

Prot. OIV n.136 del 16.11.2022

RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DELLA VALUTAZIONE, DELLA TRASPARENZA E INTEGRITA' DEI CONTROLLI INTERNI PER IL 2021, di cui all'art.14, comma 4, lett. a), D.lgs. 150/2009

1. Premessa

La presente relazione si pone a completamento di quanto già riferito in allegato al documento di validazione della relazione sulla performance 2021, fornendo maggiori informazioni in merito all'integrità dei controlli interni, nell'ambito del più complessivo funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, giusta art.14, comma 4, lett. a), D.lgs. 150/2009 e art. 6, comma 1, L.R. 1/2011.

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

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

La presente Relazione, integrando la gamma dei referti relativi al 2021, da ultimo predisposti nel corso dell'attività dell'OIV in carica, evidenzia la tenuta dei controlli quanto allo stesso esercizio e dà conto dei vari aggiornamenti che siano intervenuti fino ad oggi, su cui c'è da riferire, prima di tutto, in ordine al rispetto della tempistica nella adozione dei vari atti del ciclo 2021:

-per i tempi derivanti dalla procedura di nomina dei Direttori di Dipartimento, susseguenti all'insediamento della Giunta all'esito del rinvio delle elezioni regionali, che avrebbero comportato un inevitabile differimento del termine di adozione del Piano della Performance, previsto per il 31 gennaio di ogni anno, con DGR n.136 del 27/01/2021, vi è stata l'approvazione del Piano degli obiettivi di mantenimento gestionale 2021 delle Strutture regionali, che ha consentito che non si interrompesse la consecuzione di periodi scrutinati sotto il profilo della performance, posto che si devono comunque definire obiettivi per consentire la continuità dell'azione amministrativa, seguendo la *ratio* ispiratrice del disposto di cui all'art. 5, co. 1-ter, del D.Lgs. n. 150/2009;

-tant'è che l'adozione degli obiettivi strategici, con l'assegnazione delle correlate risorse, è avvenuta con deliberazione di G.R. n.721 del 3.5.2021, integrata con deliberazione di G.R. n. 1220 del 22/07/2021;

-a ciò ha fatto seguito l'adozione del Piano performance, adottato con deliberazione di G.R. n. 1262 del 28/07/2021;

-il Consiglio, invece, è riuscito ad adottare in termini sia il proprio documento recante gli Obiettivi strategici, con delibera UdP n.15 del 27.1.2022, sia il proprio Piano performance con delibera UdP n.22 del 17.2.2022;

-il Piano performance 2021, prevede, per tutte le strutture regionali, obiettivi operativi direttamente collegabili alla riduzione del rischio corruttivo e/o al miglioramento delle procedure di trasparenza dell'attività amministrativa, in linea con il PTPCT 2021 - 2023, adottato con DGR n. 485 del 29/03/2021.

-la Relazione sulla Performance 2021 - strutture della Giunta e del Consiglio Regionale è stata approvata con delibera U.d.P del Consiglio n.115 del 21.6.2022 e con delibera di Giunta n. D.G.R.n.903 del 27.6.2022 e validata dallo scrivente OIV in data 28 giugno 2022.

Si può affermare che i termini di approvazione dei documenti previsti dalla legislazione, negli ultimi anni, sono stati rispettati, come narrato nelle precedenti edizioni della Relazione di cui art.14, comma 4, lett. a), D.lgs. 150/2009, per cui qui non si indugia oltre.

La tempestività consente di raggiungere effettività e concretezza in ordine a quanto scritto sul Piano, poiché lo stesso Piano non può prescindere dalla sua funzione previsiva e

Organismo Indipendente di Valutazione

Legge Regionale 4 Gennaio 2011 n°1

quindi dallo stabilire obiettivi ex-ante, giusta lett. a), comma 1, art.10, D. Lgs. n.150/2009. Infatti, un Piano adottato temporalmente in là, nell'ambito dell'esercizio considerato, o addirittura in limine o dopo lo stesso esercizio, semplicemente non ha ragion d'essere.

Per questo motivo, agli inizi del 2022, non si è tenuto conto alcuno della novella recante la disciplina del PIAO, intuendo facilmente i prevedibili rinvii dei termini di adozione di siffatto documento (avvenuta in data 29.6.2022), e sono stati adottati entro gli usuali termini sia gli Obiettivi strategici sia il Piano performance, i cui dati sono poi stati semplicemente inseriti nella opportuna sezione del PIAO, quando finalmente adottato.

La tempestiva adozione dei documenti previsivi ha finalmente consentito, e per tre anni consecutivi, 2018-2020, di far apprezzare con immediatezza quanto scritto sul Piano, anche in ordine al pronto riscontro che riceve il ceto dirigenziale, il personale e gli osservatori qualificati, in ordine agli obiettivi perseguiti, tramite la procedura di monitoraggio intermedio. Il rinvio delle elezioni regionali all'autunno 2020, con le procedure di nomina della giunta e le più lunghe procedure di reclutamento dei Direttori non hanno consentito l'approntamento in termini di siffatti documenti previsivi, nonostante l'adozione tempestiva di Obiettivi di mantenimento gestionale, a guisa dell'art. 5, co. 1-ter, del D.Lgs. n. 150/2009, sì che la successiva adozione del Piano performance a luglio ha, in pratica, sostituito il monitoraggio intermedio.

