CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_UMB - SC_UMB - 0002414 - Uscita - 06/10/2023 - 11:47

Deliberazione n. 86/2023/VSGC
Regione Umbria

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Acheropita MONDERA	Consigliere
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere relatore
Antonino GERACI	Referendario

nella camera di consiglio del 3 ottobre 2023

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO, in particolare, l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto-legge n. 174/2012, così come modificato dall'articolo 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n.

14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

VISTE le deliberazioni n. 12/SEZAUT/2021/INPR e 15/SEZAUT/2022/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che ha approvato per le annualità 2020 e 2021 le linee guida per le relazioni dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione n. 57/2023/PARI del 20 luglio 2023, relativa al Giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2022;

ESAMINATI i referti della Presidente della Regione Umbria, elaborati sugli schemi di relazione allegati alle citate deliberazioni della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 2315 del 13 dicembre 2021 e n. 347 del 27 febbraio 2023;

VISTA la deliberazione n. n. 3/2023/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2023;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Luigi Francesco De Leverano;

PREMESSA

I Presidenti delle Regioni e delle Province autonome devono redigere e trasmettere un referto annuale alle Sezioni regionali di controllo a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), punto 2 del d.l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014. La relazione, prevista dall'art. 1, comma 6, del citato d.l. n. 174/2012, è intestata all'organo di vertice dell'Ente territoriale in quanto il corretto funzionamento dei controlli interni rappresenta un indispensabile supporto per le scelte decisionali e programmatiche. La verifica dell'effettiva concretizzazione degli obiettivi è resa possibile dalla presenza di un sistema integrato di controlli, anche con riguardo agli organismi partecipati e agli enti del servizio sanitario, in grado di monitorare le attività, di supportare le decisioni politiche nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l'eventuale correzione di rotta dell'azione

amministrativa. Lo schema di relazione unitario per i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, si presenta in forma di questionario nel quale è prevista la ricognizione delle principali tipologie di controllo e forma un sistema integrato che rappresenta anche "*un presidio di legalità perché consente di correggere le disfunzioni foriere di cattiva gestione e, nei casi più gravi, di danno erariale e concreta un indispensabile strumento per conformare l'azione amministrativa ai principi di efficacia, efficienza ed economicità*". Tale disciplina si relaziona con quella contenuta nell'art. 3 della legge n. 20/1994, secondo la quale la Corte dei conti, nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verifica il "*funzionamento dei controlli interni dell'amministrazione*". Gli schemi di relazione per gli esercizi 2020 e 2021 conservano le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee guida approvate negli anni precedenti; tuttavia, per rendere il sistema dei controlli interni, più rispondente alle esigenze nascenti dalla crisi pandemica, dall'attuazione del lavoro agile e al PNRR a ciascuna di tali tematiche è stata dedicata una specifica appendice.

Gli schemi di relazione, strutturati in forma di questionari a risposta sintetica, sono organizzati in sette sezioni dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei seguenti profili: - la prima sezione (Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni) contiene una sintetica ricognizione dello stato di attuazione per ciascuno dei tipi di controllo esercitabili (di regolarità amministrativa e contabile, strategico, di gestione, sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale, sulla qualità dei servizi, sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolamentazione). L'implementazione dei controlli sulla qualità dei servizi erogati non risulta ancora a regime nelle varie realtà territoriali, nonostante rappresenti un ineludibile adempimento a garanzia dei diritti dei cittadini utenti, in quanto capace di intercettare 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; - la seconda sezione (il sistema dei controlli interni) esamina, più analiticamente, le modalità operative dei controlli sulla regolarità amministrativa e contabile, del controllo strategico, sulla gestione, oltreché sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale. In particolare, si richiama l'attenzione sulle misure correttive, anche di carattere normativo, adottate dalla Regione in caso di riscontrate irregolarità amministrativo-contabili o di criticità emerse a livello di controllo strategico, nonché sulle funzioni di vigilanza esercitate nei confronti degli agenti contabili, soggetti a giudizio di conto; - la terza sezione (Controllo

