Con specifico riferimento al tema della verifica delle prestazioni, le DGR citate prevedono, per lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, la predisposizione di un piano di lavoro che definisca gli obiettivi da conseguire e la successiva validazione delle attività svolte da parte del Direttore/Dirigente, che rappresentano pertanto gli strumenti previsti per il monitoraggio delle prestazioni rese in modalità agile”.

Inoltre, “in ragione dell'evolversi della situazione epidemiologica, la Giunta regionale, con deliberazione n. 280 del 5 marzo 2020, ha approvato la Disciplina temporanea di utilizzo della modalità di Lavoro Agile, quale misura di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica per le prestazioni lavorative ordinarie dei dipendenti e per le attività ritenute compatibili con la delocalizzazione dalla sede di servizio.

In particolare, la DGR n. 1351/2020, con l'art. 4 bis, ha introdotto modifiche e integrazioni anche in relazione al tema della “Verifica delle Prestazioni” difatti: “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”.

Successivamente la “Nuova disciplina temporanea del lavoro agile”, adottata con DGR n. 1733/2020 in attuazione del DPCM 13 ottobre 2020 e del DM 19/10/2020, ha introdotto all'art. 5 ulteriori modalità organizzative di verifica delle prestazioni, prevedendo il monitoraggio e la verifica delle prestazioni rese in modalità agile da parte del Direttore/Dirigente secondo la periodicità richiesta dalla natura delle attività svolte dal dipendente in coerenza con i principi del sistema di misurazione e valutazione della performance e la predisposizione di un piano di lavoro relativo agli obiettivi da conseguire e alle correlate attività.

Al fine di migliorare le prestazioni lavorative in modalità agile è stata attivata la VPN, sono state rilasciate le firme digitali e assicurata la predisposizione di un sistema per le videoconferenze per tutto

il personale in servizio, garantendo - su richiesta e ove possibile - ai dipendenti collocati in modalità agile la fornitura di p.c. in comodato d'uso gratuito".

9.6 Controlli sugli organismi partecipati regionali e pandemia

In relazione alla richiesta di voler motivare/ giustificare l'assenza di controlli sugli organismi partecipati regionali durante la pandemia, la Regione Puglia ha chiarito che la stessa *"disciplina i propri rapporti con le sue società in house con Convenzioni Quadro e non da contratti di servizio. Quindi, non sono stati necessari interventi adeguativi. Nel caso di InnovaPuglia, relativamente al Digitale, le Linee Guida di attuazione della Convenzione prevedono le modalità di approvazione di Piani Operativi, proposti dalle strutture regionali in relazione ai fabbisogni emergenti. Pertanto, per corrispondere ai fabbisogni sopraggiunti nella fase di emergenza pandemica COVID-19 non è stato necessario modificare la Disciplina dei rapporti tra Regione e Società, avendo a disposizione un quadro regolatorio che ha permesso di attivare ogni necessario intervento"*.

Quanto affermato non appare sufficiente a giustificare l'assenza di controlli sugli organismi partecipati regionali durante la pandemia, del resto carenti anche in tempi ordinari (si veda, in tal senso, quanto rappresentato *supra*, al capitolo n. 7, paragrafo n. 7.2).

Basti del resto pensare a quanto hanno fatto altre Regioni: la Regione Veneto, ad esempio, ha evidenziato che *"l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, che come noto ha colpito duramente il nostro Paese a partire da febbraio 2020, e tutt'oggi ancora in corso, ha messo in ginocchio l'economia nazionale ed internazionale, con scenari nuovi anche per gli enti pubblici, specie le Regioni, chiamate a contribuire con ingenti risorse proprie, generando riflessi importanti sugli equilibri dei propri bilanci"*. In tale contesto, quindi, *l'Amministrazione regionale "ha inteso rafforzare i controlli interni verso i propri organismi partecipati ... recependo in primis le "Linee di indirizzo" emanate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (Deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR), la quale dedica un'apposita sezione al controllo sugli organismi gestionali esterni e sulle società partecipate non quotate. In particolare, da ultimo con nota 482746 del 12/11/2020 gli Uffici regionali hanno fornito indicazioni operative agli organi di amministrazione e di controllo delle società partecipate, rappresentando tra l'altro che il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica è tutt'ora in vigore ed esplica i suoi effetti in tutte le sue parti, non essendo intervenute revisioni o sospensioni normative correlate alla difficile situazione sanitaria in atto. Al*

contempo, con la succitata nota si raccomanda di proseguire i percorsi di razionalizzazione avviati, preservando ad ogni modo il valore della partecipazione, gli equilibri di bilancio ed evitando ricadute nel bilancio regionale” (pagg. 516 e ss. della relazione allegata alla deliberazione n. 148/2021/PARI del 25 giugno 2021 della Sezione regionale di controllo per il Veneto).

9.7 Controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale e pandemia

E' stato espressamente richiesto alla Regione Puglia di specificare le modalità con le quali siano stati effettuati i monitoraggi indicati in materia sanitaria, evidenziandone gli esiti (anche mediante richiamo ad eventuali atti o provvedimenti aventi rilevanza esterna).

