

INTERVENTO DEL MAGISTRATO RELATORE DOTT. LORENZO GATTONI

Il presente scritto costituisce una sintesi della più ampia Relazione Parte II che verrà allegata alla decisione di parificazione. Di seguito si illustreranno, senza alcuna pretesa di esaustività, gli esiti istruttori cui è pervenuta questa Sezione nell'analisi dei vari settori di intervento regionale, con la evidenziazione, per ciascuno di essi, delle principali criticità emerse.

Iniziando dalla dinamica della programmazione, si è rilevata anche nell'esercizio 2022 la persistente difficoltà da parte dell'Ente nel rispettare i termini legislativamente previsti di approvazione dei più importanti strumenti di programmazione regionale. Nello specifico, il DEFR 2022/2024 è stato approvato con nove mesi di ritardo, il nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024 è stato approvato con lieve ritardo, rispettivamente di 16 giorni da parte della Giunta e di 19 giorni da parte del Consiglio. La Relazione sulla Performance 2022 non risulta ancora approvata né dalla Giunta né dal Consiglio. Per quanto concerne la programmazione comunitaria 2014-2020, dalla documentazione trasmessa in ordine allo stato di avanzamento al 31.12.2022 in termini di pagamenti dei due Programmi Operativi FSE e FESR delle cinque regioni meno sviluppate si evince che la Regione Basilicata si colloca al secondo posto (dopo la Puglia) in termini di percentuale di avanzamento del POR FESR (76,95%) e al terzo posto (dopo Puglia e Campania) in termini di percentuale di avanzamento del POR FSE (56,43%). Si precisa che tali percentuali sono state consolidate dal Ministero delle Finanze in data 1° marzo 2023. La Sezione ha rilevato, inoltre, con riferimento al PSR ("Programma di sviluppo rurale") che anche nell'esercizio 2022 la percentuale di spesa si è attestata su un valore basso (59,76%) tenuto conto soprattutto della diversa percentuale di impegno (87,09%).

L'Ente ha adottato, per il nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027, un unico programma plurifondo FESR/FSE+ il cui effettivo avvio – secondo quanto riferito in sede istruttoria – si è avuto nel corrente anno e, pertanto, la Sezione si riserva di effettuare gli opportuni approfondimenti in occasione del prossimo giudizio di parificazione. Con riguardo ai progetti del PNRR di cui la Regione risulta soggetto attuatore, si è rilevato il mancato aggiornamento da parte dell'Ente del portale ReGis con riguardo agli interventi ricadenti nella Missione 1 componente C3 ed inoltre, alla specifica richiesta istruttoria formulata da questa Sezione concernente l'attestazione dell'avvenuto raggiungimento al 31.12.2022 dei Milestones e dei Targets relativi a tutti i progetti di cui la Regione risulta

soggetto attuatore, è stato fornito un riscontro parziale, limitato ad alcuni di essi ed invero alquanto lacunoso.

Il settore del personale che è stato interessato negli anni precedenti da alcune problematiche scaturite dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di specifiche voci di spesa, sembra aver trovato un definitivo assestamento. In via preliminare si è preso atto della progressiva riduzione nel triennio 2020-2022 del personale in servizio rispetto alla dotazione organica dell'Ente: in particolare, le unità di personale occupato al 31.12.2022 sono diminuite, rispetto al 31.12.2021 di 119 unità e di 259 unità rispetto al 31.12.2020.

Nell'anno 2022 la Regione ha rispettato tutti i tetti di spesa del personale normativamente previsti, in primo luogo quello di cui all'art. 1, comma 557 e ss., L. n. 296/2006 (tetto 60 Mln - costo complessivo personale 47 Mln - differenza 13 Mln). Sono stati altresì rispettati il tetto di spesa per lavoro flessibile (art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010) e le prescrizioni di cui all'art. 33, comma 1, D.L. n. 34/2019 a mente del quale le regioni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato per una spesa complessiva non superiore al 13,5% (percentuale stabilita per regioni con meno di 800.000 abitanti) del rapporto tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati. L'istruttoria condotta sul punto ha portato all'accertamento di un valore soglia in percentuale, relativo all'anno 2022, pari al 7,95%, leggermente più basso rispetto a quello indicato dalla Regione (7,97%). In ogni caso la soglia limite del 13,5% fissata dal legislatore risulta ampiamente rispettata.