sugli organismi partecipati) è dedicata al monitoraggio dell'effettività dei poteri di socio, 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), nonché di 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; - la quarta sezione (Controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale) è diretta ad evidenziare eventuali criticità presenti nell'assetto organizzativo dei controlli del Servizio sanitario regionale, unitamente alle misure correttive adottate, scrutinando l'adeguatezza del documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale e l'esistenza di un piano di indicatori che misuri l'*outcome*, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini. Viene dato rilievo all'esistenza di un sistema di monitoraggio dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, indagandone gli esiti; - la quinta sezione ("Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid") è stata aggiornata con riferimento alle principali novità per l'esercizio 2021 afferenti, ad esempio, al recupero dei ritardi nelle liste di attesa dovuto al protrarsi dell'emergenza pandemica (art. 26, commi 1- 3, del d.l. n. 73/2021), con specifico riguardo agli esiti del monitoraggio concomitante e alle valutazioni degli organi di controllo interno riguardo al grado di conseguimento dei risultati attesi. Alcune analisi sono correlate al corretto reimpiego delle risorse stanziate e non utilizzate, secondo le modalità indicate nei rispettivi Piani per il recupero delle liste d'attesa (art. 29, co. 8, d.l. n. 104/2020); - la sesta sezione ("Appendice sul lavoro agile"), è stata semplificata in relazione al progressivo superamento delle misure più restrittive, adottate durante l'emergenza pandemica, riguardo all'accesso ai luoghi di lavoro, e al ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021. A tal proposito, si è posta l'attenzione sulle successive modalità organizzative adottate e, in particolare, se l'Ente abbia stipulato, su base volontaria, contratti di lavoro a distanza. È stato approfondito l'impatto di tale modalità della prestazione lavorativa sulla continuità e qualità dei servizi resi dall'Ente, indagando le eventuali difficoltà organizzative e l'adeguatezza delle misure di valutazione delle *performance*; - la settima sezione ("PNRR") concerne i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in cui le Regioni/Province autonome, in qualità di "enti attuatori", sono chiamate a dare un contributo rilevante. Il sistema dei controlli interni dovrà essere efficace nel monitorare non solo la gestione sotto il profilo della regolarità amministrativo-contabile

delle procedure e degli atti di impegno sottostanti agli investimenti, ma anche il grado di realizzazione "fisica" degli stessi nei tempi programmati. L'ottimale attuazione dei programmi del PNRR presuppone: un congruo coordinamento regionale dei molteplici soggetti istituzionali coinvolti nei processi decisionali e attuativi degli investimenti; la semplificazione delle procedure amministrative; un monitoraggio integrato, da parte degli organi di controllo interno, del grado di realizzazione degli obiettivi, a supporto delle funzioni direzionali e di indirizzo dell'organo politico; l'implementazione di adeguati flussi informativi. I quesiti introdotti chiedono, di conoscere le valutazioni dell'organo politico sull'efficacia della *governance* regionale e della semplificazione delle procedure amministrative, adottata in base all'art. 4 del D.P.C.M. 12 novembre 2021, nonché di indicare gli eventuali atti di indirizzo deliberati dall'Ente in materia di *auditing* finanziario-contabile e sulla *performance*. Sono anche formulati quesiti con riferimento al nuovo strumento di pianificazione strategica e operativa (PIAO), introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021, nell'ambito delle misure urgenti approvate per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni in relazione all'attuazione del PNRR.

FATTO E DIRITTO

La Presidente della Regione ha fatto pervenire a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2020 e 2021, redatte ai sensi dell'art. 1, comma 6 del decreto-legge n. 174/2012, nei termini delle diverse sezioni dello schema predisposto dalla Sezione delle Autonomie, come sopra riportato.

All'esito dell'esame svolto sulle precitate relazioni, il Magistrato incaricato, con nota prot. n. 1367 del 13 giugno 2023, ha formulato richieste istruttorie ai fini della verifica di regolarità della gestione amministrativa e contabile e di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.

In considerazione degli elementi emersi, anche a seguito del riscontro fornito dall'Amministrazione con lettera prot. 1472 del 30 giugno 2023, viene di seguito esposto l'esito dell'esame condotto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Regione per gli esercizi 2020 e 2021.