Al riguardo, l'ente regionale ha così replicato: *“la Regione Puglia, in applicazione a quanto previsto dall'art. 18 comma 1 del Decreto Legge 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, 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. Inoltre al fine di consentire Infine, per*

dare concreta attuazione a tale obbligo normativo, nonché per consentire un costante monitoraggio dei costi legati all'emergenza COVID 19, ogni azienda ha provveduto all'individuazione di un Referente Aziendale COVID, preposto al monitoraggio periodico e costante delle procedure e dei processi interni attuati per il monitoraggio dei costi COVID19 e delle relative rendicontazioni periodiche. Tali procedure hanno consentito la corretta rilevazione dei costi legati all'emergenza COVID 19 e il periodico monitoraggio degli stessi, consentendo la predisposizione di: Reportistiche specifiche di analisi; Modelli CE Ministeriali trimestrali e consuntivi; Rendicontazione ufficiali da parte delle Aziende sui costi sorgenti sostenuti" e "per quanto concerne i dati della rete ospedaliera (posti letto terapie intensive e semi-intensive) la Regione fornisce settimanalmente lo stato avanzamento lavori di realizzazione al Ministero della Salute. In merito all'assistenza territoriale, la Regione effettua un monitoraggio settimanale del personale Covid assunto fornendo aggiornamenti al Ministero della Salute ogni venerdì. Sempre con riferimento all'assistenza territoriale, Regione Puglia invia al Ministero della Salute delle relazioni periodiche sull'attuazione della rete".

In ordine alla richiesta di illustrare l'esito del monitoraggio effettuato da parte del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sullo stato di attuazione dei programmi operativi per la gestione dell'emergenza Covid 19 predisposti dalla Regione Puglia in base all'art. 18, comma 1 del d.l. n. 18/2020 e finalizzati al potenziamento della rete ospedaliera e territoriale, la Regione Puglia si è limitata a riportare quanto affermato nel verbale della riunione del 18 dicembre 2020 con i due Ministeri citati, ossia: *"Riguardo all'area ospedaliera, lo schema di PO Covid riporta la configurazione temporanea adottata nella prima fase emergenziale, con la DGR n. 525 dell'8/04/2020, con la relativa distribuzione dei posti letto Covid nelle Unità di Terapia Intensiva, di Malattie Infettive, di Pneumologia e Medicina generale.*

Lo schema di PO Covid, richiama, poi, il Piano di potenziamento della rete ospedaliera di cui all'articolo 2 del decreto legge n. 34/2020, adottato dalla regione con DGR n. 1079 del 9/07/2020 e s.m.i, successivamente esitato nel Regolamento regionale n. 14/2020. Lo schema di PO Covid riporta i criteri specifici della programmazione ai sensi del decreto legge n. 34/2020, nonché le tabelle con l'incremento dei posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva per struttura ospedaliera e gli interventi strutturali programmati per la loro implementazione. Riporta altresì le tabelle con gli interventi programmati per la separazione strutturale dei percorsi nei Pronto Soccorso e per il potenziamento dei Mezzi di soccorso dedicati ai trasferimenti secondari.

Al riguardo, si fa presente che il Piano ospedaliero è stato approvato dal Ministero della salute con Decreto Direttoriale registrato presso la Corte dei Conti il 24/07/2020. La sua effettiva implementazione è attualmente sottoposta al monitoraggio, attraverso rilevazioni ad hoc effettuate dal Ministero della salute con cadenza settimanale”.

In relazione alla (eventuale) riorganizzazione dei distretti e della rete assistenziale territoriale per garantire una migliore integrazione socio-sanitaria, interprofessionalità e presa in carico del paziente (art. 29-ter, comma 1 del d.l. 104/2020 recante “Disposizioni per la tutela della salute in relazione all'emergenza da COVID-19”), la Regione Puglia ha riferito quanto segue: “Nel mese di novembre 2020 è stato trasmesso al Ministero della Salute il Programma Operativo Covid-19, recante il capitolo relativo all’assistenza territoriale.

Nel mese di dicembre 2020 è stata predisposta e inviata la relazione sul Piano Covid relativa all’assistenza territoriale, nonché le Tabelle elaborate dal Ministero, compilate e trasmesse dalla Regione con nota ad oggetto: “Monitoraggio dei piani di potenziamento e riorganizzazione della rete territoriale ai sensi dell’art. 1 DL 34/2020” prot. n. AOO_005/0006413 del 16/12/2020. Nella predetta nota è stato specificato che le tabelle comprendono le informazioni trasmesse dalle Direzioni Generali delle Aziende. In particolare, è stato evidenziato che le informazioni richieste non erano presenti nei flussi informativi esistenti e, dunque, richiedevano la trasmissione di dati elaborati per la circostanza autonomamente da ciascuna Azienda.

A questa rilevazione non sono seguite ulteriori comunicazioni, nonostante le richieste del Ministero, in quanto in sede di Commissione Salute è emersa la contrarietà delle Regioni a proseguire con il modello di rilevazione predisposto dal Ministero.

