



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

**DELIBERAZIONE SULLA RELAZIONE DEL
PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE
D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE SUL SISTEMA DEI
CONTROLLI INTERNI E DEI CONTROLLI
EFFETTUATI NELL'ANNO 2021.**

Deliberazione n. 21 del 15 giugno 2023



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

**DELIBERAZIONE SULLA RELAZIONE DEL
PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE SUL
SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI E DEI
CONTROLLI EFFETTUATI NELL'ANNO 2021**

Relatori:

Consigliere Sara Bordet

Referendario Davide Floridia

Ha collaborato all'attività istruttoria e all'elaborazione dei dati:
dr.ssa Denise Proment



Deliberazione n. 21/2023

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

Collegio n. 1

composta dai magistrati:

Franco Massi	presidente
Sara Bordet	consigliere relatore
Fabrizio Gentile	consigliere
Davide Floridia	referendario relatore

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 giugno 2023;

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modifiche e integrazioni ("Statuto speciale per la Valle d'Aosta");

visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 124, e successive modificazioni e integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti");

visto il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 ("Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste"), che ha istituito la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e ne ha disciplinato le funzioni;

visto, in particolare, l'articolo 1, comma 2, del già menzionato d.lgs. n. 179/2010, il quale prevede, fra l'altro, che la Sezione regionale esercita il controllo sulla gestione dell'amministrazione regionale e degli enti strumentali, al fine del referto al Consiglio regionale;

visto l'articolo 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 ("Disposizioni urgenti in materia di finanza e di funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e s.m.i., ai sensi del quale il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti una relazione sul sistema dei controlli interni adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e dei controlli effettuati;

vista la deliberazione della Sezione plenaria 2 febbraio 2023, n. 1 con la quale è stato approvato il programma di controllo per il 2023;

visto il decreto del Presidente della Sezione 2 febbraio 2023, n. 1 con il quale sono stati costituiti i collegi ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 179/2010;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie 11 novembre 2022, n. 15/SEZAUT/2022/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida e il relativo questionario per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020, n. 153, recante "*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in video conferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

visti i provvedimenti di carattere organizzativo adottati dal Segretario generale della Corte dei conti e in particolare, da ultimo, le circolari 9 marzo 2021, n. 11, 30 marzo 2021, n. 13, 16 luglio 2021, n. 24, 13 ottobre 2021, n. 35, 14 ottobre 2021, n. 36 e 26 ottobre 2021, n. 39;

vista l'ordinanza 14 giugno 2023, n. 14, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

visti gli esiti dell'attività istruttoria condotta in contraddittorio con l'amministrazione regionale;

uditi i relatori, consigliere dott.ssa Sara Bordet e referendario dott. Davide Floridia;

APPROVA

la "Deliberazione sulla relazione annuale del Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta sul sistema dei controlli interni e dei controlli effettuati nell'anno 2021" che alla presente si unisce, quale parte integrante.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza, al Presidente e al Presidente del Consiglio regionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato in Aosta, nella camera di consiglio giorno 15 giugno 2023.

I relatori

(Sara Bordet)

(Davide Floridia)

Il presidente

(Franco Massi)

Depositato in segreteria in data corrispondente
a quella di sottoscrizione del funzionario

Il funzionario

(Debora Marina Marra)

INDICE

1. INTRODUZIONE	1
2. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.....	4
3. IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE	7
4. IL CONTROLLO STRATEGICO	12
5. IL CONTROLLO DI GESTIONE	16
6. LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE CON INCARICO DIRIGENZIALE	19
7. IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI	21
8. IL CONTROLLO SUL SERVIZIO SANITARIO	28
9. I CONTROLLI LEGATI ALL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19	32
10. IL CONTROLLO SUL LAVORO AGILE.....	34
11. IL CONTROLLO SUL PNRR.....	37
12. CONSIDERAZIONI FINALI.....	44

1. INTRODUZIONE

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun Ente territoriale.

A tale fine, il Presidente della Regione trasmette annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, e sui controlli effettuati nell'anno (art. 1, co. 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 annuale del Presidente della Regione Valle d'Aosta sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021, redatta sulla scorta delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 15 del 4 novembre 2022¹, in conformità delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 6 d.l. n. 174/2012 e s.m.i., è pervenuta alla Sezione in data 20 gennaio 2023.

Il questionario riferito all'anno 2021 contiene l'aggiornamento e la semplificazione delle appendici introdotte in precedenza (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR), relative all'emergenza sanitaria, che ha interessato anche il 2021 (sezione V, "Appendice legata all'emergenza sanitaria COVID") e alla modalità del "lavoro agile" (sezione VI "Appendice sul lavoro agile"). La novità è rappresentata da una appendice dedicata al Piano nazionale di ripresa e resilienza (sezione VII "PNRR"), nell'ambito della quale sono esaminate le misure organizzative e procedurali attuate per ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi P.N.R.R., in particolare, sulla governance adottata dalle Regioni/Province autonome, sulle procedure di controllo per prevenire i rischi di doppio finanziamento/frodi/corruzioni, sulle verifiche periodiche e sull'adeguatezza dei sistemi informativi. Nella parte conclusiva dell'appendice dedicata al PNRR sono state inserite anche alcune domande relative al Piano

¹ Corte dei conti, Sezione delle autonomie "Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021 (art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)" (Deliberazione n. 15/SEZAUT/2022/INPR).

integrato di attività e organizzazione (PIAO), il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia”*).

L'analisi della Relazione, la cui funzione è quella di raccordo delle verifiche sullo stato di attuazione e sulla funzionalità del sistema dei controlli interni, strumentali al rispetto delle regole contabili, si sostanzia nella verifica dei sistemi concernenti il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e la valutazione del controllo strategico, a cui si aggiunge la verifica del sistema di controllo sugli organismi partecipati e sul servizio sanitario regionale, i cui esiti gestionali incidono fortemente sul bilancio della Regione.

Il sistema dei controlli interni, in quanto affidato all'autonomia organizzativa e gestionale dell'Ente, richiede un momento di verifica e di confronto in sede di coordinamento della finanza pubblica, essenziale al rispetto dei vincoli e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. In particolare, una ricognizione dettagliata delle modalità di sorveglianza e di autocorrezione interna dell'attività di gestione fornisce indicazioni utili ad evidenziare il grado di adeguatezza e di efficacia del sistema contabile nel suo insieme.

Il carattere e la fisionomia delle diverse forme attuative delle singole tipologie di controllo interno giungono ad individuare modalità e livelli concreti di funzionamento, anche attraverso l'analisi di referti prodotti ed esiti monitorati.

In tale ottica, l'amministrazione regionale è stata invitata (nota della Sezione prot.n. 1796 del 7 dicembre 2022) ad illustrare il sistema dei controlli interni quale concretamente articolato e svolto dall'Amministrazione regionale, ai fini di una rappresentazione effettiva, non limitata ad estratti da disposizioni di legge e provvedimenti amministrativi. La Regione ha inviato quanto richiesto con prot. in ingresso n. 132 del 20 gennaio 2023.

All'esito dell'analisi del questionario, si sono resi necessari approfondimenti istruttori, formulati con richiesta da parte della Sezione, prot. n. 351 del 21 marzo 2023, a cui l'Amministrazione regionale ha risposto con nota, prot. in ingresso n. 386 del 3 aprile 2023. Secondo quanto disposto dall'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo per la Valle d'Aosta n. 4 del 28 marzo 2022, con nota prot. n. 331 del 13 marzo 2023 è stato intrapreso il confronto diretto con i destinatari del controllo (c.d. “confronto-

contraddittorio), nelle modalità previste in particolare dai capitoli V e VI della deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 12/2018/G del 11 luglio 2018. Sono state acquisite le controdeduzioni formulate dall'Amministrazione regionale, inviate con lettera del Presidente della Regione, prot. in ingresso n. 760, del 13 giugno 2023 (di seguito, "risposta al contraddittorio").

Seguendo la traccia delineata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nelle Linee guida sul sistema dei controlli interni, si darà conto nel seguito dell'analisi delle diverse tipologie di controllo.

2. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Dal quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni svolto dalla Regione nel 2021 risultano esercitati: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo strategico, il controllo di gestione, la valutazione del personale con incarico dirigenziale, il controllo sulla qualità dei servizi e il controllo sulla qualità della legislazione. Non è dichiarato lo svolgimento del controllo sull'impatto della legislazione né di altre tipologie di controllo. Con riguardo al controllo sull'impatto della legislazione, si rinvia, per approfondimenti, alla deliberazione di questa Sezione, n. 9 del 27 aprile 2023, recante "Monitoraggio dell'evoluzione del quadro normativo relativo alle amministrazioni controllate e delle conseguenti problematiche - anno 2022".

Il controllo sulla qualità della legislazione, intestato alla struttura organizzativa ("s.o.") Affari legislativi e aiuti di Stato, risulterebbe implementato, nel corso del 2021, attraverso:

- l'introduzione, nell'istruttoria delle richieste di parere in materia legislativa, di una check list per l'analisi del quadro normativo di riferimento;
- la disciplina del processo di rilascio del parere in materia legislativa e la partecipazione del Dipartimento legislativo e aiuti di Stato ai tavoli tecnici di lavoro preordinati alla redazione di disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale;
- in materia di aiuti di Stato, l'esame preventivo, in fase di predisposizione del testo legislativo e in collaborazione con le strutture proponenti, della natura degli eventuali nuovi aiuti alle imprese, e la partecipazione alle attività a coordinamento statale volte a contribuire alla formazione del diritto europeo;
- nell'ambito dell'analisi degli impatti sul territorio della Regione di atti normativi eurounitari vigenti, la partecipazione alla rete di hub regionali (RegHub) del Comitato europeo delle regioni.

Da quanto descritto dall'amministrazione regionale, soltanto quest'ultima attività sarebbe, in parte², assimilabile ad 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 qualità della legislazione. Le attività precedenti si

² È infatti descritta come attività di raccolta e condivisione di dati.

configurano invece come funzioni di consulenza (pareri) e di supporto, al più di “controllo preventivo”, collocate appunto nelle fasi genesi del provvedimento normativo.

Si invita, quindi, a realizzare quanto prima tale forma di controllo in modo completo ed effettivo.

Il controllo sull’impatto della regolamentazione (AIR e VIR, art. 14, l. n. 246/2005), non viene svolto dall’Ente, che afferma l’inesistenza di un obbligo in materia di AIR a carico delle Amministrazioni regionali³ (si veda, in proposito, la deliberazione di questa Sezione, n. 9 del 27 aprile 2023, sopra citata).

Con riguardo alla quantificazione dell’impatto finanziario della legislazione, si rinvia, per le problematiche connesse alla relazione tecnica di accompagnamento ai provvedimenti legislativi che prevedono oneri, alle specifiche relazioni annuali della Sezione⁴. Tuttavia, in riferimento all’annualità oggetto della presente analisi, si richiama l’affidamento dalla Giunta regionale al Coordinatore del Dipartimento bilancio, finanze e patrimonio dell’obiettivo di presentare un nuovo modello di relazione tecnica, al fine di conformarlo alle conclusioni della Sezione sul referto sulle leggi di spesa riferito all’anno 2020, di cui alla deliberazione 8 novembre 2021, n. 175.

Nelle precedenti Relazioni al rendiconto, e in particolare nella deliberazione n. 16 del 29 settembre 2021, la Sezione auspicava una sistemazione organica della disciplina dei controlli interni da parte dell’Amministrazione regionale, diretta a ricondurre ad unità la frammentaria normativa regionale in materia e alla ricostituzione della struttura Audit interno, deputata specificamente alle attività di controllo interno, istituiva a decorrere dal 17 settembre 2018, di fatto mai divenuta operativa, e infine soppressa con deliberazione di Giunta n. 1335 del 9 dicembre 2020 a decorrere dal 1° gennaio 2021.

La Regione, pur avendo considerato le osservazioni formulate nella deliberazione della Sezione sopra citata sull’adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni, tuttavia non ha adottato alcun provvedimento in merito, giustificando l’inerzia con “l’esaurimento del numero di strutture organizzative che compongono l’attuale organigramma regionale e il

³ Nota del Presidente della Regione Autonoma Valle d’Aosta, prot. in ingresso n. 412 del 17 aprile 2023.

⁴ In particolare, deliberazione n. 8 del 27 aprile 2023, recante “*Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell’anno 2022 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*”.