Giova però rammentare che nel corrente anno 2022, dato un pronto avvio del ciclo della performance, il monitoraggio intermedio è stato regolarmente effettuato.

2. Sistema organizzativo dedicato

Anche per l'anno preso in considerazione dalla presente relazione ha rilievo la riorganizzazione recata dal cd. modello MAIA, i cui tratti salienti sono stati rammentati in tutte le precedenti Relazioni di cui all'art.14, comma 4, lett. a), D.lgs. 150/2009, redatte dallo scrivente OIV e cui si rinvia. Qui bastando rammentare che detto modello, adottato con atto di Alta amministrazione della Giunta regionale (DGR n. 1518 del 31 luglio 2015) e successivo Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 31 luglio 2015, n. 443, dopo l'avvio della seconda consiliatura del presidente Emiliano è stato oggetto di non soverchie modifiche, giusta Deliberazione della Giunta Regionale n. 1974 del 7 Dicembre 2020, recante l'Atto di alta organizzazione del modello organizzativo cd. MAIA 2.0, e giusta Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 22 del 22 Gennaio 2021 recante l'Allegato "A" di detto modello MAIA 2.0; a dette modifiche, ha fatto seguito l'erezione a Dipartimento della precedente Sezione deputata alla protezione civile.

Per quanto qui interessa, non vi sono state vistose variazioni organizzative che interessino gli argomenti qui illustrati, e quindi riguardanti la competenza all'adozione del Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza, del Piano della performance, e chi ne sia Responsabile, e cioè il Segretario generale della Presidenza.

3. Pubblicità e trasparenza

Per l'anno 2021, è stato adottato il relativo Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza della Regione Puglia 2021 - 2023, con DGR n. 485 del 29/03/2021.

Va riferito che, nell'intento di fronteggiare l'emergenza sanitaria, nel corso del 2020 non si è svolta la giornata della trasparenza, anche perché la Campionaria della Fiera del Levante, già tradizionale sito di svolgimento logistico della manifestazione, non si è svolta in tale anno. La giornata della trasparenza nel 2021 si è svolta in data 20 settembre, presso il plesso regionale di via Gentile, in modalità mista, in presenza e on-line.

Quanto al 2022, in data 7.11.2022 si è svolto con modalità mista, in Fiera, un convegno sul PIAO, denominato Giornata della trasparenza della regione Puglia 2022.

L'OIV, come ogni anno, ha verificato gli obblighi di pubblicazione connessi alla trasparenza, le cui risultanze sono compendiate nell'apposita attestazione, resa, quanto all'anno 2021, in data 28.6.2022, giusta delibera ANAC n.201 del 13.4.2022, e successivamente oggetto di controllo interno al 31.10.2022, come da § 4 della predetta delibera, con verifica effettuata in data 3.11.2022, e comunicata ad ANAC in data 8.11.2022.

4. Programma del Governo regionale

Tale atto, datato 26 novembre 2020, è disponibile sul sito della Regione. In esso trovano spazio i temi della partecipazione e la trasparenza, quali strumenti funzionali a tutti i settori di intervento della Regione.

5. Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni

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

Controlli di regolarità contabile

Controlli di regolarità amministrativa.

Controlli sui fondi comunitari.

Controlli di gestione

Controlli sulle entità partecipate

Controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale e sulla GSA

Risultanze di Agenzie esterne

5.1 Controlli di regolarità contabile

Le verifiche di regolarità contabile e le connesse attestazioni di copertura finanziaria sulle determinazioni dirigenziali di impegno di spesa sono effettuate dai Servizi di Verifiche di regolarità contabile della Sezione Bilancio e Ragioneria secondo le modalità indicate dalla legge regionale n. 28/2001 e in aderenza alle previsioni di cui al decreto legislativo n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

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

È prevista altresì una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Il controllo di regolarità contabile avviene contestualmente agli adempimenti che prevedono registrazioni contabili di competenza ovvero che prevedono emissione di reversali di incasso e mandati di pagamento. In ordine all'anno 2021, si rappresenta che quanto alle proposte di DGR pervenute (per un totale di n. 1.325), su 9 deliberazioni è stato espresso un parere negativo di regolarità contabile, su 69 è stata compiuta una restituzione d'ufficio, mentre 123 deliberazioni sono state ritirate su istanza del proponente, il che può avvenire spesso, a seguito di una dialettica di reciproco miglioramento contenutistico, tra proponente e ragioneria; quanto alle proposte di determina (per un totale di n. 17.181), su 284 determine è stato riportato un visto negativo di regolarità contabile, su 171 è stato riportato un parere negativo di regolarità contabile, su 41 determine è stata compiuta una restituzione d'ufficio e 347 sono state ritirate su istanza del proponente.

Infine si rappresenta che, con riferimento agli schemi di disegno di legge presentati nel corso dell'esercizio 2021 ed esaminati dal Servizio Bilancio quanto ai vincoli di finanza pubblica (per un totale di n. 399), su 65 schemi di disegno di legge è stata compiuta una restituzione di ufficio, 57 sono stati ritirati su istanza del proponente mentre su nessuno schema di disegno di legge è stato espresso un parere negativo di regolarità contabile.