Le relazioni hanno segnalato, per entrambe le annualità, il mancato esercizio dei controlli sulla qualità dei servizi (art. 98 bis della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13) e sull'impatto della regolamentazione sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul

funzionamento delle pubbliche amministrazioni (art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la Regione, nella relazione relativa all'esercizio finanziario 2020, aveva prospettato che era in corso la valutazione sulla possibilità "*di attivare, compatibilmente con gli assetti organizzativi, un monitoraggio sullo stato di attuazione della normativa regionale, in collaborazione con le strutture regionali competenti*"; nella relazione sull'esercizio finanziario 2021 ha riferito, invece, esclusivamente sulla mancata implementazione di tale controllo.
La Sezione ha chiesto dunque di illustrare le ragioni di tali omissioni.

In proposito la Regione ha motivato l'assenza dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) con il fatto che negli anni 2020 e 2021 *"la Regione con tutte le sue forze, le sue strutture, il suo personale è stata chiamata ad intervenire per fronteggiare l'emergenza Covid–19, in tutti i settori, a partire ovviamente dalla sanità fino al più piccolo aspetto della vita dei cittadini*." Sono state dunque messe temporaneamente da parte "*tutte quelle attività che in quel momento non si ponevano come urgenti, tra cui, quindi, il concreto avvio dell'AIR*.". La Regione ha anche fatto presente che "*il procedimento dell'AIR coinvolge una molteplicità di attori, che nel biennio pandemico erano impegnati in altri fronti, o di non facile reperibilità*." Inoltre, con "*la sospensione di gran parte delle attività ordinarie, l'analisi di impatto della regolamentazione avrebbe rappresentato un mero esercizio non trovando una concreta rispondenza nella società civile*".
Superata l'emergenza Covid, l'Ente per "*rispondere meglio alle sfide e alle problematiche sociali nascenti dal post Covid"* il 19 aprile 2023 ha adottato il *"nuovo Regolamento di organizzazione della struttura organizzativa e della dirigenza della Presidenza e della Giunta regionale."*
"Al fine di dare concreta attuazione alla normativa AIR", la DGR n. 599 del 14 giugno 2023 ha poi approvato un disegno di legge che, tra l'altro, prevede "*l'abrogazione del regolamento* [regionale n. 6 del 2001] *per il funzionamento del Comitato legislativo," e "l'approvazione del nuovo regolamento,"* che dovrebbe disciplinare " *in esecuzione alla norma, le attività connesse all'AIR, al fine di fornire ogni elemento utile anche in chiave di controllo e permettendo una valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative."*
Nelle intenzioni della Regione sarà in tal modo possibile fornire anche *"un valido supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo."*
La Sezione continuerà a monitorare lo stato di attuazione dell'articolo 14 della legge n.

246/2005 in attesa dell'emanazione del nuovo regolamento per dare attuazione all'analisi dell'impatto della regolamentazione.

In merito alla qualità dei servizi ai sensi degli articoli 95, comma 1, let d-ter e 98 bis della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13, la risposta all'istruttoria di questa Sezione, ha corretto l'indicazione fornita dalle relazioni, dalle quali risultava il mancato esercizio di tali controlli. La Regione ha infatti riferito che "*per entrambe le annualità sono state attuate misure volte alla rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, in coerenza con quanto definito nel Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance della Regione Umbria,* […] *prevedendo, per il 2020, che almeno il venti percento dei Servizi regionali individuassero un obiettivo relativo alla soddisfazione degli stakeholder, mentre, per il 2021, che tutti i Servizi regionali inserissero tra i proprio obiettivi trasversali un indicatore volto a misurare la percentuale di soddisfazione dell'utenza interna o esterna all'ente.*"
Con la propria risposta l'Amministrazione ha poi riportato gli obiettivi dei direttori regionali "*relativi alla soddisfazione degli stakeolders*" e rilevanti ai fini della "*misurazione della performance*", stabiliti con le DGR n. 326 e 455 del 2020, con le quali è stato approvato e reso operativo il Piano della *performance*. Gli obiettivi hanno riguardato le seguenti direzioni regionali: Sviluppo economico, agricoltura, lavoro, istruzione, agenda digitale; Risorse, programmazione, cultura e turismo; Governo del territorio, ambiente, protezione civile; Salute e *welfare*.