⁵ Nota istruttoria prot. in ingresso n. 226 del 23 marzo 2022. L’obiettivo ha trovato esito nella deliberazione della Giunta regionale n. 954 del 29 agosto 2022.

sotto-dimensionamento dei dirigenti in servizio rispetto alle strutture organizzative istituite”, sostanzialmente ribadita anche nella risposta al contraddittorio.

Le argomentazioni dell’Ente non superano i rilievi già formulati in precedenza dalla Sezione, che, pertanto, ribadisce che la costituzione di una specifica struttura con competenze in materia di controlli interni, posta in posizione di indipendenza e di separazione dai soggetti controllati, è funzionale ad adempiere all’esigenza di attuare un sistema di controllo - previsto tanto dalla legislazione nazionale quanto da quella regionale - finora non sufficientemente disciplinato e organizzato nell’amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, le raccomandazioni espresse dalla Corte non hanno finora condotto ad una definizione compiuta del sistema di controlli interni.

Si segnala, per completezza, che il Collegio dei revisori dei conti, organo regionale con funzioni di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica dell’Ente⁶, è stato effettivamente costituito con deliberazione della Giunta regionale n. 96 del 31 gennaio 2022.

⁶ Organo istituito dall’art. 1 comma primo del d.l.gs. 20 dicembre 2019, n. 174, che introduce l’art. 6 bis nel d. lgs. 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d’Aosta/Vallee d’Aoste concernenti l’istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti e disciplinato dalla legge regionale 29 giugno 2021, n. 14 [Istituzione, ai sensi dell’articolo 6 *bis* del decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste concernenti l’istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti), del Collegio dei revisori dei conti per la Regione Autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste].

3. IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE

Il controllo di regolarità amministrativo-contabile, previsto dall'art. 1, lett. a), d.lgs. n. 286/1999⁷, è volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, e si sostanzia nella realizzazione di un sistema di verifica interna in grado di fornire certezza dei processi di produzione dei dati contabili e delle procedure amministrative.

Tale controllo è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, attraverso il rilascio del 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.

Esso è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente.

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, c. 1, lett. d) d.l. 174/2012 convertito con l. 213/2012).

La disciplina statale sopra richiamata costituisce un quadro di riferimento, in assenza del quale non vi sarebbero parametri normativi in base ai quali strutturare il controllo stesso.

Nella normativa regionale, la disciplina del controllo di regolarità amministrativo-contabile trova frammentata corrispondenza nel combinato disposto dagli artt. 48, l.r. n. 30/2009 (legge regionale di contabilità regionale)⁸ e 3, comma 4, l.r. n. 22/2010⁹, a cui è affiancato l'atto di indirizzo ed organizzazione di cui alla d.g.r. n. 1016/2004.

La normativa regionale è peraltro incentrata sul controllo di regolarità contabile, in quanto accenna al controllo di regolarità amministrativa limitatamente al *parere di legittimità del dirigente preposto alla struttura competente* (art. 3, comma 4, l.r. n. 22/2010).

⁷ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59).

⁸ L.r. 4 agosto 2009, n. 30 (Nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione).

⁹ L.r. 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale).

La Sezione ravvisa la necessità che tale disciplina venga aggiornata in maniera puntuale al sistema attualmente adottato dalla Regione, quantomeno nell'atto di indirizzo e di organizzazione di competenza della Giunta, in quanto, come peraltro riconosciuto dall'Amministrazione regionale stessa, *“le modalità e i criteri per l'esercizio dei poteri di controllo da parte dei Coordinatori regionali, definiti dalla citata deliberazione n. 1016/2004, sono di fatto superati e che è intendimento dell'Ente avviare un intervento di revisione della disciplina regionale, di rango legislativo e regolamentare, in materia di controlli preventivi e successivi, affinché siano individuate nel dettaglio responsabilità, tempistiche e procedure di verifica e sia tenuta debita traccia delle attività condotte e degli esiti conseguiti, garantendo anche l'imparzialità e l'indipendenza delle verifiche effettuate sull'operato delle strutture dirigenziali.”* Tuttavia, alla richiesta da parte della Sezione di dettagliare lo stato del procedimento, la Regione dichiara che *“Non vi sono, al momento, avanzamenti significativi da segnalare”*.

Nel sistema illustrato dalla Regione, il controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile rappresenta l'unica forma di verifica effettuata da strutture diverse da quelle soggette a controllo, attuando pertanto i principi di indipendenza e di separazione tra controllante e controllato che informano la disciplina in materia.

Gli organi deputati ad effettuare i controlli sono la struttura Provvedimenti Amministrativi, per il controllo di regolarità amministrativa, e le strutture Finanze e tributi, Gestione e regolarità della spesa e contabilità economico-patrimoniale e Bilancio e programmazione, rispettivamente per la parte delle entrate, delle spese regionali e delle variazioni di bilancio, ai sensi dell'articolo 48 della l.r. 30/2009, per il controllo di regolarità contabile.

Il controllo è strutturato in maniera differente a seconda della tipologia di atto soggetto a verifica, proposta di deliberazione di giunta regionale o provvedimento dirigenziale.

A differenza della disciplina statale, che, come visto sopra, consente la verifica selettiva e casuale degli atti secondo formalizzate tecniche di campionamento, la normativa regionale non prevede tale facoltà e l'Ente riferisce che siano sottoposte a controllo preventivo la totalità delle proposte di deliberazione di Giunta e dei provvedimenti dirigenziali.

Le proposte di deliberazione di Giunta scontano una procedura informatizzata per la gestione del ciclo di produzione degli atti risalente all'anno 2000, che non consente di rilevare in modo automatizzato il numero di atti controllati su base periodica, le modalità di controllo, gli errori ricorrenti delle singole strutture, la tracciatura delle deliberazioni respinte. I dati vengono registrati manualmente dalle strutture interessate, attività che

rischia di esporre ad incertezze e ad errori. La completa sostituzione della procedura informatizzata è prevista per l'inizio dell'anno 2023. In ogni caso, la Sezione auspica che sia elaborata una gestione del flusso, eventualmente analoga a quella già adottata per i provvedimenti dirigenziali (applicativo Atti PD, v. *infra*), idonea a tracciare tutte le singole attività e rilevare possibili errori di registrazione o elaborazione.

Nella risposta al contraddittorio, la Regione informa che *“la nuova procedura informatizzata è effettivamente entrata in funzione all'inizio del 2023; essa consente la tracciatura di tutte le fasi delle singole proposte (correzioni, modifiche, ecc.). Peraltro, essa deve ancora essere implementata di alcune funzionalità, tra cui la ricerca degli atti e la rilevazione di tipo qualitativo e quantitativo dell'attività di controllo effettuata dalla struttura Provvedimenti amministrativi”*.

Il controllo delle proposte di deliberazione di Giunta ha cadenza settimanale e avviene tramite confronto informale, diretto e contestuale tra i dirigenti della struttura Provvedimenti amministrativi e della struttura Gestione e regolarità contabile della spesa e contabilità economico-patrimoniale. In caso di rilevate irregolarità, il confronto coinvolge il dirigente della struttura proponente.

La Regione riferisce che *fermo restando che nessun atto giudicato irregolare ha ricevuto successiva attuazione, si rileva che, nel corso del 2021, il 21% circa dei testi delle proposte di deliberazione (306 su 1.490) è stato oggetto di correzioni su iniziativa della struttura Provvedimenti amministrativi, d'intesa con le strutture proponenti, preliminarmente alla loro sottoposizione alla Giunta regionale, per una migliore formulazione complessiva degli atti, in particolare sotto il profilo di maggiore trasparenza e intelligibilità*.

Per i provvedimenti dirigenziali (PD) è disponibile un apposito applicativo informatico per la gestione del flusso degli atti (*“Atti PD”*), che realizza l'integrazione tra le due diverse tipologie di controllo, svolte in tempi diversi. Il controllo di regolarità amministrativa avviene infatti solo sui provvedimenti che hanno superato il previo controllo di regolarità contabile e che dunque recano il relativo visto. Nel corso del 2021, sul 5,76 per cento circa dei provvedimenti dirigenziali proposti (493 su 8.555) sono state riscontrate delle irregolarità contabili che hanno determinato correzioni o la mancata riproposizione (in calo rispetto al 7,6 per cento del 2020), mentre il 13 per cento dei provvedimenti registrati (1.245 su 8.315) è stato accompagnato da suggerimenti o annotazioni della struttura competente, confermando lo stesso dato percentuale dell'esercizio precedente.

Il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile trova fonte nell'art. 3 della d.g.r. n. 1016/2004 (intitolato *Controllo ex post sulle deliberazioni della Giunta regionale e sui provvedimenti dirigenziali già adottati, mediante la compilazione di report*), che attribuisce al Coordinatore la verifica della correttezza degli atti (deliberazioni e provvedimenti dirigenziali) e dei relativi procedimenti amministrativi, a campione o con le modalità che si ritengono opportune, con cadenza periodica, almeno trimestrale. Della verifica devono essere redatti appositi *report* che contengono i risultati dell'esame ed i rilievi.

La Regione dichiara tuttavia che *non vi sono atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile: i controlli sono sempre e solo preventivi* (q. 2.1.5).

Rinviando a quanto illustrato sul punto nella relazione al rendiconto per l'anno 2019, anche in questa sede la Sezione rimarca come il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, che costituisce forma di verifica ulteriore, distinta e autonoma rispetto al controllo preventivo, per espressa affermazione dell'Ente, non venga svolto, disattendendo le prescrizioni contenute nell'atto di indirizzo allegato alla d.g.r. n. 1016/2004 e pertanto ponendosene in evidente contrasto.

Il controllo successivo sugli atti risulta attualmente limitato alle sole spese certificate all'Unione Europea: un controllo di primo livello effettuato sul 100 per cento delle spese certificate; un controllo di secondo livello secondo criteri di campionamento dettati dalla disciplina in materia di fondi eurounitari per le Autorità di Audit.

Nel corso dell'esercizio 2021 la Regione ha effettuato controlli, ispezioni o indagini rivolte ad accertare la presenza di determinate situazioni di irregolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli uffici e servizi limitatamente a tali spese, non segnalando analoghe attività di controllo nello svolgimento degli appalti, settore che rimarrebbe pertanto escluso da forme di controllo successivo.

Sulla base degli esiti del controllo di regolarità amministrativo-contabile, le misure correttive adottate dalla Regione consistono in circolari, emanate in corrispondenza delle principali scadenze di programmazione, riaccertamento dei residui e rendicontazione. Nel corso dell'anno 2021, sono state adottate complessivamente 14 circolari.

La vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati risulta sufficientemente strutturata. Di contro, controlli, ispezioni o indagini rivolte ad accertare la presenza di determinate situazioni di irregolarità amministrativa e contabile

nell'ambito degli uffici e servizi, in particolare nell'attuazione di programmi e progetti o nello svolgimento degli appalti, sono limitati all'attuazione di programmi/progetti e allo svolgimento degli appalti finalizzati alla rendicontazione delle spese all'Unione europea.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non viene svolto nei confronti di enti o gestioni autonome regionali, inclusi gli organismi strumentali istituiti per la gestione finanziaria degli interventi finanziati da risorse europee.

Come già evidenziato nella precedente Relazione, la struttura del sistema di controllo in esame, delineata dalla normativa regionale, nel complesso risulta formalmente coerente con i principi generali stabiliti dalle disposizioni di legge statali in materia.

Tuttavia, l'attuazione della disciplina legislativa ha messo in luce alcuni limiti, già evidenziati nell'approfondimento condotto per l'anno 2019 e ribaditi nella Relazione al rendiconto per l'anno 2020, che qui in sintesi si richiamano e che permangono anche nell'esercizio 2021:

- necessità di disciplinare in modo puntuale il controllo preventivo di regolarità amministrativa, con particolare riguardo ai soggetti coinvolti, alle competenze e alle procedure di controllo;
- formalizzazione delle modalità e delle eventuali procedure di campionamento degli atti sottoposti a controllo;
- adozione di idonea procedura informatizzata per la gestione del ciclo di produzione delle proposte di deliberazione di Giunta;
- attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, secondo quanto previsto dalla d.g.r. n. 1016/2004;
- necessità di estendere il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile al settore degli appalti non meramente finalizzati alla rendicontazione delle spese all'Unione europea.