5.2 Controlli di regolarità amministrativa

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

Nel 2019, a seguito di un'attenta riflessione sulla necessità di mettere a sistema le diverse forme e i diversi livelli di controllo interno previsti dalla Regione, con la deliberazione di Giunta regionale n. 1374, sono state approvate le Linee guida sul "Sistema dei controlli interni nella Regione Puglia".

In base a tale documento il sistema dei controlli di regolarità amministrativa è organizzato su due livelli: un controllo preventivo di I livello ed un controllo successivo di II livello.

Il preventivo controllo di regolarità amministrativa di cui all'art. 6 delle Linee guida è finalizzato a garantire la conformità dell'azione amministrativa ai principi di legalità, efficacia, efficienza e buona amministrazione, e si articola in un "controllo di legittimità" (lettere da a) a e), co. 3, dell'art.6 delle Linee guida) e in un "controllo di merito e di conformità", relativamente al profilo di opportunità, convenienza e coerenza con gli indirizzi strategici e operativi della Regione, a meno che non si tratti di atto vincolato (lett. f., co.3, art.6).

Il dirigente competente all'adozione dell'atto finale verifica e attesta la regolarità amministrativa dello stesso e della relativa procedura istruttoria con riferimento ai profili indicati dal co. 3 dell'art. 6.

La struttura del Segretariato della Giunta regionale assicura, attraverso la Sezione controlli di regolarità amministrativa, il controllo di legittimità di secondo livello su tutte le proposte di deliberazione di Giunta, nei limiti dei dati rinvenibili dalla proposta predisposta dalla struttura amministrativa competente per materia (art.6, co. 10 delle Linee guida)

La Sezione Controlli Regolarità Amministrativa è struttura istituzionalmente preposta ad assicurare i controlli formali sugli atti di competenza della Giunta Regionale ed a coadiuvare il Segretario Generale della Giunta Regionale a garantire la continuità e l'unitarietà dei procedimenti amministrativi. La finalità dell'attività della Sezione è quella di assicurare osservanza delle norme procedurali, legittimità, appropriatezza ed economicità delle proposte deliberative, ottimizzando i tempi dei percorsi procedurali nell'unitarietà dei processi amministrativi.

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

In ordine alla periodicità del controllo di regolarità amministrativa, va riferito che lo stesso avviene quotidianamente, continuativamente e riguarda tutti gli atti assunti in Giunta per l'adozione.

Sempre nel 2019 e nell'alveo della medesima finalità innanzi indicata, ossia la necessità di mettere a sistema le diverse forme e i diversi livelli di controllo interno nell'ente regionale, si è proceduto a istruire un complesso provvedimento con il quale dettare

indicazioni univoche, di natura formale e sostanziale, per la presentazione delle proposte di deliberazioni da sottoporre all'approvazione della Giunta Regionale. Quindi, con la D.G.R. n. 2100 del 2019, sono state approvate le "Linee guida per la predisposizione di tutti gli atti sottoposti all'esame della Giunta Regionale", alle quali tutte le strutture proponenti devono attenersi.

In particolare, è stata rimarcata la netta distinzione tra atti di competenza dell'organo politico e quelli demandati all'attività gestionale dei dirigenti, chiariti aspetti in ordine alla necessaria copertura finanziaria dei provvedimenti, introdotto un modello da utilizzare nella predisposizione della proposta, a pena di irricevibilità della stessa.

Nel corso del 2020, con la D.G.R. 382 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 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.

Nell'ottica collaborativa in cui si pongono i soggetti investiti del controllo, nel 2021 si è reso necessario rammentare alle strutture proponenti, oltre alla necessità di adeguamento alle predette Linee Guida, anche il rispetto del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e le funzioni amministrativo-gestionali mediante una circolare a firma del Segretario Generale della Giunta Regionale e della dirigente della Sezione Controlli di regolarità amministrativa (nota prot. AOO_022-1278 del 13/10/2021).

Con riferimento all'anno 2021, le comunicazioni correttive sono state n. 197. Si precisa che nel caso in cui, all'esito dell'attività di controllo, la Sezione rilevi dei profili di illegittimità, la stessa respinge le proposte non permettendone l'iscrizione all'OdG e dandone tempestiva comunicazione alla Struttura proponente affinché effettui le opportune correzioni prima di riproporla alla Giunta. Dopo tale comunicazione può avvenire che la struttura amministrativa proponente provveda alla correzione segnalata dalla Sezione Controlli o che ritiri la proposta di deliberazione. In altri termini, un controllo con esito negativo non consente il perfezionamento e l'adozione dell'atto proposto. Soltanto a seguito del superamento dei rilievi, mediante correzione/sostituzione/riformulazione, la proposta può essere inserita nell'OdG della prima seduta di G.R.