L'unica criticità che ha interessato tale settore nell'anno 2022 attiene al conferimento di tre incarichi di Direttore Generale a soggetti esterni all'Ente di cui uno già dirigente di altra amministrazione in aspettativa, in assenza di una preventiva ricognizione di eventuali professionalità interne idonee a ricoprire il ruolo. Non ci si dilungherà oltremodo sul tema che sarà oggetto di ampia disamina nella Relazione sulla sana gestione finanziaria anche sotto l'aspetto del mancato assolvimento da parte dell'Ente dell'onere motivazionale nell'affidamento degli incarichi in questione. In questa sede è sufficiente rammentare che sia la normativa statale (art. 19 D.lgs. n. 165/2001) sia la normativa regionale (art. 2 L.R. n. 31/2010) che della prima costituisce attuazione, pongono stringenti limiti in ordine alla possibilità di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione, e ciò sia per valorizzare adeguatamente le risorse umane interne, sia per esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, soltanto in caso di ricerca infruttuosa di risorse dirigenziali interne in possesso dei requisiti professionali richiesti dagli incarichi che vengono di volta in volta in rilievo, la Regione potrà – previa manifestazione di una rinnovata volontà discrezionale debitamente motivata in tal senso – scegliere il profilo più adatto tra i dirigenti di altre amministrazioni (art. 19, comma 5-bis, D.lgs. n. 165/2001; art. 2, comma 7, L.R. n. 31/2010) o al di fuori dei ruoli dirigenziali nell’ambito delle categorie normativamente previste (art. 19, comma 6, D.lgs. n. 165/2001 e art. 2, comma 8, L.R. n. 31/2010) nel rispetto delle condizioni e dei limiti percentuali previsti, ferma restando la necessità di valutare ed accertare la professionalità e la competenza in sede di scrutinio della candidatura, secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile stratificatasi in materia da cui questa Sezione non ha ragione di discostarsi.

Con riferimento al Gruppo Basilicata, a fronte dell’integrale assolvimento da parte dell’Ente degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alle società partecipate, agli enti pubblici vigilati ed agli enti di diritto privato controllati imposti dall’art. 22 del D.lgs. n. 33/2013, si segnalano varie criticità tra cui la mancata o tardiva approvazione dei rendiconti di alcuni enti vigilati (nello specifico il rendiconto 2022 di 10 dei 17 enti vigilati non risulta ancora approvato) nonché l’incremento dei trasferimenti in termini di impegno (in alcuni casi particolarmente significativi) disposti dalla Regione in favore di alcuni organismi del Gruppo e del costo del personale di alcuni enti (tra cui ALSIA, ARDSU, ARPAB) nonostante la riduzione o l’invarianza del numero di dipendenti.

L’esame dei dati di bilancio ha portato all’accertamento dell’aumento dei costi di produzione di alcune società partecipate; la Sezione invita nuovamente l’Ente ad adottare in tempi brevi un nuovo disciplinare maggiormente incisivo, più puntuale e dettagliato, che tenga conto delle peculiarità e della specificità delle attività svolte dalle singole società partecipate al fine di garantire l’effettivo contenimento dei costi di funzionamento. A tal proposito si prende atto della manifestata volontà da parte della Regione di procedere all’aggiornamento della Direttiva sui costi di funzionamento delle società partecipate (adottata con DGR n. 1 del 07.01.2019) anche in considerazione dell’ingresso nell’anno 2021 di API-Bas Spa nel perimetro del Gruppo Basilicata e quindi fino ad oggi esclusa dall’ambito di applicazione della stessa. La Sezione si riserva di effettuare gli opportuni approfondimenti nel prossimo giudizio di parificazione anche con riguardo alle valutazioni

che saranno operate dal Tavolo Tecnico regionale in ordine all'analisi del contesto e delle dinamiche di funzionamento di ciascuna società.

Con riferimento alla tematica dei controlli sugli enti facenti parte del Gruppo Basilicata, dall'esame della documentazione trasmessa dagli Uffici Regionali si evince che i controlli sono stati svolti esclusivamente su un numero ristretto di enti vigilati ed hanno riguardato nella maggior parte dei casi il solo piano triennale dei fabbisogni del personale 2022-2024.