Successivamente, il Ministero della Salute, nell’ambito del gruppo di lavoro istituito presso Agenas, con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, ha elaborato e trasmesso un ulteriore modello di rilevazione semplificato, al fine di effettuare il monitoraggio de quo. Con nota prot. n. 0010355 del 19/05/2021, il Ministero chiedeva, pertanto, la trasmissione delle nuove griglie di monitoraggio entro il 30 maggio u.s.

La Regione, pertanto, con nota prot. n. 0004179 del 31/05/2021 ha trasmesso i dati richiesti, sulla base di quanto comunicato dalle Aziende Sanitarie.

Tali incongruenze si ritengono superate nelle griglie di monitoraggio aggiornate e trasmesse al Ministero con nota prot. n. AOO_005/0005956 del 31/08/2021.

Inoltre, come richiesto in sede di Tavolo di verifica, si sta procedendo a integrare la programmazione dell’assistenza territoriale Covid nel Piano Covid trasmesso nel mese di novembre.

Con riferimento alle principali azioni messe in campo dalla Regione Puglia nel periodo della pandemia, si rappresenta quanto segue:

In ottemperanza all'art.8 del Decreto Legge 9 Marzo 2020 n.14 (GU n.62 del 09/03/2020) al fine di provvedere al coordinamento delle azioni con la medicina territoriale, sono state istituite, presso le AA.SS.LL. del Sistema Sanitario Regione PUGLIA, le Unità Speciali di Continuità Assistenziale (U.S.C.A.).

In ogni ASL sono state istituite le USCA, per le quali nella fase di prima attivazione e in ragione dell'andamento epidemiologico non si è tenuto conto del parametro dei 50.000 abitanti per ambito territoriale di competenza.

Successivamente, constatata la situazione dei Dipartimenti di Prevenzione delle AA.SS.LL. di impossibilità a soddisfare appieno le notevoli incombenze rivenienti dall'attività di sorveglianza sanitaria connesse all'emergenza epidemiologica da COVID 19, nel prorogare gli incarichi in questione, su tutto il territorio regionale, in conformità all'art. 1) co. 3 del Decreto Legge 30 luglio 2020 n. 83, i medici delle postazioni USCA, sono stati utilizzati a supporto dei Dipartimenti di Prevenzione, anche per le attività di seguito riportate:

EMERGENZA COVID-19

- Inchieste epidemiologiche per casi confermati di COVID-19 e attività di contact tracing;*
- Sorveglianza sanitaria dei summenzionati casi e dei contatti stretti e atti formali conseguenti;*
- Attività sanitarie collegate ai casi confermati e contatti stretti degli stessi;*
- Tamponi: a domicilio, negli ambulatori Covid Free e Drive In Clinics.*

Inoltre la Regione ha fornito indicazioni operative a tutte le Aziende sanitarie in materia di infermiere di famiglia o di comunità, con la contestuale indicazione delle risorse, ripartite per singola Azienda in base alla popolazione residente di riferimento per ciascuna provincia. Ha richiesto, altresì, alle Aziende di procedere con urgenza all'attivazione di un percorso che prendesse le mosse da un avviso bandito dalle stesse e che contemplasse una specifica selezione che tenesse conto, in primis, dell'esperienza acquisita da ciascun candidato e, in secondo luogo, della motivazione di ciascuno e dell'interesse all'ambito territoriale dell'assistenza.

Sono state successivamente richieste alle Aziende informazioni in ordine allo stato delle procedure di reclutamento degli infermieri di famiglia e alla operatività delle citate figure.

Con riferimento alle attività previste dal comma 4 dell'art. 1 del DL 19 maggio 2020, n. 34 convertito in legge 17/07/2020 n. 77, che ha previsto diverse tipologie di intervento al fine di rafforzare i servizi di

Assistenza Domiciliare Integrata, la Regione ha avviato una complessa attività di verifica con le Direzioni Aziendali.

La Regione, infatti, ha ribadito più volte alle Direzioni Generali delle Aziende, la necessità di assicurare l'assistenza domiciliare, come esigenza prioritaria, anche al fine di alleggerire la pressione sulle strutture ospedaliere, sia nei reparti di pronto soccorso, sia nei reparti di degenza.

Al fine di potenziare l'assistenza domiciliare, la Regione ha invitato le Aziende a garantire idonei investimenti, anche con riferimento al personale nella stessa impegnato, così come previsto dall'art.1, comma 4, del DL 34/2020. Ha evidenziato, nuovamente, la necessità di garantire la totalità dei servizi previsti nell'ADI di terzo livello, e la continuità e stabilità nell'assistenza, indicando, a tal fine, di valutare l'opportunità di impiegare personale dipendente e non, invece, esterno.

La Regione Puglia ha autorizzato la sperimentazione gratuita di una piattaforma tecnologica per il telemonitoraggio domiciliare per i pazienti complessi dal nome HCasa/COVID-19 Management System, delegando AReSS Puglia a condurre operativamente l'iniziativa.

La piattaforma è la versione "leggera" di un sistema molto più ampio nato con un Contratto di Programma regionale del 2017 ed evolutosi in sensoristica e metodologia clinico-organizzativa con il progetto Talisman che si è aggiudicato un finanziamento PON del MIUR nel 2018 con una partnership pubblico-privata di 19 soggetti tra cui appunto AReSS Puglia.