Nell'ambito dei controlli di II livello, il controllo successivo di regolarità amministrativa è di competenza della Segreteria Generale della Giunta. Esercitato su ogni tipo di atto, anche di natura contrattuale, adottato dai dirigenti, persegue la finalità di verificare che l'attività amministrativa regionale sia effettivamente improntata al rispetto del principio di legalità e di contribuire ai processi di autocorrezione, miglioramento qualitativo, semplificazione e standardizzazione dell'attività amministrativa regionale (art. 18 delle Linee guida).

Giova rammentare che la Segretaria generale della Giunta, con propria nota AO22.382 del 31.3.2022 ha approvato la propria Relazione finale dei Controlli di regolarità amministrativa effettuati per l'anno 2021.

5.3 Controlli sui fondi comunitari

Per quanto riguarda le attività di gestione e controllo di fondi dell'Unione europea, la Regione Puglia è titolare di due programmi comunitari: il Programma Operativo Regione Puglia FESR-FSE 2014-2020 (CCI 2014IT16M2OP002) approvato con decisione della Commissione Europea C(2015) 5854 e il Programma Operativo Interreg IPA II CBC Italia/Albania/Montenegro 2014-2020 CCI (2014TC16I5CB008), approvato con Decisione della Commissione C (2015) 9491.

Il sistema dei controlli è organizzato essenzialmente su due livelli.

Organismo Indipendente di Valutazione

Legge Regionale 4 Gennaio 2011 n°1

Il controllo di primo livello è svolto dall'Autorità di Gestione (AdG) del POR FESR-FSE della Puglia 2014-2020, ai sensi di quanto previsto dall'art. 125 del Regolamento (UE) 1303/2013. Tali controlli sono svolti on desk al 100% su tutte le domande di rimborso inoltrate all'AdG dai beneficiari delle operazioni e, a campione, anche in loco.

I controlli di secondo livello sono svolti dall'Autorità di Audit (AdA) del POR FESR-FSE della Puglia 2014-2020 ai sensi di quanto previsto dall'art. 125 del Regolamento (UE) 1303/2013.

Inoltre, a tali livelli di controllo, si aggiungono i controlli di natura più prettamente contabile svolti dall'Autorità di Certificazione (AdC) ex art. 126 del Regolamento (UE) 1303/2013. Nel caso del POR Puglia FESR FSE 2014-2020, l'Autorità di Gestione svolge anche le funzioni dell'Autorità di Certificazione, ai sensi dell'art. 123, comma 3 del Regolamento (UE) 1303/2013.

Il lavoro dell'Autorità di Audit, svolto su ciascuna annualità, si conclude obbligatoriamente in base alle scadenze imposte dal REG (UE) n. 1303/2013 entro l'annualità successiva.

La metodologia dei controlli eseguiti dalla Autorità di Audit è contenuta in una apposita Strategia, redatta in base all'articolo 127, co. 4, del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e conformemente all'Allegato VII del Reg. di esecuzione (UE) n. 207/2015, e in un apposito manuale. La strategia contiene anche la metodologia per procedere ad una analisi dei rischi connessi alle procedure di auditing, riguardo ai rischi intrinseci ed ai rischi di controllo.

Il controllo dell'Autorità di Audit si sostanzia, per ciascun periodo di audit, in attività di audit sui sistemi di gestione e controllo del POR e del PO IPA II e su un controllo a campione di operazioni che sono certificate alla Commissione Europea. Nel caso del programma IPA, il lavoro dell'Autorità di Audit è svolto in collaborazione con il Group of Auditor (GoA) dei paesi aderenti (Albania e Montenegro).

Di seguito si riepiloga l'attività svolta dall'Autorità di Audit nel periodo di riferimento.

Per quanto concerne il POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, in data 1° marzo 2022 versione 1 e successivamente in data 3 marzo 2022 versione 2, l'Autorità di Audit ha emesso la Relazione di controllo Annuale a norma dell'articolo 127 par. 5, primo comma, lettera b) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, come da Allegato IX del Regolamento (UE) n. 207/2015, per il periodo contabile 01/07/2020 – 30/06/2021.

Nell'ambito di tale Relazione di controllo Annuale, l'AdA ha esposto le risultanze in merito all'Audit di sistema e alle operazioni svolte nel periodo contabile 2020/2021. Gli Audit di Sistema sono stati svolti sull'Autorità di Gestione esull'Organismo Intermedio Agenzia Regionale della Puglia per il turismo "Puglia Promozione" (ARET).

Inoltre, in aggiunta agli audit di sistema sono stati svolti due audit tematici inerenti gli Strumenti di ingegneria finanziaria e il Sistema di Accreditamento degli Organismi formativi per l'FSE.

Con riferimento all'Audit di Sistema nel suo complesso e su entrambi i Fondi il giudizio sul corretto funzionamento del Sistema di gestione e controllo è risultato di categoria 2 e il livello di affidabilità del sistema è risultato medio.

Con riferimento agli Audit sulle operazioni, le risultanze degli audit hanno rilevato un tasso di errore sul programma del 3,35% ottenuto come rapporto tra le irregolarità totali rinvenute su entrambi i fondi pari ad euro 56.526.691,39 e la popolazione pari ad Euro 1.686.662.957,63.