L'attività di controllo svolta dagli Uffici Regionali è risultata, pertanto, insufficiente; si rammenta, infatti, che l'attività di controllo di cui agli artt. 17 e 18 della L.R. n. 11/2006 si estende anche ad altre tipologie di atti, tra cui i bilanci di previsione annuali e pluriennali e le relative variazioni ed i conti consuntivi. Nessun controllo risulta inoltre essere stato espletato su ARDSU, ARLAB, EGRIB ed i vari Consorzi; con riguardo alle Fondazioni si è contestata la definizione di "contestualità" degli stessi laddove effettuati nel mese di marzo 2022 con riferimento ad attività svolte nel primo semestre del 2021.

La Sezione ha esaminato altresì i Verbali del Comitato di Coordinamento relativi al controllo preventivo e successivo delle Fondazioni trasmessi dalla Regione Basilicata. In linea generale si osserva che in alcuni casi il controllo effettuato dal Comitato si risolve in una mera ratifica e presa d'atto dell'attività svolta da ciascuna Fondazione e, quindi, si appalesa privo di una effettiva incidenza su determinati, importanti aspetti di natura finanziaria e/o gestionale quali l'autorizzazione alle assunzioni ed il contenimento dei costi.

Specificata attenzione è stata riservata alla vexata quaestio del controllo analogo su Acquedotto Lucano Spa, in quanto anche nell'esercizio 2022 nessuna azione risulta essere stata intrapresa - in concreto - dalla Regione, né direttamente né per il tramite di EGRIB, al fine di una effettiva valutazione dell'attività svolta dalla società partecipata.

Pertanto, tale criticità, già riscontrata nei precedenti giudizi di parificazione, permane anche nell'anno 2022, considerato il "rimpallo" di responsabilità esistente sul punto tra l'EGRIB e la Regione. Invero, in materia sussiste una contraddizione di fondo in quanto se da un lato gli artt. 6 e 8 della L.R. n. 1/2016 istitutiva dell'EGRIB prevedono una forma di controllo analogo indiretto parallelo a quello esercitato in via diretta e congiunta dall'Assemblea dei soci, dall'altro, tuttavia, la Convenzione di Gestione intervenuta tra l'Ente di governo delle risorse idriche e l'Ente gestore delle stesse limita il controllo del primo alla qualità del servizio reso dal secondo, senza involgere gli obiettivi strategici e le decisioni più significative di esso, come anche riconosciuto dall'ANAC che, proprio per l'assenza in

concreto del requisito del controllo analogo, ha notificato all'EGRIB un preavviso di rigetto della domanda di iscrizione dello stesso nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 192, comma 1, D.lgs. n. 50/2016.

Il comparto sanitario risulta indubbiamente il settore che ha presentato maggiori problematiche sia sotto l'aspetto contabile che gestionale. Si è rilevata infatti una imprecisa definizione del perimetro sanitario in violazione dell'art. 20, commi 1 e 2, D.lgs. n. 118/2011 secondo cui le Regioni devono garantire una esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Servizio Sanitario accertando ed impegnando nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Nello specifico, per stessa ammissione dell'Ente, a causa di una errata interpretazione dell'Intesa di assegnazione, somme di competenza dell'esercizio 2022 sono state integralmente accertate ed impegnate nell'esercizio 2023; inoltre, su base previsionale ed in considerazione della media degli stanziamenti degli anni precedenti è stato accertato ed impegnato per il finanziamento delle borse di studio dei medici di medicina generale un importo superiore a quello poi assegnato in via definitiva per l'anno 2022 con conseguente necessità per l'Ente di disimpegnare la somma eccedente nell'esercizio 2023. E' stata altresì rilevata la presenza di capitoli sui quali sono stati registrati disimpegni sui residui: in alcuni casi, la cancellazione degli accertamenti e degli impegni è stata eseguita sulla base di valutazioni e verifiche regionali e non sulla base di disposizioni del tavolo tecnico ministeriale, secondo quanto stabilito dall'art. 20, comma 2-ter, D.lgs. n. 118/2011. Da ultimo, si è accertata la violazione (certificata anche dal Collegio dei Revisori) dell'art. 18, comma 1, D.L. n. 18/2020 che prescrive la tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Invero, i trasferimenti statali per le spese di personale concernenti il piano territoriale ed ospedaliero (ricompresi nel riparto del finanziamento sanitario indistinto ante mobilità) sono stati accertati direttamente sui capitoli afferenti al finanziamento sanitario indistinto. Per quanto concerne i trasferimenti al servizio sanitario regionale, non è stato rispettato da parte della Regione l'obbligo (certificato anche dal Collegio dei Revisori) di cui all'art. 3, comma 7, del D.L. n. 35/2013 ovvero di erogare per cassa entro il termine del 31.03.2023 agli enti del proprio servizio sanitario il 100% delle risorse incassate nel 2022 dallo Stato. A tale data la percentuale pagata è risultata pari al 99,59%, la restante quota è stata poi trasferita entro il 30.09.2023. Dall'analisi dei dati trasmessi si è rilevato altresì lo sfioramento del tetto