La piattaforma si compone di nove moduli integrati che consentono condivisione e monitoraggio multi-utente e multi-professionista sul singolo paziente, ma, vista dall'esterno, appare come l'insieme di app specifica, cruscotto di controllo e device diagnostici.

La logica di gestione del paziente è piuttosto semplice e replica gli step di filtro dei triage telefonici e infettivi che si sono consolidati in questi mesi e, inoltre, integra il flusso dei tamponi e dei consulti in corso di malattia consentendo a richiesta videoconsulto individuale o collegiale.

I lavori progettuali del percorso Talisman su malati cronici, oncologici e rari che si concluderà nel 2021, la summenzionata sperimentazione HCasa/COVID-19 Management System e l'istituzione a luglio scorso della Centrale Operativa Regionale di Telemedicina sono culminate nei lavori di progettazione di una Control Room potenziata di sorveglianza sanitaria dei pazienti COVID+ domiciliati.

L'iniziativa è frutto dell'interazione tra Sezione Regionale della Protezione Civile, Dipartimento Regionale Salute e AReSS Puglia.

Il sistema è articolato su tre sedi fisiche allestite dalla Protezione Civile regionale, utilizzando medici, infermieri e amministrativi delle liste di disponibilità di Protezione Civile (ex ODPC 709/2020) e ciascuna ha specifica competenza territoriale di area vasta:

- *Foggia (c/o AOU Policlinico Riuniti) per le province di Foggia e BAT;*
- *Modugno (c/o sede regionale Protezione Civile) per la provincia di Bari;*
- *Campi Salentina (presso sede provinciale Protezione Civile) per le Province di Taranto, Brindisi e Lecce.*

Tutte e tre le sedi fanno riferimento a un coordinatore regionale e ogni sede locale di control room è alle dipendenze di un responsabile delle operations coadiuvato da un capoturno, da un medico di contatto con il territorio, oltre che dal personale di monitoraggio sanitario.

In ragione della necessità di garantire un efficace governo delle attività nell'ambito dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la Regione Puglia ha messo in atto diverse azioni organizzative e tecnologiche per la gestione delle attività di sorveglianza epidemiologica e sanitaria con particolare riferimento alle attività di contact tracing. A tal fine, sono state sviluppate apposite funzionalità nell'ambito della piattaforma informatica regionale dedicata alla gestione dell'emergenza COVID-19.

In attuazione a quanto previsto dalle Circolari e Ordinanze del Ministero della Salute recanti disposizioni e linee guida per l'organizzazione delle attività di sorveglianza sanitaria, di sorveglianza epidemiologica, di esecuzione dei test SARS-CoV-2 nonché in attuazione di quanto previsto da diversi decreti legge e DD.P.C.M. recanti "misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" la Regione Puglia attraverso la società "in house" InnovaPuglia ha avviato la predisposizione di uno specifico sistema informativo di gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 denominato "GIAVA-COVID-19" con cui sono gestite le complesse attività di identificazione dei soggetti mediante collegamento all'anagrafe sanitaria regionale, di gestione dei casi Covid-19, di gestione delle attività di sorveglianza sanitaria, di messa in rete dei laboratori facenti parte della rete regionale SARS-CoV-2 nonché degli altri soggetti (MMG/PLS, USCA, Dipartimenti di Prevenzione, Ospedali, Direzioni sanitarie, Referenti Flussi Covid-19 aziendali, etc..) coinvolti a vario titolo nelle attività di prevenzione, contenimento e gestione dell'emergenza.

E' stato affidato ai medici di medicina generale e ai PLS di ciascun ambito distrettuale/comunale (Assistenza Primaria, Continuità Assistenziale e PLS) il compito di garantire, secondo ACN, agli assistiti identificati come casi Covid-19 la presa in carico e gestione delle attività di sorveglianza a supporto di quelle istituzionalmente affidate ai Dipartimento di Prevenzione ASL territorialmente

competenti. In tale contesto, i Medici di Assistenza Primaria hanno garantito la gestione delle richieste di esecuzione dei test molecolari SARS-CoV-2 le quali sono state collocate in specifiche agende di disponibilità predisposte dai Distretti Socio Sanitari e/o dai Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali per l'esecuzione del prelievo del campione. A questo proposito, la Regione Puglia ha predisposto, nell'ambito della piattaforma informatica regionale denominata Sm@rtHealth, specifiche funzionalità di gestione delle agende tamponi e di assegnazione automatica degli appuntamenti e di conseguente comunicazione via SMS ed e-mail agli assistiti delle date e del luogo di esecuzione del test. In questo modo si è garantita efficienza al processo sollevando i Medici da adempimenti amministrativi e organizzativi.

Per l'espletamento degli interventi correlati alle attività di ricerca e gestione dei contatti da COVID-19, la Regione ha accolto le richieste delle Aziende Sanitarie di acquisizione di nuove figure professionali, le quali sono state successivamente contrattualizzate.