A seguito della quantificazione del Tasso di Errore Totale (TET) e dell'analisi delle deduzioni operate nei conti, l'AdA ha proceduto alla quantificazione del Tasso di Errore Totale Residuo (TETR) in 0,77%, come da annex 4 al documento EGESIF_15-0002-04 del 19/12/2018 dal titolo "Guidance for Member States on the Annual Control Report and Audit

Opinion to be reported by audit authorities and on the treatment of errors detected by audit authorities in view of establishing and reporting reliable total residual error rates”.

Mentre, per quanto riguarda l’audit delle operazioni per il periodo contabile 01/07/2021 – 30/06/2022, con riferimento alla spesa certificata entro il 31/12/2021, su una popolazione complessiva per il FESR di euro 112.589.023,25 risultano campionati per l’audit delle operazioni di II livello euro 7.965.713,42, mentre per l’FSE su una popolazione complessiva di euro 126.320.852,29 risultano campionati per l’audit delle operazioni di II livello euro 65.093.845,52.

Le conclusioni cui giungerà l’AdA al termine dello svolgimento dei controlli di propria competenza saranno riepilogate nell’ambito della Relazione Annuale di controllo che sarà redatta per il periodo contabile 01/07/2021 – 30/06/2022 entro i termini previsti dal Reg. (UE) n. 1303/2013.

Per quanto riguarda il Programma Operativo Interreg IPA II CBC, trattasi di un programma di cooperazione a cui partecipano l’Italia, in qualità di Stato Membro, e due stati Partner, Albania e Montenegro.

L’Autorità di Audit, ai sensi degli articoli 127 del Regolamento n. 1303/2013 e 25 del Regolamento n. 1299/2013, è responsabile per l’esecuzione delle funzioni di audit del Programma e in questa funzione, con l’obiettivo di assicurare standard di audit omogenei nell’intera area geografica, è supportata dal Group of Auditor.

Con riferimento all’anno contabile 1 luglio 2020 -30 giugno 2021, l’AdA ha descritto nella Relazione Annuale di Controllo, emessa il 1° marzo 2022, i risultati raggiunti nelle attività di audit svolte con il GoA, sia negli n° 11 audit delle operazioni svolti sui tre territori partner del programma che i risultati ottenuti negli audit di sistema sulle tre Autorità del Programma.

Per quanto riguarda le operazioni, la spesa certificata per l’anno contabile è stata di Euro 15.074.554,55, mentre quella corrispondente al campione di 11 operazioni/project partner sottoposto ad audit è stata pari ad Euro 4.094.170,86.

Il sistema di gestione e controllo del programma è stato valutato in categoria 2, ed il tasso di errore residuo degli audit delle operazioni è rientrato nella soglia del 2% dopo aver applicato una rettifica finanziaria sul programma pari a Euro 163.831.

In base al documento EGESIF_15_0002-04 del 19/12/2018 “Guidance for annual Control report and audit opinion to be reported by audit authorities and the treatment of errors detected by audit authorities in view of establishing and reporting reliable total residual error rates”, tale valore per il tasso di errore risulta sostanzialmente in linea con le risultanze degli audit di sistema.

Alla data attuale l’AdA, con il supporto del Gruppo degli Auditor, ciascuno per i territori di propria competenza, sta svolgendo i controlli previsti per il periodo contabile 01/07/2021 – 30/06/2022. Per quanto attiene l’audit di sistema, la AdA ed il GoA stanno eseguendo l’audit di sistema sia sulla Managing Authority che sulle Autorità Nazionali di coordinamento.

Infine, con riferimento al periodo contabile corrente, risultano campionate nel primo periodo 6 operazioni/project partner da sottoporre ad audit: al momento la spesa campionata sottoposta ad audit è di Euro 4.2578.91,97 e si riferisce ad una spesa complessiva certificata pari ad Euro 12.728.510,35.

Le conclusioni cui giungeranno l’AdA ed il GoA al termine dello svolgimento dei controlli di propria competenza saranno riepilogate nell’ambito della Relazione Annuale di controllo, redatta per il periodo contabile 01/07/2021 – 30/06/2022 entro i termini previsti dal Reg. (UE) n. 1303/2013.

5.4 Controlli di gestione

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

Con riferimento agli obiettivi e agli indicatori si fa rinvio a quanto riportato specificamente nel report annesso al documento di validazione della Relazione sulla performance 2021, redatto dallo scrivente OIV, nel quale è specificato che tutte le risultanze in ordine agli obiettivi 2021 sono state dettagliatamente e minutamente verificati dallo scrivente OIV.

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

Anche per l'esercizio 2021 la Relazione sulla performance è unificata, comprendente cioè sia le strutture della Giunta Regionale che quelle del Consiglio Regionale.

Al riguardo si dà atto che per la redazione della Relazione annuale sulla performance, il Controllo di Gestione si avvale del sistema informativo di gestione del ciclo della performance denominato "Gzoom". Tale applicativo è stato utilizzato per la misurazione degli obiettivi operativi 2021 assegnati alle Strutture regionali, mediante il calcolo degli scostamenti tra i valori di previsione e quelli di consuntivo dei target degli indicatori associati agli obiettivi di performance.