4. IL CONTROLLO STRATEGICO

Il controllo strategico, previsto dall'art. 1, comma 1, lett. d), 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 del controllo strategico mira a verificare, in funzione dei poteri di indirizzo da parte di 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 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 legge regionale di contabilità generale.

In concreto, la Regione definisce metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socioeconomici.

Nella Relazione annuale del Presidente della Regione si attesta che il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione e che il DEFR, approvato annualmente, rappresenta il punto di collegamento tra la programmazione finanziaria e quella strategica dell'Ente. Lo stato di conseguimento delle priorità individuate nel DEFR ha formato oggetto di verifica nell'ambito del controllo strategico, anche considerato che gli obiettivi di legislatura sono tradotti in obiettivi dirigenziali in attuazione del Piano delle *Performance*.

Il principale elemento di raccordo è costituito dal rendiconto armonizzato e, in particolare, dal documento denominato "Costi per missione", allegato al rendiconto, che attribuisce i

costi di competenza alle diverse missioni del bilancio armonizzato, e che rappresentano le principali funzioni e gli obiettivi strategici dell'Ente. La conoscenza di tale dato è ritenuta fondamentale nell'ambito del controllo strategico, in quanto consente di valutare il rapporto costi/benefici della spesa pubblica regionale e fornisce, quindi, una misura dell'efficacia ed efficienza dell'azione regionale e dei livelli di performance conseguiti.

In sede istruttoria, la Sezione ha richiesto di chiarire quale sia la struttura competente per il controllo strategico, se sia la stessa che effettua il controllo di gestione, gli atti specificamente redatti nel corso dell'esercizio e le procedure seguite.

La Regione ha precisato:

- a) quanto al controllo strategico, che, secondo quanto dettato dall'articolo 9, comma 2, lettera a), della legge regionale 22/2010¹⁰, *“sebbene non vi sia un diretto riferimento al controllo strategico, si può ritenere che il Segretario sia titolare di tale competenza, ossia la fase di rendicontazione e monitoraggio delle attività espletate dalle strutture dirigenziali per attuare le priorità del programma di legislatura”*. Gli atti prodotti consistono nella la Relazione annuale sulla performance della Giunta regionale della Valle d'Aosta (per l'anno 2021, approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 714 del 20 giugno 2022) e la Relazione annuale sul controllo strategico e sul controllo di gestione, redatta ai sensi dell'articolo 78, comma 3, della legge regionale 30/2009, allegata alla Relazione annuale del Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021;
- b) quanto al controllo di gestione, non vi è una struttura deputata ad esercitare tale attività, in quanto *“ogni struttura (è) responsabile del controllo sulla propria gestione”*.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, si ribadisce la necessità di istituire apposite strutture interne adibite allo svolgimento delle attività di secondo livello di revisione e analisi delle attività di amministrazione attiva, poste in posizione di terzietà e indipendenza.

¹⁰ Legge regionale 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale.), art. 9 comma 2, lett. a): 2. Il Segretario generale opera alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, con il quale collabora anche per il tramite del Capo di Gabinetto. Spetta, in particolare, al Segretario generale: a) attivare il processo di definizione delle strategie regionali e sovrintendere alla realizzazione degli obiettivi di performance definiti dagli organi di direzione politico-amministrativa, fungendo, allo scopo, da raccordo tra il Presidente della Regione e i dirigenti di primo livello.

Sebbene sia dichiarato che il controllo strategico ha monitorato e valutato la capacità di programmare e impiegare tempestivamente le risorse finalizzate agli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati con la l. n. 67/1988, in sede istruttoria la Regione ha specificato che *“Non è stato prodotto alcun report; congruità e appropriatezza degli investimenti proposti sono state verificate tramite confronti con le struttura aziendali competenti in materia, mediante incontri informali e tramite il comitato HTA (Health Technology Assessment)”*. Non sarebbero pertanto state formalizzate osservazioni, criticità ed eventuali proposte formulate dal controllo strategico per migliorare la capacità di programmazione dell'Ente.

Quanto al monitoraggio e alla valutazione della capacità di programmare e impiegare, tempestivamente, le risorse comunitarie afferenti ai Piani Operativi regionali (POR) relativi ai cicli di Programmazione europea 2014-2020 e 2021-2027, la Regione richiama le specifiche Relazioni annuali prodotte dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di *Audit*.

Anche in questo caso, la Sezione riscontra l'assenza, nell'organizzazione regionale, di una struttura interna di controllo della suddetta capacità.

Il controllo strategico ha individuato alcune criticità o necessità di adeguamento e integrazione dell'azione dell'amministrazione regionale, senza tuttavia prospettare misure correttive e/o integrative, in quanto ritenute fattori *“ di carattere esogeno”*: l'emergenza epidemiologica da Covid-2019, che ha comportato la concentrazione di gran parte delle risorse, umane e finanziarie, per organizzare e attuare le misure dirette a contenere i contagi e per sostenere le attività economiche, produttive e sociali e un generale sottodimensionamento delle risorse umane o, comunque, la disponibilità di risorse umane non professionalmente adeguate rispetto alle competenze da svolgere.

La Sezione osserva come la funzione propria del controllo strategico consista nella rilevazione e analisi dei fattori, necessariamente esogeni, che si ripercuotono sul governo del territorio, e nella proposta di azioni risolutive, soprattutto quanto essi assumono una durata protratta negli anni, come l'emergenza pandemica o la carenza di dotazione organica.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, si rimarca inoltre come l'Amministrazione regionale abbia sempre affermato¹¹ di non essere vincolata alle disposizioni in materia di

¹¹ Si veda la deliberazione di questa Sezione, n. 26 del 7 novembre 2022, recante *“Relazione sul bilancio di previsione della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per gli esercizi finanziari 2022-2024”* par. 3.2.2.1.

contenimento della spesa del personale, in virtù della speciale autonomia legislativa e finanziaria.

Quanto all'esistenza nell'ordinamento regionale di disposizioni che prevedono strumenti di informativa dell'amministrazione all'organo legislativo circa lo stato di attuazione delle leggi e dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi previsti, viene indicata e allegata, riferita all'anno 2021, la Relazione sintetica sull'attività condotta in tema di controllo strategico e controllo di gestione, prevista dall'art. 78, comma 3, l.r. n. 30/2009, che il Presidente della Regione presenta ogni anno al Consiglio regionale.

Anche per l'esercizio in esame permangono i rilievi in precedenza formulati dalla Sezione in merito all'attuazione dell'art. 78 l.r. n. 30/2009 con particolare riguardo a: a) le strutture responsabili della progettazione e dell'attuazione del controllo strategico e del controllo di gestione; b) la tipologia di indicatori da utilizzare nonché le modalità e la frequenza di rilevazione e di analisi dei dati.

In base all'art. 78 della l.r. n. 30/2009, la Giunta regionale definisce le modalità per l'attuazione dei principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione, individuando le strutture responsabili della progettazione e dell'attuazione del controllo strategico e del controllo di gestione, attualmente non presenti nell'organigramma regionale.

Nel quadro generale della definizione di un sistema efficiente ed efficace di controlli interni, la Sezione raccomanda pertanto di provvedere all'individuazione di specifiche strutture a cui siano attribuite le funzioni di verifica delle attività svolte dagli uffici regionali, in posizione di indipendenza rispetto a questi ultimi.

5. IL CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione, previsto dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 286/1999, è l'attività volta a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra costi e risultati. Attraverso tale sistema è anche possibile misurare la capacità dei dirigenti di conseguire i risultati assegnati, rilevando i costi della gestione con l'ausilio di indicatori specifici predefiniti da ogni singola pubblica amministrazione.

Nella normativa regionale il controllo di gestione è previsto dall'art. 77, l.r. n. 30/2009 che pone alla base del sistema la contabilità analitica per la rilevazione e l'analisi dei costi e dei ricavi di gestione. Tale sistema è, secondo la Regione, superato dall'applicazione dei nuovi principi contabili contenuti nel d.lgs. n. 118/2011, relativo alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, ritenuti già sufficientemente analitico. Tant'è che con d.g.r. n. 679/2017¹² è stata deliberata la sospensione dell'utilizzo della contabilità analitica ed il sistema contabile regionale è transitato su una piattaforma informatica atta ad integrare la contabilità finanziaria con quella economico-patrimoniale.

Alla richiesta, da parte della Sezione, di produrre documenti specifici che confrontino e analizzino i dati contabili con gli indicatori sulla capacità di programmazione e di spesa e i tempi di pagamento delle fatture commerciali, l'Amministrazione ha inviato il *report* complessivo sulla capacità di programmazione e di spesa, per ciascuna s.o. e dipartimento, segnalando che dati sui tempi di pagamento delle fatture commerciali sono pubblicati trimestralmente sul sito istituzionale (sezione "Amministrazione trasparente") e sono calcolati secondo le disposizioni contenute nel DPCM 22 settembre 2014. L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'anno 2021 è 3,19.

Con riguardo alla non conformità dell'assetto organizzativo delle funzioni di controllo di gestione alle disposizioni statali e regionali in materia, si rinvia a quanto osservato in tema di controllo strategico.

¹² D.g.r. 29 maggio 2017, n. 679 (Sospensione, a partire dal 2016, dell'utilizzo della contabilità analitica quale strumento per il controllo di gestione e avvio dell'analisi e della definizione di nuove linee di sviluppo del controllo di gestione, in coerenza con il sistema contabile introdotto con il d.lgs. 118/2011).

Pur avendo la Regione dato risposta affermativa (quesito n. 2.3.2 e successivi) in merito all'adozione di un Piano Esecutivo di Gestione (PEG), o altro strumento comunque denominato, che traduce le strategie approvate con il Piano Triennale della Performance in specifici obiettivi operativi, nella risposta al contraddittorio precisa che *“il PEG è previsto dalla disciplina degli Enti locali, non applicabile alla Regione, e la Regione non ha alcun atto/documento denominato Piano esecutivo di gestione”*¹³.

La Sezione osserva come le risposte al questionario riferite al PEG siano imprecise, dovendosi dedurre, dalla risposta al contraddittorio e da quella al quesito 2.3.5, che non esiste un documento regionale denominato Piano Esecutivo di Gestione e che la ripartizione delle risorse è fatta non all'interno del Piano della *performance*, bensì in documenti di natura finanziaria e, in particolare, nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR).

Gli obiettivi operativi sono assegnati annualmente ai dirigenti attraverso una deliberazione della Giunta Regionale, che integra i contenuti del Piano della performance. Ciascun obiettivo è sinteticamente descritto con riferimento a finalità e contenuti ed è corredato da informazioni concernenti: la priorità strategica di riferimento; l'eventuale carattere di pluriannualità e/o trasversalità; le risorse umane impiegate; la data di inizio e di fine delle attività realizzative; il peso espresso in centesimi; l'indicatore e i valori soglia di conseguimento. L'individuazione degli obiettivi operativi, compresa la quantificazione degli indicatori e dei target di conseguimento, è rimessa ai dirigenti regionali, a partire dalla priorità strategiche del programma di legislatura e dalle linee guida integrative definite annualmente dalla Giunta regionale. Tuttavia, non risultano codificati i metodi utilizzabili per individuarli e quantificarli.

Si conferma che nella maggior parte dei casi gli indicatori individuati sono di realizzazione, e in misura minore di impatto, ossia il parametro stabilito per la realizzazione dell'obiettivo consiste generalmente nel grado (numero, percentuale oppure esito positivo o negativo, p.es. sì/no) di esecuzione dell'attività amministrativa necessaria al suo raggiungimento e non nella misura degli effetti prodotti dall'attività stessa in rapporto ai risultati attesi.

¹³ Si vedano l'art. 18 della Legge regionale 19 dicembre 2005, n. 34 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2006/2008). Modificazioni di leggi regionali*) e l'art. 31 del Regolamento regionale 3 febbraio 1999, n. 1 (*Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali della Valle d'Aosta*).

Per ciascun indicatore è previamente definito il valore da conseguire (*target*) a fine periodo; gli obiettivi sono corredati da un cronoprogramma che articola le diverse attività ed indica la scansione temporale di realizzazione delle stesse.

Il DEFR rappresenta per la Regione il punto di collegamento tra la programmazione finanziaria e la programmazione strategica dell'Ente. Invece il collegamento tra valutazione dei dirigenti e raggiungimento degli obiettivi operativi è assicurato dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* attraverso il meccanismo che parametrizza e subordina parte della retribuzione di risultato al grado di conseguimento degli obiettivi dirigenziali annuali.