La Sezione rileva che gli obiettivi assegnati che corrispondono alla massima valutazione della prestazione di lavoro (*performance*) individuale, non sono sempre caratterizzati dalla necessaria congruità e proporzionalità. Infatti, l'obiettivo individuale 6c) del Servizio di valorizzazione delle risorse culturali, rilevante ai fini della premialità del dirigente, prevede che per il massimo della valutazione sia sufficiente ottenere un gradimento del servizio da parte degli utenti pari al 30 per cento. Analoga considerazione per l'obiettivo 2b) del Servizio affari generali della Presidenza (gradimento del 30 percento corrisponde il 100 percento del valore di "output", cioè di risultato). Il grado di illogicità è minore per il criterio di assegnazione dell'obiettivo 4c) del servizio programmazione, per il quale il livello di valutazione massimo, 100 percento del valore di output, corrisponde al 50 percento di piena soddisfazione ("ottimo") dei partecipanti ai laboratori L.U.C.E. 2 negli anni 2019 e 2020.

2) La Sezione ha chiesto di riferire sulla mancata trasmissione ad organi specifici delle risultanze dei controlli di regolarità amministrativa e contabile. Il Magistrato istruttore ha

inoltre ritenuto utile conoscere quali siano stati nel 2020 e 2021 gli atti con rilevanza finanziaria o patrimoniale esclusi dal controllo di regolarità contabile e per quali ragioni.

Con la propria risposta la Regione ha descritto la procedura di controllo attuata dal Servizio di ragioneria sulle proposte di deliberazioni della Giunta regionale e di determinazioni dirigenziali. "*Il controllo preventivo comporta la restituzione delle proposte ai servizi proponenti qualora si ravvisino elementi* […] *per i quali si rende necessaria la relativa rettifica e/o integrazione*", mentre l'apposizione del visto di regolarità contabile consente l'adozione del provvedimento. "*Pertanto, il visto posto sugli atti dal Servizio di ragioneria attesta il mancato rilievo di elementi ostativi all'adozione finale dei provvedimenti per i quali vengono effettuate le registrazioni contabili di pertinenza*." "Il Visto contabile non è previsto per gli atti di liquidazione non compresi nell'ambito del Titolo II dell'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011 (Settore sanitario), sui quali, di fatto, il controllo viene effettuato dopo l'adozione del provvedimento di spesa, con possibile non liquidabilità, qualora si ravvisino irregolarità su aspetti di natura amministrativo-contabile. Per le liquidazioni non rientranti nel perimetro sanitario il sistema di formazione degli atti effettua una <chiamata> al sistema informatico di contabilità per riscontrare la procedibilità della liquidazione. Gli atti di liquidazione necessitano comunque delle operazioni manuali di registrazione contabile da parte degli istruttori del Servizio Ragioneria, che in questa sede, verificano il rispetto delle ulteriori condizioni con la conferma o meno della condizione di liquidabilità.
La risposta riporta poi i principali tipi di rilievo effettuati dal Servizio di ragioneria in fase di controllo preventivo, tra cui errori nell'indicazione delle fonti di copertura, dei riferimenti normativi/amministrativi o dei dati contabili. Il rilievo può riguardare anche la carenza di motivazione, la non conformità ai principi contabili. La Regione riferisce poi sinteticamente sulle "*ulteriori attività interne, concomitanti o successive, relative alla verifica della correttezza e coerenza delle registrazioni contabili effettuate, nonché relative alla verifica delle risultanze dell'andamento della gestione finanziaria dell'Ente*."

Su tali aspetti dell'istruttoria si deve concludere che la Regione, nell'ambito della sua autonomia, si è dotata di strumenti che ha ritenuto adeguati a garantire la legittimità regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, let. a) del D.lgs. 286 del 1999 e dell'art. 95, comma 1, let. a) della l.r. n. 13/2000

L'istruttoria ha poi evidenziato e ha chiesto di riferire sull'impossibilità da parte della Regione di indicare quanti siano percentualmente gli atti per i quali, al termine del controllo,

non è stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile. L'Ente ha infatti dichiarato che "*questo tipo di risultato statistico non viene rilevato dal sistema; sarebbe necessario fare una verifica puntuale sulle notifiche inviate alle strutture a seguito della mancata sottoscrizione dei visti contabili*", chiarendo, altresì, che hanno comunque ricevuto attuazione solo gli atti corretti a seguito dei rilievi formulati.