Inoltre, la Regione Puglia mediante l'approvazione del Regolamento Regionale n.18/2021 ha attivato un percorso di rafforzamento stabile degli organici dei Dipartimenti di Prevenzione proprio al fine di potenziare la risposta complessiva del Servizio Sanitario Regionale alle esigenze di prevenzione anche delle malattie infettive e diffuse nonché di gestione delle attività di sorveglianza epidemiologica e di sanità pubblica.

Il Ministero della Salute con circolare prot. 0019214 del 04.06.2020 ad oggetto «Prevenzione e controllo dell'influenza: raccomandazioni per la stagione 2020-2021» ha delineato le strategie e gli obiettivi del programma di vaccinazione antinfluenzale per la stagione 2020-2021 basate anche sulle più recenti indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Tra le priorità individuate vi è quella della vaccinazione in favore anche degli operatori sanitari. La Regione Puglia sotto questo punto di vista è all'avanguardia in Italia avendo, con la legge regionale 19 giugno 2018, n. 27 recante «Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari», introdotto l'obbligo di vaccinazione per tutti gli operatori sanitari impegnati nei servizi erogati nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale, al fine di «prevenire e controllare la trasmissione delle infezioni occupazionali e degli agenti infettivi ai pazienti, ai loro familiari, agli altri operatori e alla collettività». Inoltre, con la legge regionale 10 marzo 2021, n. 2 tale obbligo è stato specificatamente esteso anche per la vaccinazione anti-Coronavirus-19 anticipando, così, quanto poi successivamente stabilito a livello nazionale dall'art. 4 del decreto legge n.44/2021 convertito con modificazioni in legge 28 maggio 2021 n. 76.

Con regolamento regionale 25 giugno 2020, n. 10 sono state definite le modalità operative per l'esecuzione delle vaccinazioni indicate dal Piano Nazionale Prevenzione Vaccinale negli operatori sanitari e la conseguente idoneità allo svolgimento della mansione e della specifica attività.

Le principali azioni che la Regione ha messo in campo sono:

- 1) Coinvolgimento attivo dei MMG/PLS per la somministrazione in favore delle categorie previste dal Piano Strategico Nazionale nonché per la realizzazione di giornate e iniziative straordinarie anche itineranti per offrire la vaccinazione a tutti i soggetti nelle fasce d'età o condizioni di salute per i quali le indicazioni ministeriali prevedono una raccomandazione alla copertura vaccinale; attivazione cooperazione applicativa tra i sistemi informativi della cartella clinica ambulatoriale dei MMG/PLS e il sistema informativo regionale di gestione dell'anagrafe e delle attività vaccinali (GIAVA) quale strumento fondamentale per il monitoraggio e l'efficienza delle campagne di vaccinazione e loro copertura;*
- 2) Strutturazione della rete degli hub farmaceutici per la gestione delle attività di logistica del vaccino anti SARS-CoV-2/COVID-19 nonché per la gestione della catena del freddo e relative attività di distribuzione sul territorio;*
- 3) Ampliamento delle sedi e delle modalità di somministrazione dei vaccini: attivazione Punti Vaccinali Residenziali, Punti Vaccinali Territoriali, Punti Vaccinali Ospedalieri, Punti Vaccinali di Popolazione, Punti Vaccinali negli Ambienti di Lavoro nonché, in alcuni territori con particolari caratteristiche morfologiche, unità mobili (camper dedicati e/o camper dei servizi immunotrasfusionali);*
- 4) Coinvolgimento degli operatori sanitari e dei Medici specialisti ambulatoriali e ospedalieri nonché dei Centri specializzati afferenti alle Reti di Patologia attivate nella Regione Puglia (Oncologica, Nefrologica, Trapianti, Malattie Rare) per garantire l'offerta vaccinale in favore di soggetti fragili, cronici e dei soggetti ricoverati;*
- 5) Coinvolgimento della rete delle farmacie convenzionate (pubbliche e private) nella campagna di vaccinazione anti Covid-19 per le attività di gestione delle manifestazioni d'interesse, degli appuntamenti e relativi spostamenti al fine di favorire l'adesione alla campagna di vaccinazione;*
- 6) Attivazione di sito web dedicato "lapugliativaccina" per fornire una informazione mirata e aggiornata circa l'organizzazione ed evoluzione della campagna di vaccinazione nonché per la gestione della raccolta delle adesioni e la gestione delle prenotazioni degli appuntamenti differenziati per le diverse categorie, in base alle indicazioni operative contenute nel Piano Strategico nazionale e in quello regionale che via via si sono modificate in ragione delle strategie di offerta;*

- 7) *Attivazione sistemi multicanali di comunicazione con i cittadini in ambito vaccinale;*
- 8) *Evoluzione del sistema informativo dedicato alle vaccinazioni e sua integrazione con i sistemi di prenotazione (CUP) delle Aziende Sanitarie e attivazione di servizi "On line" per i cittadini;*
- 9) *Attivazione campagna di comunicazione mirata e diversificata.*

Al fine di assicurare al Sistema Sanitario Regionale il necessario sostegno funzionale a rendere scalabile la capacità vaccinale in funzione della disponibilità di vaccini e dei connessi target assegnati, la Sezione regionale della Protezione civile ha fissato indicazioni operative uniformi su tutto il territorio regionale, con l'obiettivo di consentire la più efficace collaborazione per le attività di specifica competenza tra Aziende Sanitarie, Comuni e volontariato di protezione Civile.