Sono stati prodotti i report annuali, per ogni struttura dirigenziale, sulla capacità di spesa, sulla capacità di pagamento e sull'indice di velocità dei pagamenti. Ad avviso della Sezione, sarebbe opportuno rendere i dati disponibili quanto prima, poiché quelli relativi all'anno 2021 sono stati inviati alle strutture nel mese di luglio 2022.

La Regione ha inoltre evidenziato che gli esiti dell'analisi sulla gestione non contribuiscono formalmente alla quantificazione degli stanziamenti di spesa di competenza, e tuttavia i dati del controllo di gestione sono utilizzati dai dirigenti nella predisposizione delle richieste di stanziamento per la formazione del bilancio. Ciò in quanto manca una procedura formale di ricognizione e valutazione degli esiti dell'analisi sulla gestione per la determinazione degli stanziamenti da parte delle singole strutture dirigenziali, di cui la Sezione invita l'Ente a considerare l'adozione, considerato che, allo stato attuale, le risultanze del controllo di gestione non incidono sulla definizione delle risorse attribuibili a ciascuna struttura.

Nella risposta al contraddittorio, la Regione osserva che *“il controllo di gestione (avendo riguardo ai costi) non (ha) lo scopo principale di contribuire alla definizione degli stanziamenti di bilancio. Gli stanziamenti di bilancio sono determinati sulla base di scelte, di ordine politico, per cui non si ritiene utile e necessario complicare ulteriormente l'iter di formazione del bilancio di previsione inserendo una procedura formalizzata in esito alle risultanze del controllo di gestione”*.

Ad avviso della Sezione, la formalizzazione delle risultanze del controllo di gestione contribuirebbe alla maggiore efficienza di tale controllo, rendendolo uno strumento funzionale al controllo strategico e soprattutto proprio alle scelte politiche di allocazione delle risorse in bilancio.

6. LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE CON INCARICO DIRIGENZIALE

Questa forma di controllo, già prevista nell'art. 20 dell'abrogato d.lgs. n. 29/1993¹⁴, costituisce la terza 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, e in quale misura, ai singoli dirigenti dell'unità organizzativa controllata.

L'evoluzione della disciplina prevista dal d.lgs. n. 150/2009¹⁵ (Decreto Brunetta), innovata dal d.lgs. n. 74/2017¹⁶ (decreto attuativo della delega contenuta nell'art. 17, comma 1, lett. r), della l. n. 124/2015¹⁷ c.d. legge Madia), trova riscontro nella normativa regionale con la l.r. n. 22/2010, in materia di misurazione, valutazione e pubblicità della *performance*.

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.

Nel sistema regionale l'Organismo di valutazione che è la Commissione indipendente di valutazione della *performance* (CIV) si esprime solo sul raggiungimento degli obiettivi dirigenziali e non anche sulla qualità dei comportamenti professionali. La CIV, nella valutazione del personale, non utilizza le verifiche condotte da organi del controllo di gestione, peraltro non presenti nella struttura regionale, bensì una relazione di rendiconto sul perseguimento di ogni obiettivo sottoscritta da ciascun dirigente, dal proprio sovraordinato gerarchico e dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di riferimento. La CIV si rende disponibile ad un incontro, anche a distanza, con il sovraordinato gerarchico

¹⁴ D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della l. 23 ottobre 1992, n. 421).

¹⁵ D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (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).

¹⁶ D.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 (Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124).

¹⁷ L. 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

di ciascun dirigente e con l'organo di indirizzo politico di riferimento, finalizzato ad acquisire eventuali ulteriori informazioni necessarie per la verifica del raggiungimento degli obiettivi. I comportamenti organizzativi vengono invece valutati dal sovraordinato gerarchico del dirigente. La CIV propone poi la valutazione complessiva dei dirigenti (valutati per un 70 per cento sugli obiettivi e per un 30 per cento sui comportamenti organizzativi) alla Giunta regionale, alla quale spetta il giudizio definitivo.

A tale proposito, la Sezione conferma che anche tale meccanismo di controllo andrebbe rivisto, in funzione di una valutazione fondata su parametri oggettivi, cui rapportare l'attività svolta dai dirigenti, svolta da strutture terze, che operino tramite le rilevazioni e le analisi proprie del controllo di gestione.

L'Amministrazione regionale non provvede all'applicazione del criterio di rotazione dei dirigenti, dettato dalle prescrizioni in tema di prevenzione della corruzione, a causa della *"carenza di personale con adeguate e specifiche competenze professionali, infungibili nell'ambito della dotazione organica dell'Amministrazione. La misura è comunque attuata in sede di riorganizzazione parziale o totale disposta in ragione della revisione dell'assetto organizzativo, in sede di cambio di Governo o di legislatura o su indicazione dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. Nel 2021, vi sono stati 33 avvicendamenti di dirigenti preposti alle strutture dirigenziali della Giunta regionale"*. In valore percentuale, la rotazione ha interessato circa il 30 per cento del personale dirigenziale (33 dirigenti su 97 totali).

Considerato quanto sopra, la Sezione invita tuttavia la Regione a conformarsi al principio di rotazione dei dirigenti, espressamente stabilito dalla disciplina normativa ordinaria in materia di prevenzione della corruzione¹⁸.

Nella risposta al contraddittorio, l'Amministrazione regionale informa che *"Nell'ambito dello studio-ricerca attivato dall'Amministrazione regionale con la collaborazione della SdA Bocconi, volto a definire un nuovo modello organizzativo più efficiente e funzionale, si intende valorizzare il principio di rotazione degli incarichi dirigenziali maggiormente esposti ai rischi di corruzione, verosimilmente con applicazione ogni 6 anni (3+3). In tale contesto, sarà anche valutata l'istituzione di una struttura dirigenziale di audit/controllo interno"*.

¹⁸ Legge 6 novembre 2012, n. 190, articolo 1, comma 4, lettera e) e comma 10, lettera b.

7. IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Ai sensi dell'art. 147 *quater* del d.lgs. n. 267/2000 l'ente territoriale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente territoriale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente territoriale, che ne sono responsabili. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente territoriale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. I risultati complessivi della gestione dell'ente e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni.

La Regione si è dotata di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati, che fa capo all' Assessorato Istruzione, Università, Politiche Giovanili, Affari Europei e Partecipate: fino a giugno 2021, Dipartimento società ed enti partecipati, composto da due risorse, compreso il dirigente; da luglio 2021, Dipartimento società e enti partecipati – Struttura Controllo delle società e degli enti partecipati, costituita da due risorse a tempo pieno, compreso il dirigente, e una a tempo parziale¹⁹.

La struttura svolge attività di analisi dei report economico-finanziari, monitoraggio del valore della partecipazione, raccolta di informazioni sulle vicende societarie, valutazione della strategia della partecipazione, produzione di resoconti. Con riguardo a questi ultimi, precedentemente all'approvazione dei bilanci di tutte le società partecipate direttamente, è predisposto un documento di sintesi della bozza di bilancio, con la quale è evidenziato e

¹⁹ Si veda la deliberazione della Giunta regionale n. 1335 del 9 dicembre 2020, che ha disposto una revisione della struttura organizzativa interna.

controllato l'andamento economico e finanziario della società analizzata, anche con riferimento, ove possibile, al rispetto del *budget* preventivato. Il documento è trasmesso al Presidente della Giunta, all'assessore competente e al delegato a partecipare all'assemblea che delibera l'approvazione del bilancio.

Come anche successivamente precisato nella risposta istruttoria, non risultano svolte dalla struttura la verifica del rispetto dei contratti di servizio e delle carte di servizio, di cui *“sono competenti i relativi rami dell'Amministrazione regionale”* e la verifica del rispetto del codice di autodisciplina, che non sembrerebbe esercitata da alcun ufficio regionale.

La fonte normativa regionale in materia di controllo sugli organismi partecipati è costituita dalla l.r. n. 20/2016²⁰. Si rinvia alla precedente Relazione relativamente alla disamina dell'apparato normativo regionale che presiede al controllo sugli organismi partecipati e che distingue tra società affidatarie dirette di un servizio regionale (c.d. società *in house*), società a controllo pubblico diretto o indiretto e società meramente partecipate, limitandosi qui a segnalare che la l.r. n. 20/2016 è stata significativamente modificata dalla legge regionale 30 maggio 2022, n. 11 (si vedano, per approfondimenti, le citate deliberazioni della Sezione, n. 8 e 9 del 27 aprile 2023)

Le modalità di esercizio del controllo sono state ulteriormente declinate dalla deliberazione della Giunta regionale n. 622/2017, come modificata dalle deliberazioni n. 99 del 8 febbraio 2021 e n. 158 del 22 febbraio 2021²¹, che hanno previsto l'approvazione, da parte della Regione, dei seguenti documenti:

- Programma operativo strategico triennale (POST), che deve contenere le linee di azione per il conseguimento degli obiettivi della società;
- Programma esecutivo annuale (PEA), nel quale è individuata la programmazione esecutiva delle attività con riferimento agli obiettivi specificati per il medesimo anno nel POST;
- Relazione semestrale sul generale andamento della gestione, che rendiconta il generale andamento della gestione e la situazione economico-finanziaria della società sulla base

²⁰ L.r. 14 novembre 2016, n. 20 (Disposizioni in materia di rafforzamento dei principi di trasparenza, contenimento dei costi e razionalizzazione della spesa nella gestione delle società partecipate dalla Regione).

²¹ Le deliberazioni citate sono state successivamente revocate dalla deliberazione n. 1591 del 14 dicembre 2022, avente ad oggetto *“Approvazione delle linee guida recanti la disciplina applicativa della legge regionale 14 novembre 2016, n. 20 (disposizioni in materia di rafforzamento dei principi di trasparenza, contenimento dei costi e razionalizzazione della spesa nella gestione delle società partecipate dalla regione). Revoca delle dgr 622/2017, 99/2021 e 158/2021”*, adottata in conseguenza delle innovazioni introdotte dalla l.r. n. 11/2022.

degli obiettivi riportati nel PEA, evidenziando e motivando gli eventuali scostamenti al fine di consentirne il monitoraggio, nonché, in caso di scostamenti rilevanti, le possibili ripercussioni sull'economicità della gestione e gli opportuni interventi correttivi.

Nella Relazione annuale del Presidente delle Regione – anno 2021 sono stati adeguatamente illustrati il contenuto e le modalità operative del controllo analogo svolto in concreto dall'Ente, oggetto di approfondimento istruttorio da parte delle Sezione in sede di Relazione al rendiconto 2019.

Le forme di controllo analogo svolto per ogni singola società sono distinte in base a tre modalità temporali:

- a) un controllo preventivo o *ex ante*, esercitato attraverso l'analisi dei documenti strategici di tutte le società;
- b) un controllo contestuale o concomitante, esercitato attraverso la richiesta e l'analisi della relazione semestrale della gestione;
- c) un controllo successivo o *ex post*, esercitato in sede di approvazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate.

Per ogni forma di controllo sono indicati i soggetti competenti, le attività svolte – distinguendo tra società *in house* direttamente e indirettamente controllate - e le relative scadenze temporali, illustrando anche alcune peculiari modalità di controllo, con riferimento al controllo svolto in concreto da Finaosta S.p.A. sulle proposte degli indirizzi strategici trasmesse dalle società indirettamente controllate e al controllo sulle società Aosta Factor, CVA e a quelle esercenti attività di impianto a fune.

In sede istruttoria, la Sezione ha richiesto i seguenti chiarimenti:

- a) da quanto risulta dalle pubblicazioni sui siti istituzionali, gli ultimi POST e PEA pubblicati di FINAOSTA S.p.A. riguarderebbero il triennio 2019-2021. Allegare i POST e i PEA riferiti all'anno 2021.