La Regione ha implicitamente confermato di non conoscere quanti siano percentualmente gli atti per i quali, al termine del controllo, non è stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile. In proposito l'Ente si è limitato a riferire che, "*per quanto riguarda il controllo preventivo delle proposte di deliberazioni di Giunta, il Servizio Ragioneria ha inviato all'ufficio competente la proposta di adeguamento del Regolamento della Giunta alle disposizioni della legge di contabilità regionale l.r. 13/2000 come da ultima modificata con legge regionale n. 9/2022, laddove non contempla la previsione dell'assunzione di impegni contabili da parte della Giunta regionale*."

In merito a quanto emerso in istruttoria si constata che la mancata conoscenza di quali e quanti siano gli atti cui inizialmente è stato negato il visto di regolarità amministrativa o contabile si configura come una insufficiente consapevolezza dell'efficacia e del funzionamento del proprio controllo interno.

Con riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativa, la Sezione ha chiesto di trasmettere gli atti regolamentari adottati a seguito dell'introduzione di tale tipo di controllo tra quelli previsti dall'art. 95, comma 1, lett. a), della l. r. n. 13/2000.

La risposta della Regione si è limitata a confermare che "*l'approvazione degli atti regolamentari da adottare a seguito dell'introduzione di tale tipologia di controllo all'art. 95, comma 1, let. a) della l.r. n. 13/2000 è in itinere*".

Premesso che l'art. 38, comma 1 della l.r. 25 luglio 2022, n. 9 ha modificato l'art. 95, comma 1, let. a) della l.r. n. 13/2000 introducendo nella disciplina regionale il controllo successivo di regolarità amministrativa, non sono stati forniti i motivi che hanno impedito finora l'applicazione di tale norma di legge o l'approvazione del relativo regolamento. La Sezione, pertanto, continuerà a monitorare l'effettività di tale tipo di controllo interno della Regione Umbria.

3) La Presidente della Regione ha segnalato che il controllo strategico del 2020 e del 2021 non monitora e non valuta la capacità di programmare e impiegare tempestivamente le risorse finalizzate agli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati con la legge 11 marzo

1988, n. 67. Il Magistrato istruttore ha pertanto chiesto di riferire in merito.

Con la propria risposta la Regione ha corretto in senso opposto le segnalazioni delle proprie relazioni, facendo presente che "*l'impiego delle risorse finanziarie per gli investimenti in edilizia sanitaria finanziati con la legge 11 marzo 1988, n. 67,*" è "*oggetto di specifico monitoraggio nell'ambito dei controlli relativi al sistema sanitario attuati dalla Direzione regionale Salute e Welfare.*"

La Regione ha poi riferito sulle procedure previste per l'attuazione dell'art. 20 della legge n. 67/88 e in particolare sugli Accordi di programma con il Ministero della Salute, il cui articolo 8, al fine di adottare iniziative e provvedimenti idonei a garantire la celere e completa realizzazione del progetto nonché l'eventuale riprogrammazione e riallocazione delle risorse, prevede l'istituzione del Comitato istituzionale di gestione e attuazione, composto da tre membri in rappresentanza del Governo e tre in rappresentanza della Regione. Il successivo articolo 9 prevede l'individuazione di un responsabile del coordinamento e della vigilanza sull'attuazione dell'Accordo con il compito di segnalare gli scostamenti rispetto ai tempi, alle risorse e alle modalità di esecuzione previsti e di promuovere le eventuali azioni e iniziative necessarie a garantire l'attuazione dell'investimento programmato, redigendo una specifica relazione che deve evidenziare i risultati ottenuti e le azioni svolte.