La piattaforma Gzoom, prevedendo che ciascuna struttura inserisca direttamente i dati necessari al Controllo di gestione, consente ai Direttori/Dirigenti di disporre di un cruscotto gestionale-direzionale capace di indicare in itinere lo stato di avanzamento dei rispettivi obiettivi operativi di performance. Questo rende più semplice la possibilità, ove ne ricorrano le condizioni, di riorientare le *decisioni* operative-gestionali in fase di monitoraggio intermedio.

Sebbene lo S.Mi.Va.P., come per legge, preveda un monitoraggio dello stato di avanzamento degli obiettivi operativi al 30 giugno e, sulla base di tali risultanze, consentendone una rimodulazione, previo parere vincolante dell'OIV, degli obiettivi, indicatori e target, per l'esercizio 2021 il monitoraggio non è avvenuto per la superiore narrativa in ordine alla adozione di un Piano di mantenimento gestionale e del successivo Piano performance adottato ai primi di luglio 2021.

In ragione dell'evolversi della situazione epidemiologica, la Giunta regionale, con successive deliberazioni ha disciplinato il ricorso e l'utilizzo della modalità di Lavoro Agile per il proprio personale. Sulla base di tali deliberazioni di GR, 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.

5.5 Controlli sulle entità partecipate

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

Organismo Indipendente di Valutazione

Legge Regionale 4 Gennaio 2011 n°1

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

Con deliberazione n. 1036/2015 la Giunta Regionale ha approvato, ai sensi dell'art. 18 comma 2 bis del d.l. 112/2008 le "Direttive per le Agenzie Regionali, gli Enti Strumentali, le Società a partecipazione regionale, diretta e indiretta, totalitaria o di controllo della Regione Puglia in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa di personale". In particolare gli articoli 5 e 14 delle citate Direttive prevedono che le società, le Agenzie regionali e gli Enti strumentali, a cadenza annuale, trasmettano alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale e alla Sezione Personale e Organizzazione, anche per il tramite della Piattaforma informatica Corolla, una relazione riepilogativa e i dati economici di riferimento, asseverati dai rispettivi organi di controllo, dai quali si attesti l'attuazione (ovvero la mancata realizzazione) e l'eventuale rispetto delle misure stabilite nella Delibera di Giunta.

Con riferimento ai soli Enti controllati ed Agenzie (escludendo dal perimetro le società controllate) con DGR n. 1417 del 30 luglio 2019, la Giunta Regionale ha approvato le "Direttive per le Agenzie regionali e gli Enti controllati in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa di personale e delle altre spese -seguito DGR 1036/2015", con cui ha aggiornato le disposizioni di cui alla citata DGR n. 1036/2015 anche alla luce degli aggiornamenti normativi intervenuti. In particolare sono stati dettati specifici aggiornamenti alle direttive in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa di personale, rivolti a detti Enti controllati ed Agenzie regionali.

Quanto alle sole società partecipate, con DGR n. 100/2018 la Giunta Regionale ha approvato le "Direttive in materia di spese di funzionamento delle società controllate dalla Regione Puglia", in ossequio alle disposizioni di cui all'art. 19 del D.lgs. 175/2016. Con successiva DGR n.1416 del 30 luglio 2019 la Giunta Regionale ha apportato modifiche ed integrazioni alle Direttive di che trattasi. Le disposizioni di cui alla DGR n. 100/2018 e ss.mm. e ii. prevedono in particolare che, contestualmente al Bilancio di esercizio, le Società controllate dalla Regione Puglia trasmettano alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale una relazione riepilogativa dei dati economici di riferimento, asseverata dai rispettivi organi di controllo contabile, che attesti il rispetto delle misure stabilite dalle Direttive ovvero motivi dettagliatamente eventuali scostamenti dagli obiettivi di spesa stabiliti. Con riferimento a tali sole società partecipate, nel 2021 vi è stato un ulteriore aggiornamento delle direttive con Delibera di Giunta n.570/2021.

In tale contesto procedurale, nel corso dell'esercizio 2021, la Sezione Raccordo al Sistema Regionale ha curato l'istruttoria relativa a:

- approvazione da parte della Giunta Regionale dei bilanci di esercizio 2020 delle Società controllate: InnovaPuglia S.p.A., PugliaSviluppo S.p.A., Acquedotto Pugliese S.p.A., Aeroporti di Puglia S.p.A., Terme di Santa Cesarea s.p.a. e Puglia Valore Immobiliare Società di Cartolarizzazione S.r.l.;
- approvazione dei bilanci di esercizio 2020 degli ulteriori Enti controllati Apulia Film Commission, IPRES, Consorzio Teatro Pubblico Pugliese;
- designazione da parte della Giunta Regionale dei componenti dell'organo amministrativo delle società Innovapuglias.p.a, AQP s.p.a., Terme di Santa Cesarea s.p.a., e dell'organo di controllo delle società Aeroporti di Puglia s.p.a.,

Innovapuglias.p.a, Terme di Santa Cesarea s.p.a., nonché della Fondazione Apulia Film Commission e del Consorzio Teatro Pubblico Pugliese;

- verifica dei crediti e dei debiti reciproci al 31 dicembre 2020 con gli enti strumentali e le società partecipate della Regione inclusi nel perimetro di consolidamento, ai sensi dell'art. 11 comma 6, lett j) del d.lgs. 118/2011;
- verifica delle "Relazioni sul rispetto delle Direttive in materia di spese di funzionamento delle società controllate dalla Regione Puglia" predisposte dalle Società controllate ai sensi della DGR n.1416/2019.