La Regione dà conto dell'iter di confronto con la società, indicando, in particolare, che *“La società Finaosta, con nota prot. n. 121 del 30.07.2021, ha dichiarato che, in accordo con il socio Regione, ha ritenuto di non procedere all'aggiornamento dei documenti strategici POST 2021-2023 e PEA 2021 stante, in particolare, la prossimità della scadenza normativamente prevista per l'aggiornamento periodico dei suddetti documenti (31 ottobre 2021), poiché lo stesso socio ha richiesto di intervenire sulla struttura del POST/PEA della Società, migliorando, ove possibile, il set informativo e la comprensibilità dello stesso”*.

b) controllo analogo congiunto sulla società IN.VA S.p.A.: non risultano pubblicati POST o PEA e atti di approvazione da parte del Tavolo di coordinamento né il "il documento degli indirizzi contenente gli obiettivi" redatto ai sensi dell'art. 6/2 del Regolamento: fornire chiarimenti e allegare gli atti di approvazione del POST e del PEA relativi all'anno 2021.

L'Ente ha inviato la proposta di deliberazione della giunta regionale del 27 maggio 2021, avente ad oggetto: *"Esercizio del controllo analogo dell'azionista Regione Autonoma Valle d'Aosta sulle proprie società in house, ai sensi della l.r. 20/2016. Approvazione del Programma Operativo Strategico Triennale (POST 2021/2023) e del Piano Esecutivo Annuale (PEA 2021) di IN.VA. S.P.A."*. Nella nota di accompagnamento viene precisato che *"A oggi, risulta esaminata la deliberazione della Giunta regionale di approvazione dei documenti di programmazione POST 2021-23 e PEA 2021 di INVA. La deliberazione è stata trattata in sede consultiva dalla II Commissione consiliare, in data 14 settembre 2021, ricevendo parere favorevole. Per problematiche di ordine tecnico, la deliberazione con il relativo parere consiliare non è stata trasmessa nuovamente alla Giunta regionale per la numerazione e successiva pubblicazione sul sito istituzionale"*.

Ad avviso della Sezione, da quanto sopra illustrato, si deduce che i POST del triennio 2021-2023 e il PEA dell'esercizio 2021, per entrambe le società, non risulterebbero approvati o, comunque, pubblicati nei rispettivi siti istituzionali, impedendo di conoscere l'entità dei Piani effettivamente assunti.

Con riguardo ad IN.VA. S.P.A, la mancata approvazione dei Piani è attestata anche dal Comune di Aosta, che, come riportato nella deliberazione di questa Sezione, n. 10 del 27 aprile 2023, recante *"Relazione sugli esiti del controllo relativo al rendiconto dell'esercizio 2020 e ai controlli interni 2020 e 2021 del Comune di Aosta"*, con riferimento al controllo sugli organismi partecipati, segnala che *"l'unica criticità riscontrata riguarda l'ambito del controllo analogo congiunto, per il tramite del Tavolo di coordinamento regionale, sulla partecipata in house IN.VA. S.p.a., in particolare per il fatto che, non avendo la stessa società recepito nella totalità le richieste di modifica del POST e PEA avanzate dal Tavolo, gli stessi documenti non sono stati approvati"*²².

Nella risposta al contraddittorio, la Regione, in relazione al controllo analogo su INVA S.p.A., conferma che *"PEA e POST 2021 non hanno completato l'iter di approvazione, benché la*

²² Si veda la deliberazione citata, cap. 2.1.6 - Controllo sugli organismi partecipati.

deliberazione di Giunta regionale sia stata presentata in Commissione consiliare. Anche per PEA e POST 2022 non è stato ultimato l'iter di approvazione. Si è ipotizzato, quindi, di sanare tale mancanza in occasione dell'approvazione di PEA e del POST 2023".

Secondo la Regione, *"gli attuali strumenti di controllo analogo sulle società in house sono ritenuti idonei anche in relazione alla circostanza che l'Anac ha iscritto le società (Finaosta, Società di Servizi, INVA) nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori, che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, previsto dall'articolo 192 del d.lgs. 50/2016, in esito alla verifica positiva effettuata dall'Autorità in ordine alla sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 5 del Codice dei contratti pubblici e agli articoli 4 e 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175".*

Per l'anno in analisi, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche è stata approvata con deliberazione adottata dal Consiglio regionale n. 1126/XVI nella seduta del 16 dicembre 2021, regolarmente pubblicata sul sito istituzionale dell'ente. Si rileva che nella risposta al questionario la Regione ha invece riportato la deliberazione relativa all'anno precedente, n. 184/XVI del 16 dicembre 2020.

La deliberazione tiene conto dei rilievi sollevati dalla deliberazione di questa Sezione, n. 7 del 20 maggio 2021, recante *"Deliberazione e relazione sul controllo dei piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste al 31/12/2019"*.

Nella deliberazione vengono espone le motivazioni che presiedono alla ricognizione di tutte le partecipazioni possedute dalla Regione alla data del 31 dicembre 2020, elencando le partecipazioni di cui è approvato il mantenimento senza interventi di razionalizzazione, la dismissione e il mantenimento con interventi di razionalizzazione, indicando le azioni di razionalizzazione necessarie. Vengono inoltre individuati per l'anno 2022 e per il successivo triennio 2022-2024 gli obiettivi specifici annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, tenendo conto anche dei settori in cui le società operano.

Analogamente, nella Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021 vengono riportati dettagliatamente gli esiti della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

Viene inoltre attestato che:

- sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50/2016²³;
- nella relazione sul governo societario delle società a controllo pubblico vi è il programma di valutazione del rischio aziendale di cui all'art. 6, commi 2 e 4 d.lgs. n. 175/2016;
- non sono emersi indicatori di crisi aziendali;
- sono stati approvati due *budget* delle t delle società partecipate in house o degli enti strumentali controllati dalla Regione.
- è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico ex art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016;
- sono state completate le procedure per lo svolgimento in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica ai sensi dell'art. 3 *bis* del d.l. n. 138/2011²⁴ per la gestione del servizio idrico integrato e raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ex art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. 118/2011. Alla richiesta, da parte della Sezione di indicare le ragioni per cui la nota informativa, allegata al rendiconto, non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo, l'Ente ha precisato che ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della l.r. n. 14/ 2021, istitutiva del Collegio dei revisori dei conti per la Regione, è stabilito che *"L'attività di vigilanza da parte del Collegio è avviata con la sua costituzione ed è riferita al ciclo di programmazione del triennio 2022/2024"*;
- sono stati ottemperati gli obblighi di redazione del bilancio consolidato nei termini di legge, e sono stati definiti nel DEFR, per l'anno 2021, gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali regionali;
- sono previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali, agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti, nonché al rispetto degli standard qualitativi e quantitativi attesi. A richiesta della Sezione, l'Ente ha inviato, a titolo di esempio, il

²³ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

²⁴ D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo).

report semestrale al 30 giugno 2021 delle Società Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A e Società di Servizi Valle d'Aosta S.p.A.

Alla luce di quanto dichiarato nella Relazione annuale, il sistema di controllo in esame rispecchia sostanzialmente le prescrizioni di principio in materia. Tuttavia, la Sezione ribadisce la raccomandazione all'Amministrazione regionale, già formulata nella Relazione al rendiconto 2020, di adottare puntuali procedure di verifica dell'attività dei propri organismi partecipati, volte a valutare la sostenibilità futura della gestione delle partecipazioni regionali dirette ed indirette, in particolare sotto il profilo dell'indipendenza della loro sostenibilità finanziaria.

8. IL CONTROLLO SUL SERVIZIO SANITARIO

Questa specifica forma di controllo è diretta ad evidenziare eventuali criticità presenti nell'assetto organizzativo dei controlli del Servizio sanitario regionale e le misure correttive adottate.

Dalle risposte della Regione al questionario emerge come gli obiettivi specifici assegnati ai direttori generali degli enti del servizio sanitario siano assegnati annualmente con deliberazione della Giunta regionale. Il controllo sul raggiungimento degli obiettivi è effettuato dalle strutture dell'Assessorato Sanità, salute e politiche sociali e l'approvazione della valutazione è di competenza della Giunta. Per l'anno 2021, la verifica sul raggiungimento degli obiettivi è stata formalizzata con d.g.r. n. 10 ottobre 2022, n. 1172, che ha valutato conseguiti gli obiettivi di gestione annuali in misura pari a 70,20/100.

Gli obiettivi operativi e gestionali per l'anno 2022 sono stati assegnati con deliberazione della Giunta regionale 31 gennaio 2022, n. 78.

Le misure correttive adottate in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte dei dirigenti sono di tipo economico, poiché la remunerazione integrativa prevista è direttamente correlata e proporzionata al raggiungimento degli obiettivi medesimi.

Nell'esercizio dell'attività di controllo sulla gestione degli enti del servizio sanitario nel corso del 2021 sono venute in evidenza anomalie e rilievi, successivamente risolti, riscontrati dal collegio sindacale dell'Azienda USL in merito alla deliberazione n. 126 del 26 marzo 2021 (*Approvazione della costituzione in giudizio dell'Azienda USL della Valle D'Aosta presso la Corte di Appello di Torino. Nomina legale e impegno di spesa*) e alla determina n. 331 del 31 marzo 2021 (*Stipula di un contratto ponte, per l'affidamento dal 01.04.2021 al 31.12.2021, della fornitura del servizio di ristorazione degenti e dipendenti, per il tempo necessario all'aggiudicazione della gara da parte In.VA. S.p.A., in qualità di soggetto aggregatore, valore atto 1.784.250*).

Sebbene la Regione abbia indicato, tra le tipologie di controllo interno esercitate, anche il controllo sulla qualità dei servizi (q. 1.1), allo specifico quesito sull'impatto della qualità dei servizi sanitari - appositamente introdotto²⁵ già a partire dalla Relazione sull'annualità 2019 - è stata data, anche nel questionario attuale, risposta negativa (q. 4.5).

²⁵ Si veda sul punto la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 05/SEZAUT/2020/INPR: "Nella sezione, è stato aggiunto (punto 4.5) un significativo quesito in ordine all'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."

La Sezione raccomanda nuovamente che la Regione adotti un piano di indicatori che misuri anche l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini, ai fini della pianificazione e del controllo strategico degli obiettivi del Servizio Sanitario Regionale.

Il controllo sulla gestione del rischio sanitario viene svolto da un organo terzo, ossia dalla struttura regionale competente in materia di autorizzazione e di accreditamento, solo nei confronti delle strutture private accreditate.

L'Azienda USL regionale ha invece introdotto procedure di autovalutazione dei rischi e per garantire la sicurezza dei pazienti e degli operatori in ambito ospedaliero, che comprendono la redazione di resoconti annuali di segnalazione degli eventi, trasmessi a tutti gli operatori e alla struttura regionale.

Si rileva tuttavia che, allo scopo di garantire i principi di imparzialità, indipendenza e terzietà del controllo, sia opportuno che la verifica della gestione del rischio sanitario sia effettuata, anche tramite controlli a campione, da organi diversi dalla struttura sanitaria regionale.

In sede istruttoria, l'Ente ha illustrato esaurientemente il monitoraggio condotto nell'anno 2021 sull'organizzazione delle attività relative all'assistenza sociosanitaria, al fine di garantire uniformità sul territorio ed accesso unitario a tali servizi, sanitari e sociali, quando posti dal legislatore in tutto o in parte a carico del servizio sanitario nazionale, secondo quanto stabilito dall'art. 21, co. 2, d.P.C.M. 12 gennaio 2017, indicando gli estremi dei documenti adottati e gli esiti del controllo.

I controlli sistematici sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie sono adeguatamente strutturati. Il campione delle cartelle cliniche verificate, secondo quanto riportato dall'Ente, ha riguardato le sole prestazioni erogate dalle strutture private accreditate e registra una diminuzione rispetto all'anno precedente, attestandosi al 15,54 per cento contro il 24,26 per cento dell'anno precedente.

In ordine alla richiesta di motivare la mancata indicazione dei dati relativi alle prestazioni erogate dalla struttura pubblica, l'Amministrazione regionale, in sede istruttoria, dichiara che *"I controlli sistematici su qualità e appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate relativamente a strutture pubbliche sono svolti nell'ambito delle procedure di accreditamento. Si informa, altresì, che è in corso il rinnovo dell'accreditamento per l'Azienda USL*

sulla base dei nuovi Manuali di accreditamento approvati con PD n. 7676/2018, in cui sono previste 4 fasi, segnatamente:

- Fase 1 - Compilazione da parte della struttura di tutti i documenti relativi ai vari requisiti;
- Fase 2 - La valutazione del soddisfacimento dei requisiti di questa fase è effettuata tramite osservazione sul campo, interviste o valutazione delle cartelle sanitarie (cliniche) dei pazienti, dei dati e di altri documenti. Questa fase richiede la conoscenza, la consapevolezza e l'implementazione di quanto pianificato, sia da parte della Direzione, sia da parte del personale;
- Fase 3 - Questa fase richiede di documentare i risultati dell'implementazione delle evidenze delle fasi precedenti;
- Fase 4 - Questa fase presuppone che i dati raccolti in base alle evidenze definite nella fase precedente siano analizzati e valutati e che, sulla base di questi, siano definite le priorità e pianificate le azioni di miglioramento della sicurezza e della qualità delle strutture, dei processi e degli esiti. Pertanto, durante l'iter di rinnovo dell'accreditamento saranno effettuati i controlli di qualità e di appropriatezza delle prestazioni sanitarie e saranno, inoltre, monitorati nel corso del tempo grazie all'applicazione delle Fasi 3 e 4".