La Regione ha poi comunicato di aver istituito, con DGR del 30 giugno 2021, "*il Comitato REgionale di VAlutazione (C.RE.VA) quale organismo di supporto della Giunta regionale in grado di verificare la sostenibilità economica e amministrativa di azioni attuative della programmazione regionale, al fine di assicurare la sostenibilità del SSR, coniugata con servizi assistenziali di qualità alla cittadinanza.*"

La Sezione prende atto della dichiarazione secondo cui *"l'impiego delle risorse finanziarie per gli investimenti in edilizia sanitaria in questione è oggetto di specifico monitoraggio"*.

Si deve constatare che nulla di specifico è stato riferito in proposito, anche con riferimento al rispetto dei tempi previsti e agli interventi concretamente messi in atto. La Regione nella sua risposta non riferisce nulla nemmeno sull'attività del Comitato ex art. 8 dell'Accordo con il Ministero della Salute né sulla nomina del soggetto previsto dall'art. 9 o sulla sua eventuale incidenza sul monitoraggio per lo stato di attuazione dell'Accordo.

Sempre con riferimento al controllo strategico la Sezione ha chiesto di comunicare le criticità e le necessità di adeguamento e integrazione dell'azione amministrativa regionale rilevate,

le misure correttive e integrative indicate e quelle conseguentemente adottate.

La Regione ha fatto presente che per monitorare e approfondire criticità e punti di debolezza, l'amministrazione regionale utilizza numerosi indicatori e strumenti. Tra questi ultimi *"il quadro di valutazione della transizione ecologica, della digitalizzazione e della innovazione hanno la finalità di valutare il miglioramento o il peggioramento del contesto socioeconomico regionale l'obiettivo di individuare misure programmatiche volte ad aggredire criticità e punti di debolezza emersi."* Nella relazione sullo stato di attuazione del Programma di governo l'Ente riporta *"le raccomandazioni contenute nei rapporti di valutazione sui Piani operativi regionali della politica di coesione finalizzati ad evidenziare suggerimenti e spunti di riflessione per meglio indirizzare le attività programmatiche future."*

La Regione si limita a un riferimento generico a strumenti di studio e approfondimento, senza fornire lo specifico chiarimento richiesto da quanto emerge dalle Relazioni della Presidente sul 2020 e 2021, secondo cui "*il controllo strategico si è concluso con l'indicazione di misure correttive e/o integrative*" in risposta alle "*criticità e necessità di adeguamento e integrazione dell'azione dell'Amministrazione regionale*".

4) In merito alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, il Magistrato istruttore ha chiesto di fornire la distribuzione percentuale per fasce di premialità dei dirigenti cui è stata corrisposta l'indennità di risultato.

La Regione fornisce uno schema, da cui risulta che tutti i dirigenti sono nelle sette fasce di premialità, come riportato nella seguente tabella.

Fascia	prima	seconda	terza	da quarta a settima
2020	29,17%	52,08%	16,67%	2,08%
2021	67,39%	23,91%	8,70%	0%

Da tale dato istruttorio emerge con chiarezza che la valutazione del personale con incarico dirigenziale tende a concentrarsi nelle prime due fasce di premialità dove nell'esercizio 2020 è stato collocato l'81,25 percento dei dirigenti, mentre nel 2021 tale percentuale è salita fino al 91,20 percento.

In proposito, l'art. 18 del d.lgs. n. 150/2009, rubricato "*Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance*", prevede che "*le*

amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.
È vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto."

5) Con riferimento al lavoro agile, nelle relazioni della Presidente della Regione si fa presente che gli organi di controllo interno non hanno monitorato l'impatto dello stesso sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dalla Regione.
La Sezione ha pertanto chiesto di riferire in merito.