complessivo di spesa farmaceutica nel periodo gennaio-dicembre 2022 (17,83% a fronte del tetto massimo del 14,85%) ed il peggioramento del saldo negativo della mobilità sanitaria (- € 63 Mln) rispetto a quello del 2021 (- € 51 Mln) e del 2020 (- € 48 Mln).

Con riferimento al piano di recupero delle liste di attesa, la Basilicata si colloca tra le prime regioni per l'elevata capacità di spesa dei fondi assegnati per abbattere le liste di attesa avendone investito al mese di marzo 2023 l'81%. Quanto invece alle percentuali di recupero delle prestazioni, dai dati comunicati dall'Ente, al 31.12.2022 risulterebbe recuperato il 100% dei ricoveri ospedalieri per acuti e degli screening oncologici ed il 91,57% (dato comprensivo delle prestazioni erogate in regime istituzionale nell'anno 2022) di prestazioni specialistiche ambulatoriali. A tal riguardo è stata trasmessa la Determinazione Dirigenziale n. 394 del 13 ottobre 2023 con cui la Regione si è impegnata a recuperare le restanti 18.454 prestazioni specialistiche ambulatoriali entro il 31.12.2023 attraverso il ricorso alle strutture private accreditate, dando così completa attuazione al Piano Operativo, circostanza che sarà oggetto di verifica nel prossimo giudizio di parificazione.

Si precisa che il Collegio dei Revisori ha attestato l'avvenuto raggiungimento da parte della Regione al 31.12.2022 degli obiettivi programmati nel Piano Operativo di recupero delle liste di attesa confermando le percentuali di recupero delle prestazioni innanzi indicate.

Per quanto concerne i livelli di garanzia dei LEA, si evidenzia che - a partire dal 1° gennaio 2020 è entrato in vigore il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria. La nuova metodologia in vigore dal 2020 valuta distintamente le aree di assistenza ospedaliera, distrettuale e di prevenzione attribuendo loro un valore compreso in un range 0-100. La garanzia di erogazione dei LEA si intende raggiunta qualora, entro ciascun livello, sia raggiunto un punteggio pari o superiore a 60; non è consentita la compensazione tra livelli. La valutazione delle tre aree costituisce parte integrante del Sistema di Verifica degli adempimenti LEA.

Si evidenzia tuttavia che gli anni 2020 e 2021 sono stati caratterizzati dall'emergenza pandemica e pertanto il Comitato LEA ha previsto che per questi anni il monitoraggio della erogazione dei livelli essenziali di assistenza avvenisse a puro titolo informativo. Dall'istruttoria condotta sul punto, con la doverosa precisazione che trattasi di dati provvisori aggiornati ad aprile 2023, si è rilevato che la Regione Basilicata nel 2020 ha conseguito una valutazione positiva solo con riguardo all'Area Distrettuale, mentre nel 2021

ha superato la soglia di sufficienza in tutte e tre le Aree (Prevenzione, Distrettuale, Ospedaliera).