Da quanto illustrato e dal confronto con i dati indicati nella Relazione annuale dell'anno 2020, emergerebbe che il controllo sistematico sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate sarebbe effettuato annualmente sulle strutture private mentre sulle strutture pubbliche soltanto in fase di rinnovo dell'accreditamento. In virtù dell'uniformità dei controlli per qualsiasi tipologia di struttura sanitaria, ad avviso della Sezione sarebbe opportuno prevedere il monitoraggio annuale anche per le strutture sanitarie pubbliche.

Anche i controlli sistematici a consuntivo dei volumi e del *budget* economico concordato a preventivo delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie accreditate risultano adeguatamente proceduralizzati. Con deliberazione della Giunta regionale vengono determinati annualmente i limiti massimi di spesa per l'acquisto, da parte dell'azienda sanitaria regionale, di prestazioni sanitarie da strutture sanitarie accreditate.²⁶ Il controllo sul rispetto di tali limiti viene svolto dalle Strutture competenti dell'Assessorato sanità, salute e politiche sociali e l'esito è approvato con d.g.r.. Vengono svolti inoltre controlli a campione sulle strutture private convenzionate da parte dell'azienda sanitaria regionale.

²⁶ Per l'anno 2021 si tratta della d.g.r. 21 giugno 2021, n. 744.

La Regione in sede istruttoria ha esaurientemente indicato i controlli effettuati nell'anno in analisi e i loro esiti.

Il controllo sui tempi di attesa delle prestazioni sanitarie avviene in modalità preventiva (*ex ante*) sulle prestazioni previste dal Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa (PNGLA), quattro volte all'anno; e successiva (*ex post*) anche su prestazioni non comprese nel PNGLA, con cadenza trimestrale.

L'esito dei controlli effettuati è pubblicato in pagina del sito istituzionale regionale.

Va evidenziato da ultimo che la Regione nel 2021, come già nell'anno precedente, non ha esercitato il controllo sull'acquisto da parte degli enti del servizio sanitario regionale di beni non sanitari, di importo superiore a 1.000 euro, effettuato tramite gli strumenti di negoziazione telematica messi a disposizione da Consip o dalla Centrale di committenza regionale, secondo quanto stabilito dall'art. 15 comma 13 lett. d) del d.l. n. 95/2012, *"visto il perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, segnalando che *"Tale monitoraggio è stato riavviato nel 2022"*.

La Sezione prende atto di quanto riferito, e tuttavia, invita l'Ente, come già segnalato nella precedente Relazione, a formalizzare i criteri di controllo a campione, prevedendone anche la variazione periodica, valutando l'opportunità di sottoporre a verifica tutti i provvedimenti adottati in un determinato ambito, qualora ciò sia possibile in rapporto al loro numero.

9. I CONTROLLI LEGATI ALL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19

La Relazione per l'anno in esame mantiene la sezione denominata "Appendice legata all'emergenza sanitaria covid", 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 mostra un andamento non uniforme, che ha privilegiato la verifica dell'impiego delle risorse, del raggiungimento degli obiettivi e del recupero delle liste di attesa, a discapito del controllo sul lavoro agile.

Sotto l'aspetto del controllo di gestione, l'Ente non ha effettuato il monitoraggio del conseguimento né dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile (si veda infra), sebbene i sistemi informativi abbiano consentito lo svolgimento del lavoro da remoto, permettendo il tracciamento delle attività svolte.

La Regione ha motivato la mancata esecuzione di tale monitoraggio con l'assenza di una disciplina in merito e con la rimessione ai singoli dirigenti del controllo sull'attività svolta dai dipendenti, senza, peraltro, precisare se vi siano procedure o atti che attestino modalità ed esiti delle attività di verifica svolte.

Come già evidenziato nella Relazione precedente, il mancato controllo costituisce, ad avviso della Sezione, una significativa criticità, che incide direttamente sul sistema di valutazione delle *performance* organizzative e individuali, anche ai fini dell'attribuzione del premio annuale di rendimento.

La gestione emergenziale della situazione pandemica non ha richiesto interventi di adeguamento dei contratti di servizio degli organismi partecipati.

Con riguardo agli enti sanitari regionali, sono stati controllati: il rispetto delle linee di indirizzo sulla istituzione e sulla corretta alimentazione del centro di costo "COV-20"; e il grado di conseguimento degli obiettivi assegnati per il recupero delle prestazioni non erogate e per la riduzione dei tempi di attesa.

Con riguardo al secondo monitoraggio, la d.g.r. n. 1710 del 20 dicembre 2021 contiene la presa d'atto del Piano Operativo Aziendale per il recupero delle liste di attesa per l'anno 2021, quale aggiornamento del Piano approvato all'Allegato n. 3 alla DGR n. 1070 del 16 ottobre 2020, redatto ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104.

Nel corso dell'emergenza sanitaria, le funzioni di raccordo con tutti i servizi e con il sistema di emergenza-urgenza, anche mediante strumenti informativi e di telemedicina (art. 1, co. 8, d.l. n. 34/2020), sono state svolte dalla Centrale Operativa del soccorso sanitario e dell'emergenza territoriale dell'Azienda USL della Valle d'Aosta (CUS), senza che sia stato necessario attivare una apposita centrale operativa. La Regione precisa che *“Al momento, anche in adempimento alle disposizioni di cui al DM 77/2022 e al PNRR, nonché al Piano della Salute e del Benessere Sociale 2022/2025, licenziato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 394, in data 11 aprile 2022 e in fase di approvazione dall'organo legislativo, sono in fase di implementazione le procedure per l'attivazione della Centrale Operativa Territoriale (COT), che avrà la funzione di coordinamento della presa in carico della persona e raccordo tra servizi e professionisti coinvolti nei diversi setting assistenziali (attività territoriali, sanitarie e sociosanitarie, ospedaliere), dialogando altresì con la rete dell'emergenza-urgenza.”*

10. IL CONTROLLO SUL LAVORO AGILE

Il lavoro agile, svolto in luogo e con dotazioni diverse da quelle dell'ufficio a cui è assegnato il dipendente, rappresenta una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa in presenza e un nuovo approccio all'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente.

Rinviando alla precedente Relazione di questa Sezione in merito al contesto normativo di riferimento, mette qui conto di evidenziare che le attuali Linee guida di questa Corte²⁷ hanno semplificato l'Appendice sul lavoro agile 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. 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*.

Con riguardo al grado di difficoltà rilevato dalla Regione (alto/medio/basso/nessuno) nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile, l'Ente ha valutato:

- di grado basso le difficoltà di tipo tecnologico (assenza di servizi di cloud computing o, in generale, di adeguate infrastrutture digitali, scarsa diffusione o mancanza di dispositivi informatici portatili a disposizione del personale, scarsa qualità della connessione internet a disposizione dei dipendenti);
- nessuna difficoltà di tipo gestionale e organizzativo: nel questionario precedente il grado era stato valutato come basso;
- nessuna difficoltà di tipo gestionale/organizzativo o inerente alle risorse umane (ad esempio, basse competenze digitali del personale dipendente);
- nessuna difficoltà di tipo logistico;
- di grado alto le difficoltà a rendere la prestazione lavorativa da remoto dovute alla natura stessa del servizio da erogare, *"in ragione dell'incompatibilità di alcune attività lavorative con*

²⁷ Deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 15 del 11 novembre 2022 citata.

l'istituto di cui trattasi". Alla richiesta da parte della Sezione di esemplificare quali mansioni siano poco compatibili con lo svolgimento del lavoro agile, l'Ente ha indicato le mansioni svolte dai seguenti profili: addetto ai servizi ausiliari, usciere, cantoniere, personale del Corpo dei vigili del fuoco della Valle d'Aosta, personale del Corpo forestale valdostano, segnalando che l'elenco dei profili le cui mansioni sono, di norma, eseguibili solo in presenza è indicato all'articolo 2, comma 1, del Documento per l'attuazione del lavoro agile ordinario nell'Amministrazione regionale, in appendice al PIAO 2022-2024 (DGR n. 724/2022).

Sulla base di quanto rappresentato dall'Ente, la verifica da parte degli organi di controllo interno dell'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici erogati non è stata svolta.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance non ha previsto specifici indicatori di monitoraggio dei risultati del lavoro agile, in quanto *"quelli già utilizzati sono stati ritenuti adatti per monitorare anche i risultati del lavoro agile"*.

La Sezione, sulla base delle risposte fornite, ha richiesto chiarimenti, in quanto risulta che i sistemi informativi tracciano le attività svolte, gli indicatori esistenti sono stati ritenuti adeguati alla valutazione delle prestazioni anche in caso di lavoro agile e tuttavia le ricadute dell'attività in lavoro agile non sono state controllate in relazione ai servizi erogati.

Secondo la Regione *"Gli organi di controllo interno non hanno previsto sistemi particolari per monitorare l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dalla Regione; tuttavia, i dirigenti regionali, attraverso gli strumenti già presenti per la misurazione della performance, hanno valutato i risultati delle prestazioni lavorative del personale in lavoro agile sulla base degli indicatori presenti, ritenuti idonei anche per misurare la modalità di svolgimento del lavoro da remoto, nelle more della definizione di un sistema di misurazione più specifico"*.

La Sezione prende atto di quanto riferito, riservandosi eventuali ulteriori approfondimenti. Osserva, tuttavia, che un sistema di controllo, che preveda indicatori specifici di misurazione delle prestazioni in lavoro agile e che ne verifichi le ricadute su qualità e continuità dei servizi pubblici erogati, consentirebbe di formulare valutazioni, anche di tipo strategico, circa il mantenimento o anche il rafforzamento e l'estensione del lavoro svolto in modalità agile.

Il sistema di rendicontazione delle attività svolte in lavoro agile non è stato 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 (si veda in proposito il paragrafo precedente).

la Sezione 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.

A seguito del ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021, l'Ente non ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza, in ragione dell'autonomia e della potestà legislativa esclusiva in materia di personale, in virtù della quale da tale data il lavoro a distanza è stato consentito ai soli lavoratori cosiddetti fragili.

11. IL CONTROLLO SUL PNRR

L'appendice dedicata al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) rappresenta una novità introdotta nella Relazione sui controlli interni per l'anno 2021. Essa esamina le misure organizzative e procedurali poste in essere dalle Amministrazioni per ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi del PNRR e i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal Piano, di cui Regioni e Province autonome sono "enti attuatori". Come evidenziato dalle Linee Guida, *"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 si concentrano, in particolare, sul sistema di governo adottato dalle Regioni e dalle Province autonome, sulle procedure di controllo per prevenire i rischi di doppio finanziamento, frodi e corruzioni, sulle verifiche periodiche e sull'adeguatezza dei sistemi informativi. Nella parte conclusiva dell'appendice dedicata al PNRR sono state inserite anche alcune domande relative al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia").

Con riguardo alle iniziative organizzative adottate ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione delle scadenze e degli obiettivi del PNRR, di cui la Regione è Ente attuatore, con d.g.r. n. 591 del 24 maggio 2021 è stata istituita la Cabina di regia regionale per il PNRR e la Task Force per il PNRR.

Con successiva d.g.r. n. 1399 del 2 novembre 2021, con quale è stata istituita la struttura organizzativa dirigenziale temporanea di progetto di secondo livello denominata "Semplificazione, supporto procedimentale e progettuale per l'attuazione del PNRR in

ambito regionale”, cui sono state assegnati, oltre alla responsabilità diretta dell’attuazione del progetto di assistenza tecnica del PNRR per il supporto alla gestione delle procedure complesse, anche il monitoraggio sullo stato di avanzamento degli interventi di carattere territoriale e il necessario raccordo informativo con le strutture regionali e gli enti locali coinvolti nell’attuazione dei progetti, anche al fine di non disperdere alcuna delle opportunità offerte dal PNRR.