Sono stati individuati tre tipologie di centri vaccinali:

- *Punti Vaccinali di Popolazione (PVP): rispondono all'esigenza di vaccinare nel più breve tempo possibile grandi numeri di popolazione. L'attività viene assicurata dai NOA Vaccini della ASL territorialmente competente, attraverso il sistema regionale di adesione: <https://lapugliativaccina.regione.puglia.it/>;*
- *Punti Vaccinali territoriali (PVT): rispondono all'esigenza di supportare la Medicina di Base nell'attività vaccinale. L'attività dei PVT è supervisionata dai Distretti Sanitari di appartenenza in raccordo con il NOA Vaccini della ASL competente;*
- *Punti Vaccinali Ospedalieri: rispondono all'esigenza di assicurare in ambiente protetto la vaccinazione di categorie vaccinali così come definite dalle raccomandazioni ad interim sui gruppi target in raccordo funzionale con il NOA Vaccini della ASL competente;*
- *Altri Punti Vaccinali: sulla base della disponibilità dei vaccini, e in relazione all'andamento della campagna vaccinale, il NOA Vaccini di ciascuna ASL può valutare l'apertura di altre tipologie di Punti Vaccinali, anche di durata limitata, per assicurare la più rapida diffusione della profilassi vaccinale. L'attività di ciascun punto vaccinale è comunque sottoposta a supervisione da parte del Dipartimento di prevenzione territorialmente competente in ordine agli aspetti di igiene, sicurezza e sanità pubblica".*

La Regione Puglia è stata altresì invitata a fornire il numero delle nuove figure professionali assunte dalle Aziende sanitarie regionali e ad indicare le tipologie contrattuali tramite le quali è avvenuta la rispettiva assunzione. In relazione alle misure elencate in risposta al quesito, si è altresì invitato l'ente a trasmettere - ove disponibili - dati di sintesi relativi alle spese impegnate e sostenute nel 2020.

Al riguardo, è pervenuta la seguente sintetica risposta: *“Con riferimento al presente quesito, si allega nota prot. n. AOO/005/6413 del 16 dicembre 2020 inviata dalla Direzione Dipartimento Promozione della Salute della Regione Puglia al Ministero della Salute in sede di verifica. Si precisa che trattasi per la gran totalità di contratti di tipo subordinato”*.

Circa invece l’attivazione di una centrale operativa regionale per lo svolgimento delle funzioni in raccordo con tutti i servizi e con il sistema di emergenza-urgenza, anche mediante strumenti informativi e di telemedicina (art. 1, comma 8 del d.l. n. 34/2020), è stato riferito che *“la Regione Puglia, nell’ambito delle attività funzionali a rafforzare il coordinamento delle attività della rete dell’emergenza urgenza per l’assistenza lungo il continuum dei pazienti affetti da sarà-cov2, in anticipo rispetto alle indicazioni successivamente fornite dal PNRR, con DGR 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, pronti soccorso, rete ospedaliera COVID, AReS, dipartimento salute, Protezione civile, Asl, USCA e altri). Sono state realizzate tre centrali operative, anche avvalendosi di infrastrutture in parte già allestite per il NUE 112. Il coordinamento della centrale è stato affidato al responsabile regionale della Telemedicina. L’infrastruttura, che ha cercato di mettere a sistema le diverse iniziative presenti sul territorio, sarà ulteriormente potenziata nell’ambito delle iniziative del PNRR, misura 6, componente2”*.

10. I CONTROLLI INTERNI ED IL LAVORO AGILE

10.1 Il contesto normativo di riferimento

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 subito conseguenze derivanti dall'adozione del c.d. "lavoro 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, finita l'emergenza, 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 tale contesto, le *“Linee guida”* (di cui alla deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021 della Sezione delle autonomie) di questa Corte dei conti introducono un’apposita sezione (*“Appendice sul lavoro agile”*) nel questionario sui controlli interni regionali, con il fine specifico di approfondire l’impatto degli effetti dello svolgimento della prestazione lavorativa in modalità “agile” sulla continuità e qualità dei servizi erogati dall’ente regionale, indagando le eventuali difficoltà organizzative e l’adeguatezza delle misure di valutazione delle *performance*.

E’ stata dunque posta particolare attenzione all’impatto di tali nuove modalità della prestazione lavorativa sulla continuità e qualità dei servizi resi dall’ente regionale, indagando sulle eventuali difficoltà organizzative e sull’adeguatezza delle relative 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. La Segreteria Generale della Presidenza, per il tramite della struttura del Controllo di Gestione, ha effettuato una verifica ricognitiva del lavoro svolto dalle diverse strutture regionali, non rilevando elementi di discontinuità nei servizi erogati dalle medesime strutture. Le criticità nella delocalizzazione delle attività amministrative svolte dal personale in modalità di lavoro agile hanno riguardato essenzialmente l'aspetto informatico dei procedimenti che si è risolto, in alcuni casi, in una reingegnerizzazione di alcuni processi che ha di fatto accelerato la fase di digitalizzazione dell'amministrazione regionale".