In merito al monitoraggio dell'impatto del lavoro agile sulla continuità e sulla qualità dei servizi pubblici prodotti la Regione ha riferito quanto segue.
" Anno 2020. A seguito delle dichiarazioni dello stato di emergenza nazionale, deliberato dal Consiglio dei ministri a partire dal 31 gennaio 2020, conseguente all'evoluzione dell'epidemia da Covid-19, l'Amministrazione regionale ha immediatamente attivato l'organizzazione del lavoro in modalità agile, predisponendo la direttiva dell'11 marzo 2020 con la quale si definiva la modalità di svolgimento della prestazione lavorativa a distanza, la predisposizione del progetto individuale (comprendendo i risultati attesi, il monitoraggio ed il controllo) ed il sistema delle responsabilità, esercitate sia dai Responsabili delle strutture regionali che dai Direttori degli ambiti di riferimento, attraverso il rilascio di un parere vincolante previa valutazione sul complessivo coordinamento e l'organizzazione delle attività e funzioni nell'ambito delle competenze. L'impatto funzionale ed organizzativo è stato direttamente presidiato dal personale dirigente anche in relazione all'erogazione dei servizi pubblici essenziali, assicurando continuità ed efficienza delle attività ritenute indifferibili anche in funzione della gestione dell'emergenza, nel rispetto dei protocolli sulla sicurezza che sono stati via via aggiornati al fine di proteggere l'integrità fisica e la salute dei dipendenti. La Giunta regionale con deliberazione del 27 maggio 2020 ha richiamato la necessità di definire modelli organizzativi e di gestione adattabili in maniera flessibile ai nuovi obiettivi che ogni struttura regionale si propone di realizzare, per assicurare un supporto efficiente alla progressiva ripresa delle attività e poter garantire il costante presidio delle modalità di erogazione dei servizi e la massima e tempestiva divulgazione all'utenza esterna ed interna rispetto ai protocolli di prevenzione e sicurezza adottati. Il raggiungimento dei suddetti obiettivi è stato, quindi, affidato ai dirigenti e ai direttori,

nell'esercizio del potere datoriale che deriva dall'incarico affidato, in relazione alle competenze ed al personale direttamente assegnato alla struttura di riferimento, attraverso l'organizzazione della prestazione lavorativa in modalità agile.

ANNO 2021. L'Amministrazione, con nota del 13 gennaio 2021 trasmessa a dirigenti e direttori regionali, ha avviato la ricognizione delle attività che possono essere svolte a distanza sia in modalità smart working sia attivando il telelavoro, quale primo monitoraggio dei processi di lavoro in attuazione dell'art. 14, comma 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Completata l'acquisizione complessiva dei dati e definito il monitoraggio, suddiviso per direzione regionale, sia in termini di unità di personale sia rispetto al numero delle giornate settimanalmente proposte per l'attuazione dello smart working, l'amministrazione regionale ha quindi introdotto stabilmente ed in modo graduale il lavoro agile, nel rispetto delle percentuali individuate dalla normativa vigente in materia, con le modalità attuative e gestionali approvate dalla Giunta regionale con DGR del 5 febbraio 2021. La disciplina della prestazione lavorativa in modalità agile è stata adottata considerando i processi di lavoro correlati alle declaratorie delle competenze delle singole strutture regionali, in relazione al mantenimento dell'efficienza dei servizi ed alla strumentazione informatica, tecnica e di comunicazione necessaria. La realizzazione del progetto di lavoro agile è stata quindi affidata al personale dirigente, fermo restando che il direttore regionale competente ha espresso un parere rispetto alla complessiva fattibilità, all'impatto organizzativo ed alla corrispondenza degli obiettivi assegnati e ha provveduto all'attivazione della procedura di divulgazione ed assegnazione al personale interessato. Le forme di monitoraggio e di controllo sulle attività contenute nei progetti individuali sono state affidate al personale dirigente così come il presidio costante e capillare delle attività specificatamente assegnate.

Presi atto della DGR n. 68 del 5 febbraio 2021 che ha attribuito ai dirigenti "*le forme di monitoraggio e di controllo utili per la verifica dei risultati attesi e del mantenimento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa*", la risposta all'istruttoria ha riferito sulle forme di controllo adottate per garantire continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dalla Regione in presenza di "lavoro agile".

In conclusione, in merito alla relazione annuale 2020 e 2021, ex art. 1, comma 6 del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012 si riportano in sintesi le osservazioni emerse dall'istruttoria e la richiesta di ulteriori informazioni, anche in riferimento agli esercizi successivi a quelli esaminati con la presente deliberazione.

(1) Gli obiettivi assegnati ai dirigenti che corrispondono alla massima valutazione della

prestazione di lavoro (*performance*) individuale, non sono sempre caratterizzati dalla necessaria congruità e proporzionalità.