Le d.g.r. sopra citate contengono inoltre le procedure di funzionamento degli organi stessi. I risultati finora conseguiti consistono in riunioni periodiche, comunicazioni periodiche su tematiche del PNRR, rapporti di monitoraggio e incontri formativi.

Le criticità evidenziate dalla Regione attengono all’esigenza di determinare una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti e un modello di collaborazione snello e agile, a cui sembra aver risposto il sistema organizzativo sopra illustrato. Nella medesima ottica, con d.g.r. n. 209/2023 è stata aggiornata la *governance* del PNRR a livello di composizione e di modalità di funzionamento.

Quanto alla emanazione di specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR ed i controlli interni, in materia di *auditing* finanziario-contabile e *auditing* sulla *performance*, la Regione, nell’illustrarne sinteticamente il contenuto, ha dichiarato di aver diffuso le circolari in materia del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), fornendone interpretazione in diversi casi e organizzando momenti di confronto fra i diversi soggetti interessati.

La Sezione osserva che le attività indicate (diffusione di circolari e loro interpretazione) non possono essere a rigor di termini considerate come direttive in materia di controllo finanziario-contabile e sulle prestazioni, sebbene, comunque, volte al medesimo fine.

A questo proposito, l’Ente, nella risposta al contraddittorio precisa di aver agito conformemente al sistema di *governance* multilivello definito a livello statale per il PNRR, in base al quale l’emanazione di direttive in materia di gestione e controllo dei progetti compete principalmente al MEF e alle Amministrazioni titolari degli interventi, mentre la Regione, in quanto soggetto attuatore, è mero esecutore delle direttive stesse.

L’Ente dichiara che il sistema informativo regionale non traccia integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, garantendone l’archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF. Viene

specificato che *“Le strutture regionali responsabili degli interventi a valere sul PNRR assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR, conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit. L'amministrazione regionale, per il tramite delle strutture regionali beneficiarie delle risorse del PNRR, in qualità di soggetti attuatori, provvede a rendicontare ai Ministeri competenti in materia le spese sostenute per l'attuazione degli interventi di competenza, attestandone la regolarità e la correttezza secondo le procedure di gestione e controllo stabilite dal PNRR per i soggetti attuatori(Circolare del 10 febbraio 2022, n.9 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”). Per quanto attiene alla rendicontazione delle spese, le strutture regionali, in qualità di soggetti attuatori, si occupano periodicamente di raccogliere le spese da inserire nelle domande di rimborso (anticipazione, acconto e saldo), previa opportune attività di verifica e controllo. Per tale attività, le strutture regionali beneficiarie delle risorse del PNRR utilizzano il sistema informatico "ReGIS", istituito dal MEF ai sensi dall'articolo 1, comma 1043, legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge bilancio 2021) per la rilevazione e dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell'ambito delle componenti del Next Generation EU. Il suddetto sistema informatico garantirà, a regime, il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi del PNRR, con particolare riferimento al monitoraggio dei progressi nell'attuazione, consentendo la puntuale e costante verifica di milestone e target (UE e nazionali) del Piano. Nell'attesa della messa a regime del sistema ReGIS, l'Amministrazione regionale redige/redigerà un report di monitoraggio bimestrale relativo agli interventi territoriali a valere sul PNRR e sul PNC”.*

Analogamente, i sistemi informatici della Regione, tuttavia, non integrano efficacemente e tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati.

La Regione rimette queste funzioni sistema informatico ReGiS, che *“dovrebbe garantire, a regime, il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi del PNRR, con particolare riferimento al monitoraggio dei progressi nell'attuazione, consentendo la puntuale e costante verifica di milestone e target (UE e nazionali) del Piano, ancorché,*

a oggi, non risulti possibile visualizzare, attraverso il predetto sistema, il complesso degli interventi per singolo territorio regionale”.

Nella risposta al contraddittorio, viene ulteriormente precisato che sistemi di monitoraggio sviluppati dall’Amministrazione regionale sono diversi e rispondono a diverse finalità conoscitive (in dettaglio: monitoraggio periodico della progettualità presentata e/o finanziata dai soggetti territoriali a valere sul PNRR/PNC; monitoraggio periodico degli atti normativi e amministrativi/attuativi con riferimento a ognuno degli interventi attuati dall’Amministrazione; monitoraggio dello stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico degli interventi).

In seguito alla revisione della *governance* regionale, disposta con deliberazione della Giunta regionale n. 209/2023, è stata condotta una rilevazione dello stato di attuazione degli interventi PNRR/PNC di competenza delle singole strutture regionali, con particolare riguardo ad alcune informazioni richieste da questa Sezione, non sempre presenti o valorizzate in tempo reale su ReGIS (ad esempio: Amministrazione titolare; Codice CUP; Codice Locale di Progetto; Soggetto attuatore; Importo del finanziamento ammesso sul PNRR; Estremi provvedimento ammissione finanziamento; Intervento inserito in Banca dati ReGIS alla data del 22 maggio 2023).

All'interno della Regione non è stata individuata una struttura del responsabile/referente unico per l’attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR e per l’invio, nei tempi previsti, delle informazioni sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi relativi, in quanto *“Ogni struttura regionale è direttamente responsabile degli interventi di competenza a valere sul PNRR e sul PNC” e “provvede alla trasmissione delle informazioni relative allo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli stessi interventi”.*

La Sezione esprime perplessità per un sistema di coordinamento così frammentato, riservandosi una compiuta valutazione in seguito alla verifica della sua efficacia.

Sempre nella risposta al contraddittorio, l’Ente osserva che *“La frammentazione è insita nel modello di governance multilivello come definita a livello statale, a partire dal decreto-legge 77/2021. A livello regionale, si è optato per un modello di governance in qualche modo analogo a quello statale e, a quanto risulta, non dissimilmente da quanto accaduto in altre realtà regionali, nel quale alla Cabina di regia e alla task force regionali sono assegnati compiti di monitoraggio e coordinamento dei diversi soggetti attuatori regionali (...).”*

Oltre alle procedure di controllo ordinarie sugli atti amministrativi al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse e doppio finanziamento, in uso all'interno dell'Ente e contenute nel Piano integrato di attività e organizzazione (si veda *infra*) e nel Codice disciplinare e di comportamento dell'Amministrazione regionale, adottato con d.g.r. n. 2089/2013, si segnala che il 7 luglio 2022 è stato sottoscritto il "Protocollo d'intesa tra Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Comando territoriale di Aosta della Guardia di Finanza e Consorzio degli Enti locali della Valle d'Aosta, finalizzato a sviluppare una collaborazione a salvaguardia della legalità nell'utilizzo delle risorse derivanti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza".

Sono condotte indagini periodiche sugli atti gestionali adottati dalla Regione in qualità di ente attuatore del PNRR, al fine di verificare che sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate a *milestone* e *target* del PNRR, mediante l'attribuzione ad esse di un'apposita codificazione contabile; siano stati conservati tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su adeguati supporti informatici; sia stato richiesto ed attribuito, per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del PNRR, un apposito codice CUP.

Le verifiche periodiche hanno ad oggetto anche gli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri" (ex art. 1, d.l. n. 80/2021 e circolare MEF n. 4/2022, punto 1).

La Regione ha dato risposta affermativa alla domanda se il controllo di gestione produca specifici *report*, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto Mef 6 agosto 2021, allegato 2).

Ad avviso della Sezione, tale risposta non è congruente con l'attuale assetto organizzativo regionale in materia di controlli. Come osservato sopra in tema di controllo strategico e di gestione, non vi è all'interno dell'Ente una struttura deputata alle attività proprie del controllo di gestione, tant'è che, nell'argomentare la risposta, la Regione fa riferimento al "concetto di "controllo gestionale interno" (detto anche "autocontrollo")", risolvendolo nelle compilazione delle *check-list* inviate dai Ministeri ai soggetti attuatori, "utili a effettuare un'attività di autocontrollo sulle procedure e sulle spese rendicontate di ogni singolo progetto a valere

sul PNRR, che, tuttavia, spesso hanno carattere generico, non essendo contestualizzate rispetto al singolo intervento finanziato”.

La Sezione ha, pertanto, chiesto di indicare gli estremi dei report prodotti e l’Ente, sinteticamente illustrate le attività mensili di elaborazione dei dati da parte di ciascun soggetto attuatore tramite il sistema informativo ReGiS, ha precisato che *“Al momento ReGiS consente la sola visualizzazione delle performance di progetto. Non è possibile, a oggi, per il soggetto attuatore, per quanto appena detto, l’extrapolazione di dati e la produzione di report. Anche laddove l’extrapolazione dati e la produzione di report fosse fattibile, sarebbe comunque necessario, come Amministrazione regionale, chiedere a ogni soggetto attuatore la trasmissione dei dati in questione. Ogni soggetto attuatore ha, in effetti, la visibilità dei soli progetti rispetto ai quali ha titolarità”.*

La risposta desta una certa perplessità, in quanto emergerebbe come, allo stato attuale, il sistema di governo e controllo degli interventi finanziati con fondi PNRR non sia efficacemente presidiato dall’Amministrazione regionale. L’impossibilità per il soggetto attuatore di estrapolare dati – da esso stesso inseriti nel sistema informativo – e di redigere rapporti e prospetti di avanzamento dei progetti costituisce, ad avviso della Sezione, una rilevante criticità, a cui consegue la mancata cognizione da parte della Regione, come espressamente dichiarato, dell’effettivo stato di realizzazione degli interventi.

A tale proposito, nella risposta al contraddittorio la Regione osserva che *“Il mal funzionamento e/o la non piena funzionalità e/o la non interoperabilità di ReGIS rappresentano, a tutt’oggi, una forte criticità per un efficiente ed efficace monitoraggio degli interventi a valere sul PNRR/PNC. Tali criticità sono ben note all’Amministrazione regionale, ma anche al MEF che, da ultimo, in data 1° giugno 2023, ha organizzato un incontro sulle nuove funzionalità di ReGIS, sugli adempimenti in materia di monitoraggio in capo alle Amministrazioni centrali e ai soggetti attuatori, sulle evoluzioni di ReGIS, compresa la possibilità, a oggi mancante, di monitorare gli interventi che insistono sullo stesso contesto territoriale e la possibilità di utilizzare strumenti di allerta precoce (early warning) per meglio finalizzare le richieste di rendicontazione”.* Viene inoltre segnalato che, con deliberazione della Giunta regionale n. 296/2023, è stata rafforzata la *governance regionale* del PNRR/PNC, attraverso l’assunzione a tempo determinato di 15 unità di personale, assegnate a supporto delle strutture regionali titolari di interventi a valere sul PNRR/PNC, e della struttura organizzativa di progetto che dovrà coordinare due uffici con specifiche funzioni in materia: Ufficio di supporto al monitoraggio e alla valutazione dei progetti a

valere sul PNRR/PNC; Ufficio di controllo e di rendicontazione dei progetti a valere sul PNRR/PNC.

Nel corso del 2021, la Regione ha dato avvio alla elaborazione delle attività propedeutiche alla stesura del nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa, denominato Piano integrato di attività e organizzazione ("PIAO", art 6, d.l. n. 80/2021 e art. 7, co. 1 lett. a, d.l. n. 36/2022), da adottarsi entro il 30 giugno 2022. Il Piano, approvato nei termini di legge con d.g.r. n. 724 del 23 giugno 2022, contiene specifiche sezioni che individuano: le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in ciascun anno di vigenza del Piano; le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere; il piano di prevenzione della corruzione. Di tali sezioni sono brevemente descritti gli obiettivi e le azioni programmate.

Non è invece contenuta nel Piano la sezione che individua le modalità di monitoraggio degli esiti dell'attività amministrativa in termini di servizi resi alla collettività e di impatto sugli utenti.

12. CONSIDERAZIONI FINALI

Il contenuto della Relazione annuale del Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta sul sistema dei controlli interni e dei controlli effettuati nell'anno 2021 dà una sufficiente rappresentazione del sistema dei controlli in concreto svolto dall'amministrazione regionale nel corso dell'annualità oggetto di verifica.