Da ultimo, si rappresenta che con DGR n.2184 del 22 dicembre 2021 la Giunta Regionale ha approvato il "Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia al 31 dicembre 2020, ex art. 20 del D.lgs. 175/2016" e la "Relazione sull'attuazione del Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia al 31 dicembre 2019 ex art. 20 del D.lgs. 175/2016".

La Sezione ha, inoltre, implementato l'attività di verifica sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n.33/2013 e s.m.i., da parte degli enti a vario titolo controllati, vigilati ovvero partecipati dalla regione Puglia mediante il monitoraggio della completezza e della pertinenza dei dati pubblicati sul rispettivo portale internet dedicato e la convocazione del Network Regionale dei Responsabili della Prevenzione", costituito dai Responsabili della Prevenzione delle Agenzie e delle Società.

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

La Regione ha effettuato un monitoraggio sistematico dei rilievi dei collegi sindacali degli enti sanitari e delle azioni correttive intraprese dagli enti stessi attraverso la piattaforma P.I.S.A., resa disponibile dal Ministero Economia e Finanze, attraverso il Dipartimento RGS. L'ambito del monitoraggio è distinto, *ratione materiae*, in tre aree inerenti a: questioni contrattuali, personale e questioni contabili.

Nel corso del 2021, sono stati predisposti n.5 verbali di verifica sulla gestione finanziaria sanitaria accentrata, di riconciliazione economico finanziaria e patrimoniale dei dati di bilancio ai sensi dell'art. 26 c. 3 lett. d) del D.lgs. n.118/2011. In materia sanitaria sono stati altresì elaborati gli invii alla Corte dei Conti dei relativi questionari ed oltre al verbale di chiusura e quadratura delle risultanze 2021, e riscontro con i dati del bilancio regionale.

5.7 Risultanze di Agenzie esterne

Anche ai sensi del comma 4-bis, art.14, D.lgs.150/2009 come interpolato dal D.lgs. 74/2017, va segnalato che l'Agenzia di *rating* preposta all'analisi del merito creditizio, nella Credit Opinion datata 19 agosto 2022, riferisce che il profilo creditizio della Regione Puglia "riflette i solidi risultati di bilancio, favoriti dall'equilibrio del settore sanitario, da un livello di indebitamento modesto e da buoni livelli di liquidità" e che i punti di forza di tale merito creditizio sono costituiti da "risultati correnti positivi che sostengono la Regione nell'assorbimento degli shock esterni, settore sanitario in equilibrio e basso indebitamento e solidi livelli di liquidità, che offrono flessibilità finanziaria", l'unico punto di debolezza essendo un fragile ambiente socioeconomico, che richiede un ampio programma di investimenti.

6. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE

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

Organismo Indipendente di Valutazione

Legge Regionale 4 Gennaio 2011 n°1

a) il potenziamento dei meccanismi per la rilevazione dei costi di funzionamento mediante il collegamento diretto della contabilità analitica gestita da SAP con l'applicativo GZoom per la performance;

b) l'indifferibile ri-pesatura delle posizioni dirigenziali, sempre più necessaria e richiesta anche dalle segreterie sindacali, con propria nota n.2393 del 24/10/2017 e reiterata nelle riunioni datore-sindacati successive.

Come già riferito nelle Relazioni per gli anni precedenti, lo SMiVaP è stato aggiornato praticamente ogni anno, salvo che nel 2021 e nel corrente anno 2022.

In ordine di tempo, l'ultimo aggiornamento dello SMiVaP è stato adottato con delibera di Giunta reg. n. 28 del 13 gennaio 2020 e con delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 263 del 28 gennaio 2020.

A fine 2020-inizi 2021 lo SMiVaP non è stato aggiornato a causa del doveroso coinvolgimento dei Direttori ancora non designati, per i tempi per adempiere alla nomina della Giunta, a causa del rinvio delle elezioni regionali e per le procedure di reclutamento degli stessi, giusta nota del Segretariato generale AO175.252 del 26.1.2021, su cui è stato espresso accordo, quale parere vincolante giusta comma 1, art. 7, D.Lgs. 150.2009, con proprio verbale n. 2 del 27.1.2022.