La percentuale di dipendenti della Regione Puglia sul totale (per singole missioni rispetto all'organizzazione regionale) che ha prestato attività lavorativa in modalità agile è riportata nella seguente tabella:

Missioni	Personale dirigenziale	Personale non dirigenziale con contratto di lavoro a tempo indeterminato
01 SERVIZI ISTITUZIONALI	62,22%	76,25%
03 ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	0,00%	100,00%
04 ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	100,00%	91,67%
05 TUTELA E VALORIZZAZIONE BENI E ATTIVITA' CULTURALI	100,00%	79,25%
06 POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO		100,00%
07 TURISMO	100,00%	94,12%
08 ASSETTO DEL TERRITORIO	60,00%	84,44%
09 SVILUPPO SOSTENIBILE	80,00%	72,58%
09 SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	66,67%	64,35%
10 TRASPORTI E DIRITTI ALLA MOBILITA'	80,00%	92,50%
11 SOCCORSO CIVILE		44,23%
12 DIRITTI SOCIALI	0,00%	91,30%
13 TUTELA DELLA SALUTE	54,55%	81,55%
14 SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	80,00%	91,56%
15 POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	100,00%	87,80%

16 AGRICOLTURA POLITICHE AGROALIMENTARI, PESCA	71,43%	84,33%
17 ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	100,00%	95,24%
18 RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI	100,00%	91,67%
19 RELAZIONI INTERNAZIONALI	100,00%	87,50%

Fonte: questionario sui controlli interni per il 2020 della Regione Puglia

Per quanto riguarda, poi, il sistema di misurazione e valutazione della *performance*, la Regione Puglia ha riferito che “con i provvedimenti di GR adottati per disciplinare le modalità di svolgimento del lavoro agile, non si è ravvisata la necessità di apportare modifiche al sistema di misurazione e valutazione. Il Controllo di Gestione ha comunque svolto regolarmente la verifica degli obiettivi di *performance* previsti, verificando i risultati effettivamente conseguiti; la modalità di effettuazione del lavoro agile non ha avuto alcuna incidenza sui risultati raggiunti”.

A tale proposito, non può non rilevarsi come tale circostanza faccia sorgere dubbi sull'efficacia della misura, in quanto appare evidente la necessità di adeguare la valutazione della *performance* al mutato contesto di svolgimento della prestazione lavorativa prestata dai dipendenti regionali.

Sulla base di quanto rappresentato dall'ente regionale, emerge come la verifica da parte degli organi di controllo interno dell'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici erogati si sia rivelata insufficiente.

Il sistema di rendicontazione delle attività svolte in lavoro agile non è stato ben specificato nè disciplinato, bensì rimesso all'autonomia organizzativa delle singole strutture dirigenziali, con conseguenti ricadute sul sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, non adeguato alla nuova organizzazione lavorativa, tanto per la *performance* individuale, quanto per quella organizzativa.

Pur tenendo conto della situazione straordinaria di emergenza in considerazione della quale la Regione Puglia ha dovuto ricorrere al lavoro agile, questa Sezione regionale di controllo raccomanda che vengano adottate specifiche procedure in materia, idonee a 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. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

11.1 I controlli interni nella Regione Puglia nel 2020

Come è stato rilevato in fase introduttiva, la Regione Puglia, nell'esercizio 2020, ha dichiarato di aver svolto le seguenti funzioni di controllo interno:

- controllo di regolarità amministrativo contabile,
- controllo strategico,
- controllo di gestione,
- valutazione del personale con incarico dirigenziale,
- controllo sulla qualità dei servizi,
- controllo sulla qualità della legislazione,
- controllo sull'impatto della regolazione.

In effetti, dal punto di vista formale, l'organizzazione dei controlli interni della Regione Puglia appare completa, tuttavia sono state rilevate delle criticità nelle concrete modalità operative dei controlli dell'ente regionale, che verranno esposte in modo specifico all'interno del successivo paragrafo.

11.2 Le principali criticità rilevate

In sintesi e conclusivamente, deve affermarsi che in generale la relazione in esame denota 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 2020 dalla Regione Puglia; per il dettaglio degli stessi e per ulteriori aspetti problematici rilevati ovvero per approfondimenti su quanto suggerito ai fini del superamento delle criticità contestate, si rinvia ai precedenti capitoli.

In effetti, dall'esame della relazione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel corso del 2020 dalla Regione Puglia sono emerse varie criticità che si ritiene richiedano interventi correttivi da parte dell'ente regionale.

In primo luogo, l'assenza di analisi di impatto della regolamentazione e di valutazioni di impatto della regolamentazione poste in essere nel corso del 2020 rappresenta una notevole criticità nei procedimenti legislativi della Regione Puglia, oltre che una palese violazione dei regolamenti regionali 18 ottobre 2016, nn. 11 e 12.

Per quanto riguarda l'*iter* di approvazione delle leggi regionali, poi, il fatto che nei disegni di legge regionali recanti nuovi o maggiori oneri, sia stata rilevata la scarsa (e a volte inesistente o comunque non giustificata) quantificazione degli oneri medesimi, 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.