La disciplina del sistema dei controlli interni nella normativa regionale risulta frammentaria e non sufficiente e sconta l'assenza di una specifica struttura con competenze peculiari in materia. La soppressione della struttura *Audit* interno a partire dal mese di gennaio 2021 vanifica l'esigenza di individuare organi che svolgano i controlli previsti tanto dalla legislazione nazionale quanto da quella regionale in posizione di indipendenza e di separazione dai soggetti controllati.

Il **controllo sulla qualità della legislazione** è stato in parte implementato nel corso del 2021, mentre il **controllo sull'impatto della regolamentazione** non viene svolto dall'Ente.

La disciplina normativa regionale del **controllo di regolarità amministrativo-contabile** è incentrata sul controllo di regolarità contabile, accennando al controllo di regolarità amministrativa solamente per quanto riguarda il parere di legittimità del dirigente preposto alla struttura competente. Essa necessita di un aggiornamento puntuale al sistema attualmente adottato dalla Regione, tenuto conto di quanto stabilito nell'atto di indirizzo e di organizzazione di cui alla d.g.r. n. 1016/2004.

Nel sistema illustrato dalla Regione, il controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile rappresenterebbe l'unica forma di verifica effettuata da strutture diverse dagli organi sottoposti a controllo, attuando pertanto i principi di indipendenza e di separazione tra organo controllante e controllato che informano la disciplina in materia.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, che costituisce forma di verifica ulteriore, distinta e autonoma rispetto al controllo preventivo, di fatto non viene svolto, in quanto ritenuto dalla Regione assorbito da quest'ultimo o limitato alle sole spese certificate all'Unione Europea.

La struttura del sistema di controllo in esame, delineata dalla normativa regionale, nel complesso risulta formalmente coerente con i principi generali stabiliti dalle disposizioni di

legge statali in materia. Tuttavia, permangono i limiti già evidenziati nelle precedenti relazioni e che la Sezione raccomanda di superare quanto prima. In sintesi:

- necessità di disciplinare in modo puntuale il controllo preventivo di regolarità amministrativa, con particolare riguardo ai soggetti coinvolti, alle competenze e alle procedure di controllo;
- formalizzazione di eventuali procedure di campionamento degli atti sottoposti a controllo;
- adozione di idonea procedura informatizzata per la gestione del ciclo di produzione delle proposte di deliberazione di Giunta;
- attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, secondo quanto previsto dalla d.g.r. n. 1016/2004;
- necessità di estendere il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile al settore degli appalti.

Il **controllo strategico** e il **controllo di gestione** scontano la mancanza di una struttura interna competente. Il primo farebbe capo al Segretario Generale, mentre il secondo ad ogni singola struttura organizzativa, in forma di “autocontrollo”.

La Sezione ribadisce la necessità di istituire apposite strutture interne, adibite allo svolgimento delle funzioni di revisione e analisi delle attività di amministrazione attiva, poste in posizione di terzietà e indipendenza.

Il controllo strategico ha individuato alcune criticità o necessità di adeguamento e integrazione dell’azione dell’amministrazione regionale, senza tuttavia prospettare misure correttive e/o integrative, in quanto ritenute fattori “ *di carattere esogeno*”.

La Sezione osserva come la funzione propria del controllo strategico consista nella rilevazione e analisi dei fattori, necessariamente esogeni, che si ripercuotono sul governo del territorio, e nella proposta di azioni risolutive, soprattutto quanto essi assumono una durata protratta negli anni, come l’emergenza pandemica o la carenza di dotazione organica.

Occorre, nell’ambito del controllo di gestione, adottare una procedura formale di ricognizione e valutazione degli esiti dell’analisi sulla gestione per la determinazione degli stanziamenti da parte delle singole strutture dirigenziali, considerato che, allo stato attuale, le risultanze del controllo di gestione non incidono sulla definizione delle risorse attribuibili a ciascuna struttura.

Il meccanismo di controllo a fondamento della **valutazione del personale con incarico dirigenziale** andrebbe rivisto, in funzione di una valutazione fondata su parametri oggettivi, cui rapportare l'attività svolta dai dirigenti, svolta da strutture terze, che operino tramite le rilevazioni e le analisi proprie del controllo di gestione.

L'Amministrazione regionale non provvede alla piena applicazione del criterio di rotazione dei dirigenti, dettato dalle prescrizioni in tema di prevenzione della corruzione.

Il **controllo sugli organismi partecipati**, la cui fonte normativa regionale è costituita dalla l.r. n. 20/2016, è svolto da una struttura dedicata, il Dipartimento società e enti partecipati - Struttura Controllo delle società e degli enti partecipati, che annualmente valuta l'elaborazione dei documenti che vengono presentati dalle società controllate, successivamente esaminati dalle diverse strutture competenti per ciascuna società ed infine approvati dalla Giunta regionale, previo esame della competente Commissione consiliare.

La struttura competente non svolge la verifica del rispetto dei contratti di servizio e delle carte di servizio, di cui sarebbero competenti i relativi rami dell'Amministrazione regionale, e la verifica del rispetto del codice di autodisciplina, che non sembrerebbe esercitata da alcun ufficio regionale.

Con riguardo alle società controllate FINAOSTA S.p.A. e IN.VA S.p.A., all'esito degli approfondimenti istruttori intercorsi, ad avviso della Sezione i POST del triennio 2021-2023 e il PEA dell'esercizio 2021, per entrambe le società, non risulterebbero approvati o, comunque, pubblicati nei rispettivi siti istituzionali, impedendo di conoscere l'entità dei Piani effettivamente assunti.

Alla luce di quanto dichiarato nella Relazione annuale, il sistema di controllo in esame rispecchia formalmente le prescrizioni di principio in materia. Tuttavia, la Sezione raccomanda all'Amministrazione regionale di adottare opportune procedure di verifica dell'attività dei propri organismi partecipati, volte a valutare la sostenibilità futura della gestione delle partecipazioni regionali dirette ed indirette, in particolare sotto il profilo dell'indipendenza della loro sostenibilità finanziaria.

Nell'esercizio dell'attività di **controllo sulla gestione degli enti del servizio sanitario** sono venute in evidenza limitate anomalie, riscontrate dai collegi sindacali degli enti sanitari, successivamente risolte.

Il controllo sulla gestione del rischio sanitario viene svolto da un organo terzo, ossia dalla struttura regionale competente in materia di autorizzazione e di accreditamento, solo nei confronti delle strutture private accreditate. La struttura pubblica regionale ha invece introdotto procedure di autovalutazione. Si rileva tuttavia come, allo scopo di garantire i principi di imparzialità, indipendenza e terzietà del controllo, sia opportuno che la verifica della gestione del rischio sanitario sia effettuata, anche tramite controlli a campione, da organi diversi dalla struttura sanitaria regionale pubblica.

I controlli sistematici sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie sono adeguatamente strutturati, e tuttavia sarebbero effettuati annualmente sulle strutture private mentre sulle strutture pubbliche soltanto in fase di rinnovo dell'accREDITAMENTO. In virtù dell'uniformità dei controlli per qualsiasi tipologia di struttura sanitaria, ad avviso della Sezione sarebbe opportuno prevedere il monitoraggio annuale anche per le strutture sanitarie pubbliche.

La Sezione raccomanda che la Regione adotti un piano di indicatori che misuri anche l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini, ai fini della pianificazione e del controllo strategico degli obiettivi del Servizio Sanitario Regionale.

Anche nel corso del 2021 la Regione non ha esercitato il controllo sull'acquisto da parte degli enti del servizio sanitario regionale di beni non sanitari, di importo superiore a 1.000 euro, effettuato tramite gli strumenti di negoziazione telematica messi a disposizione da Consip o dalla Centrale di committenza regionale, secondo quanto stabilito dall'art. 15 comma 13 lett. d) del d.l. n. 95/2012, *“visto il perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, segnalando che *“Tale monitoraggio è stato riavviato nel 2022”*.

La Sezione prende atto di quanto riferito, e tuttavia, invita l'Ente, come già segnalato nella precedente Relazione, a formalizzare i criteri di controllo a campione, prevedendone anche la variazione periodica, valutando l'opportunità di sottoporre a verifica tutti i provvedimenti adottati in un determinato ambito, qualora ciò sia possibile in rapporto al loro numero.

Quanto ai **controlli legati all'emergenza da Covid-19**, sotto l'aspetto del controllo di gestione l'Ente non ha effettuato il monitoraggio del conseguimento né dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile, sebbene i

sistemi informativi abbiano consentito lo svolgimento del lavoro da remoto, permettendo il tracciamento delle attività svolte.

Come già evidenziato nella Relazione precedente, il mancato controllo costituisce, ad avviso della Sezione, una significativa criticità, che incide direttamente sul sistema di valutazione delle *performance* organizzative e individuali, anche ai fini dell'attribuzione del premio annuale di rendimento.

Sulla base di quanto rappresentato dall'Ente, la verifica da parte degli organi di **controllo interno dell'impatto del lavoro agile** sulla continuità e qualità dei servizi pubblici erogati non è stata svolta.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance non ha previsto specifici indicatori di monitoraggio dei risultati del lavoro agile, in quanto *“quelli già utilizzati sono stati ritenuti adatti per monitorare anche i risultati del lavoro agile”*.

Il sistema di rendicontazione delle attività svolte in lavoro agile non è stato 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.

La Sezione osserva che un sistema di controllo, che preveda indicatori specifici di misurazione delle prestazioni in lavoro agile e che ne verifichi le ricadute su qualità e continuità dei servizi pubblici erogati, consentirebbe di formulare valutazioni, anche di tipo strategico, circa il mantenimento o anche il rafforzamento e l'estensione del lavoro svolto in modalità agile.

La Relazione per l'anno 2021 contiene una nuova sezione, volta ad esaminare le misure organizzative e procedurali poste in essere dalle Amministrazioni per ottimizzare il ciclo di **gestione dei fondi del PNRR e i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal Piano**, di cui Regioni e Province autonome sono “enti attuatori”.

La Regione ha istituito, in proposito, una Cabina di regia regionale, una Task Force e una struttura organizzativa dirigenziale temporanea di progetto di secondo livello denominata “Semplificazione, supporto procedimentale e progettuale per l'attuazione del PNRR in ambito regionale”.

Le criticità attinenti all'esigenza di determinare una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti e un modello di collaborazione snello e agile sembrerebbero in via di superamento grazie sistema organizzativo adottato.

All'interno della Regione non è stata, tuttavia, individuata una struttura del responsabile/referente unico per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR e per l'invio, nei tempi previsti, delle informazioni sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi relativi, in quanto *“Ogni struttura regionale è direttamente responsabile degli interventi di competenza a valere sul PNRR e sul PNC” e “provvede alla trasmissione delle informazioni relative allo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli stessi interventi”*.

La Sezione esprime perplessità per un sistema di coordinamento così frammentato, riservandosi una compiuta valutazione in seguito alla verifica della sua efficacia.

Non sono stati prodotti dal controllo di gestione specifici *report*, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

La Regione ha evidenziato limitazioni e carenze derivanti dal sistema informatico "ReGIS", istituito dal MEF. Dagli approfondimenti istruttori intercorsi, emerge come, allo stato attuale, il sistema di governo e controllo degli interventi finanziati con fondi PNRR non sia efficacemente impiegato dall'Amministrazione regionale. L'impossibilità per il soggetto attuatore di estrapolare dati – da esso stesso inseriti nel sistema informativo – e di redigere rapporti e prospetti di avanzamento dei progetti costituisce, ad avviso della Sezione, una rilevante criticità, ascrivibile al MEF piuttosto che all'utenza, a cui consegue la mancata cognizione da parte della Regione, come espressamente dichiarato, dell'effettivo stato di realizzazione degli interventi.

Occorre, tuttavia, segnalare che nel corso del corrente anno la Regione ha attuato una revisione del sistema di governo afferente al PNRR/PNC e una rilevazione dello stato di attuazione dei progetti di competenza regionale, allo scopo superare le criticità sopra segnalate.

Nel corso del 2021, la Regione ha dato avvio alla elaborazione delle attività propedeutiche alla stesura del nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa, denominato

Piano integrato di attività e organizzazione (“PIAO”, art 6, d.l. n. 80/2021 e art. 7, co. 1 lett. a, d.l. n. 36/2022). Il Piano è stato approvato nei termini di legge con d.g.r. n. 724 del 23 giugno 2022.