Quanto al corrente anno 2022, lo scrivente OIV, con proprio verbale 8 del 4.5.2022 ha preso atto del mancato aggiornamento dello SMiVaP per il 2022, riferendo che l'omissione non sia avvenuta per inerzia dell'Amministrazione e certamente non per mancato impulso e collaborazione dello scrivente OIV. Era ed è infatti necessario adeguare lo SMiVaP ai dettami del nuovo contratto della dirigenza, siglato il 17.12.2020. In detto CCNL sono riformulati gli articoli relativi alla formazione dei Fondi per la dirigenza, alla alimentazione delle indennità di posizione e delle indennità di risultato, ed alle modalità e proporzioni di attribuzione delle indennità stesse, come evincibile, tra gli altri, dagli artt. 30, 56, 57 e 58 del suddetto CCNL. Ovviamente, occorre che venga svolta la riformulazione del cd. ctr. integrativo aziendale, onde calare ed integrare le nuove disposizioni del CCNL nell'ambito regionale. Tuttavia, ancora a tutt'oggi, la prevista contrattazione non è sfociata in accordo alcuno al riguardo, nonostante la indizione di ripetute riunioni OOSS-datore-OIV (quest'ultimo, per le sole parti di interesse), puntualmente rinviate o dall'esito parziale. Si riepilogano le date di indizione: 30.11.2021; 2.12.2021; 11.1.2022; 30.3.2022; 1.4.2022; 12.4.2022, 20.4.2022, 6.5.2022, 27.5.2022. Dunque, fintantoché non si pervenga ad esito alcuno, risulta improponibile l'aggiornamento annuale dello SMiVaP, ai sensi dell'art. 7, D.lgs. 150.2009 e conseguentemente il connesso vincolante parere dello scrivente Organismo. È ovvio che l'Amministrazione deve, con nuova lena, giungere alla conclusione del confronto con le OO.SS.

È inoltre necessario aggiornare lo SMiVaP alla novella dell'introduzione del PIAO, sebbene, come scritto sopra, i vari rinvii del termine di adozione del PIAO, di cui all'art. 6, D.L.80.2021, recati, tra l'altro, con l'art. 7, D.L.36 del 30 aprile 2022, hanno confermato l'avvedutezza con la quale l'Amministrazione ha inteso comunque approvare il Piano performance entro il precedente termine del 31 gennaio 2022, onde consentire un adeguato periodo di osservazione nel raggiungimento degli obiettivi.

La novità dello SMiVaP vigente già per il 2020, costituita dall'introduzione della valutazione *bottom-up* da parte dei subordinati, per i dirigenti di Sezione e Servizio, che ha inciso sulla valutazione individuale del 2020 nella misura di 5 punti, sui 100 disponibili, va ripensata per l'effetto perverso che ha mostrato a favore dei dirigenti con scarso o nessun personale alle proprie dipendenze.

Con proprio verbale del 13.10.2021, inviato alle Segreterie generali, alla Sezione Personale e alle OO.SS. della dirigenza, lo scrivente OIV ha espresso l'opinione secondo la quale "...l'effetto concreto consiste in ciò, che nelle strutture dirigenziali dove il personale è

Organismo Indipendente di Valutazione

Legge Regionale 4 Gennaio 2011 n°1

inferiore a tre unità, il bottom up non funziona e il dirigente scrutinato è avvantaggiato, perché comunque non risente del meccanismo. Essendo svantaggiati, in modo complementare, i titolari di strutture dirigenziali con personale più numeroso, la gestione del quale consiste in uno degli essenziali pilastri all'esistenza stessa delle strutture con apice dirigenziale. In altre parole, l'effetto della mancanza di bottom up per mancanza di personale diretto, privilegia i dirigenti che non dirigono".

Infatti, il bottom up funziona secondo gli scopi istitutivi, ove, appunto, può funzionare. Cioè per le strutture che, avendo personale in misura minimalmente sufficiente, sia possibile la mimetizzazione del voto segreto dei sottordinati. In un contesto ove gli esponenti politici permeano scarsamente la significatività degli obiettivi, da cui discenderebbe la relativa difficoltà di raggiungimento, ed in cui le schede CCO e CCI redatte dai sovordinati appaiono pressoché unanimemente orientate a voti "en plein" e a non porre significative differenze tra sottordinati, il *bottom up* sembra l'unico elemento di valutazione che ancora possa differenziare tra dirigenti.

Tanto, potrebbe costituire ulteriore motivazione per indurre il decisore politico a sopprimere quelle strutture dirigenziali che siano del tutto prive di personale, salvo che non siano espressamente denominate quali di staff, studio o ricerca e a dubitare seriamente della opportunità di mantenere strutture dirigenziali con un numero minimale (uno-due) di dipendenti.

A seguito delle superiori osservazioni, comunque l'OIV ha conseguentemente apportato un correttivo sottrattivo sia per valutazioni 2020 che per le valutazioni 2021.

Quanto all'accesso alla fascia di risultato eccellente, occorre rammentare che l'OIV, presente alla riunione datore-sindacati datata 11.10.2020, ha inutilmente richiesto l'elevazione dell'ingresso a detta fascia di eccellenza con punti 98, a partire dal 2020. Potrebbe essere auspicabile l'introduzione di un meccanismo di normalizzazione dell'accesso alla fascia di eccellenza, dimodoché alla stessa non acceda oltre il 20-25% della dirigenza stessa.

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

Con la presente Relazione si esauriscono gli adempimenti previsti dall'art. 6 della L.R. n. 1 del 4 gennaio 2011, quanto all'annualità 2021, secondo il quale "all'OIV spetta ... il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione e del sistema dei controlli interni e l'elaborazione allo scopo di una relazione annuale, pubblicata sul sito istituzionale, al fine di garantire la trasparenza dell'intero processo valutativo".

Bari, 16 novembre 2022

F.to Mario Aulenta

F.to Giovanna Iacovone

F.to Angelo Corallo