Anche con riferimento alla tematica della trasparenza, l'assenza di controlli *ex ante* prima dell'inserimento dei dati e con una precisa individuazione degli elementi da inserire nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Regione Puglia richiede interventi correttivi da parte dell'ente regionale.

Per quanto riguarda, poi, la concreta attività di controllo, ispezione ed indagine, la Regione Puglia si è limitata a riferire meri dati numerici, 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.

Appare evidente, infatti, che molte delle misure che costituiscono il "sistema dei controlli interni" regionali abbiano natura più che altro formalistica e poco razionale, priva di reale contenuto concreto, con conseguente scarsa efficacia delle stesse.

Per alcuni aspetti, infatti, il sistema dei controlli interni della Regione Puglia appare permeabile in relazione al rischio corruttivo e pertanto lo stesso abbisognerebbe di necessarie implementazioni, in grado 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.

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 2020, nulla è stato riferito, con ciò rendendo impossibile a questa Corte di poter esprimere alcuna fondata valutazione a riguardo.

Desti preoccupazione l'assenza di un sistema di contabilità analitica per centri di costo ed il fatto che gli obiettivi da perseguire non siano articolati per centri di costo e centri di responsabilità richiede urgenti interventi di riforma, al fine di poter individuare chiaramente i soggetti responsabili dei vari procedimenti con i relativi costi.

In relazione alla valutazione del personale dirigenziale, 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. Nell'ambito dei controlli sul sistema sanitario regionale, si registra la criticità collegata alla non tempestività della valutazione dei dirigenti in relazione al conseguimento degli obiettivi assegnati.

Assai gravi sono le criticità rilevate in relazione al settore sanitario e di protezione civile, a quello delle società partecipate e in relazione ai controlli sui fondi di origine euro-unitaria.

Per quanto riguarda la sanità, l'assenza di indicazioni in relazione alle anomalie relative al servizio sanitario regionale 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 2018 e con nota prot. n. 175-0483 del 28 gennaio 2022 la Regione Puglia ha affermato di aver "*concluso la valutazione relativa all'anno 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 azione gestionale e valutazione dei risultati. Poco credibile è poi la riferita circostanza per la quale i cittadini pugliesi in possesso di esenzioni possano presentarsi liberamente presso le strutture private per usufruire delle relative prestazioni; nessun concreto chiarimento, poi, è stato fornito in relazione alle eventuali iniziative intraprese 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: non vi è chi non veda la tardività di un tale intervento, laddove altre Regioni vi avevano provveduto già nel corso del 2020. Anche la mancata modifica del DEFR (Documento di economia e finanza regionale), peraltro approvato tardivamente, a seguito di una nuova programmazione a causa dell'emergenza pandemica, fa sorgere dubbi sulla correttezza dell'operato regionale; mentre, sempre nel periodo pandemico e a differenza di quanto apprezzabilmente posto in essere da enti simili, 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.

Circa le società partecipate, la mancata effettuazione di approfonditi controlli nel corso del 2020 nei confronti di tali organismi costituisce un ingiustificabile e grave *vulnus* all'azione amministrativa regionale nel suo complesso, nè le motivazioni addotte dalla Regione Puglia appaiono in grado di poter modificare il relativo giudizio di questa Sezione regionale di controllo.

Ed anche in materia di fondi euro-unitari, si rileva la mancata trasmissione dei *report* concernenti la programmazione e l'utilizzo dei fondi stanziati dall'Unione europea, oltre alla poco rassicurante precisazione che *"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)"*, con la precisazione che *"tali strutture sono state interessate da interventi di rafforzamento amministrativo"* (peraltro non indicati): questa Sezione regionale di controllo non può esimersi dall'esprimere dubbi circa l'utilità di tali (generici) interventi in quanto, alla luce delle ingenti risorse di provenienza euro-unitaria che perverranno all'ente regionale per il tramite del P.N.R.R., si rendono necessari controlli puntuali ed approfonditi, realizzabili solo per il tramite di una struttura caratterizzata da capacità, organizzazione, professionalità, competenze e risorse, al momento non presente presso la Regione Puglia, la quale dovrebbe pertanto valutare l'opportunità di creare un organismo *ad hoc*, incaricato di occuparsi precipuamente ed esclusivamente dei fondi di cui al P.N.R.R. e di competenza regionale. La costituzione di una struttura specializzata con competenze specifiche consentirebbe infatti di godere di un sistema di controlli interni sufficientemente disciplinato e organizzato nell'Amministrazione regionale e consentirebbe altresì di individuare organi che svolgano i

controlli - previsti tanto dalla legislazione nazionale quanto da quella regionale - in una posizione di indipendenza e di separazione dai soggetti controllati, in modo efficiente, efficace e trasparente.

In definitiva, la Regione Puglia deve porre in essere un necessario sforzo teso allo sviluppo e all'implementazione del sistema regionale dei controlli interni, quale strumento fondamentale di miglioramento per l'intero assetto dell'attività amministrativa e gestionale della Regione stessa e degli organismi partecipati.

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