(2) In merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile la mancata conoscenza di quali e quanti siano gli atti cui è stato negato il visto è il sintomo di una carenza nell'efficacia e nel funzionamento del proprio controllo interno.

(3) L'art. 38, comma 1 della l.r. 25 luglio 2022, n. 9 ha modificato l'art. 95, comma 1, let. a) della l.r. n. 13/2000 introducendo nella disciplina regionale il controllo successivo di regolarità amministrativa. Non sono stati forniti i motivi che hanno impedito finora l'applicazione di tale norma di legge o l'approvazione del relativo regolamento. La Sezione, pertanto continuerà a monitorare l'effettività di tale tipo di controllo interno della Regione Umbria.

(4) La Sezione prende atto della dichiarazione secondo cui *"l'impiego delle risorse finanziarie per gli investimenti in edilizia sanitaria in questione è oggetto di specifico monitoraggio.*

Si deve constatare, però, che nulla di specifico è stato riferito in proposito, anche con riferimento al rispetto dei tempi previsti e agli interventi concretamente messi in atto. La Regione nella sua risposta non riferisce nulla nemmeno sull'attività del Comitato ex art. 8 dell'Accordo con il Ministero della Salute né sulla nomina del soggetto previsto dall'art. 9 o sulla sua eventuale incidenza sul monitoraggio per l'attuazione dell'Accordo.

(5) La valutazione del personale con incarico dirigenziale, nel 2021 ancora più che nel 2020, tende a concentrarsi nelle prime due fasce di premialità vanificando quasi del tutto le finalità alla base dell'art. 18 del d.lgs. n. 150/2009, rubricato "*Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance*", secondo cui "*le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche*".

(6) Nella Sezione II di entrambe le relazioni la Regione riferisce sui controlli, ispezioni o indagini rivolti ad accertare situazioni di irregolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli uffici e servizi, in particolare nell'attuazione di programmi e progetti o nello svolgimento degli appalti.

La Sezione sottolinea, in particolare, la necessità di proseguire controlli, ispezioni e indagini nell'ambito degli uffici e servizi e per le gestioni autonome regionali, comprese quelle per gli interventi finanziati da risorse europee.

Sulla base di quanto comunicato e dei documenti in possesso di questa Sezione sono emerse ulteriori difformità per le quali si fa riserva di svolgere una specifica istruttoria concernente:

(a) la valutazione dei direttori generali per gli esercizi 2018-2022, visto che l'articolo 29, comma 2, della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, prevede la trasmissione della relazione sanitaria aziendale alla Giunta regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento;

(b) i ritardi nelle assegnazioni degli obiettivi ai direttori generali delle Aziende sanitarie regionali rispetto al periodo ai quali si riferiscono, tenuto conto che una inadeguata tempistica potrebbe compromettere le finalità di una compiuta programmazione. A titolo di esempio, gli obiettivi per l'anno 2018 sono stati disposti con DGR del 3 maggio 2018; analoga DGR del 25 marzo 2019 ha riguardato il periodo gennaio-marzo 2019; gli obiettivi per il 2020 sono stati assegnati dalla Giunta il 7 ottobre 2020, mentre quelli per il 2021 sono stati attribuiti con DGR del 31 marzo e 12 maggio 2021, integrati dalla nota pec del successivo 25 agosto 2021.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria

ACCERTA

sulla base delle Relazioni del Presidente della Regione Umbria per gli esercizi 2020 e 2021, in disparte il disallineamento di alcune dichiarazioni in materia, la parziale inadeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni anche in riferimento a quanto emerso ed evidenziato nella Relazione allegata alla decisione di parifica n. 57/2023/PARI sul rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2022, con riguardo alle società partecipate

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Regione, al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Giunta regionale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti della Regione. Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013 la presente deliberazione deve essere pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione regionale.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 ottobre 2023.

Il Magistrato estensore
f.to digitalmente
Luigi Francesco De Leverano

Il Presidente
f.to digitalmente
Antonello Colosimo

Depositato il 5 ottobre 2023
Il Funzionario Preposto
f.to digitalmente
Dott.ssa Antonella Castellani