Infine, con riferimento al funzionamento della macchina amministrativa, hanno formato oggetto di analisi istruttoria le Relazioni del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni effettuati negli anni 2020 e 2021. In via preliminare si evidenzia che sino al maggio 2022, nelle more della riforma dei controlli interni in attuazione di quanto previsto dal nuovo Statuto regionale nonché dal Regolamento di delegificazione n. 1/2021, ha continuato ad avere applicazione la deliberazione di Giunta Regionale n. 1340 del 11 dicembre 2017 avente ad oggetto la verifica di tipo preventivo della regolarità amministrativa e contabile degli atti dirigenziali. Con il Regolamento n. 1 del 5 maggio 2022 è entrata in vigore la nuova disciplina dei "Controlli interni di regolarità amministrativa" che ha ridisegnato i contenuti e l'iter delle verifiche relative agli atti dirigenziali con il transito ad una forma di controllo di tipo successivo. La Sezione, nel prendere atto della scelta operata dall'Ente di privilegiare la modalità di controllo successivo sugli atti dirigenziali in quanto ritenuta maggiormente rispondente al principio sancito dall'art. 2, comma 3 del D.lgs. n. 286/1999 secondo cui il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge, ha evidenziato tuttavia la necessità che lo stesso venga espletato non campione ma in ordine a tutti gli atti dirigenziali o quantomeno con riferimento a predeterminate categorie di atti da individuarsi *"in ragione della maggiore esposizione a criticità dei relativi procedimenti"*. L'Ente ha fornito rassicurazioni in tal senso riferendo che tale tipologia di controllo investe una elevata quantità di atti dirigenziali e che con la DGR n. 103 del 24 febbraio 2023 è stato avviato a regime il nuovo sistema di controlli e stabilito il metodo di campionatura per l'anno 2023, strettamente legato alla particolare esposizione a criticità degli atti, sulla base della mappatura dei processi a rischio corruttivo. Ci si riserva in ogni caso di verificare le modalità di espletamento di tale tipologia di controllo nel prossimo giudizio di parificazione.

Sempre con riferimento alle forme di controllo successivo in ordine alla regolarità amministrativa e contabile degli atti, la Regione ha attestato l'avvenuto deposito presso la locale Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti della documentazione afferente ai conti degli agenti contabili relativi all'esercizio 2022, specificando altresì i numeri di resa ed il nominativo del soggetto responsabile del deposito degli stessi.

Il Collegio dei Revisori, nel Verbale n. 16 del 9 giugno 2023, dall'esame del conto reso dall'economista generale, ha rilevato che vi è coincidenza tra il soggetto che rende il conto e quello che lo approva e quindi tra controllato e controllore. Si è chiesto pertanto all'Ente di relazionare in ordine alle iniziative intraprese e/o da intraprendere con riferimento alle osservazioni formulate dal Collegio dei Revisori ed è stato riferito che trattasi di situazione temporanea determinata dalla carenza in organico di figure dirigenziali e destinata ad essere superata con l'immissione in servizio nel prossimo anno di nuovi dirigenti.

La Sezione rappresenta la necessità di adottare in tempi rapidi opportune misure atte a garantire l'alterità tra "soggetto controllore" e "soggetto controllato" con riferimento alla figura dell'economista generale che, ad oggi, a causa di contingenze momentanee correlate alla tempistica di espletamento del concorso per dirigenti, per stessa ammissione dell'Ente, non è assicurata.

In merito alle criticità individuate dal controllo di gestione, sia nella Relazione del Presidente per l'anno 2020 sia in quella per l'anno 2021 si segnalano problematiche correlate al mancato rispetto della tempistica relativa alle fasi del ciclo di gestione della performance, dovute anche all'applicazione per la prima volta del nuovo sistema di misurazione e valutazione della stessa, che ha richiesto un adeguamento tecnico ed informatico per l'implementazione delle nuove schede di valutazione. Pertanto, in sede istruttoria si è chiesto di fornire ogni utile aggiornamento in ordine alle azioni poste in essere per il loro superamento con specifico riferimento ai casi di penalizzazione dei dirigenti inadempienti avendo il C.I.C.O. (Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo) fissato già a partire dal 2019 penalizzazioni automatiche in caso di inosservanza da parte di questi ultimi della tempistica relativa al ciclo della performance. L'Ente ha testualmente affermato che: *"Con riferimento all'annualità 2022, è stato programmato un obiettivo di performance di tipo organizzativo e trasversale, ovvero uguale per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, riguardante l'ottimizzazione dei tempi per lo svolgimento delle azioni necessarie sia al completamento del ciclo di performance 2021 che alla fase di programmazione del ciclo 2022. Il peso dell'obiettivo è stato fissato al 15%, con un impatto maggiore rispetto alle precedenti annualità e il ritardo medio negli adempimenti è stato ridotto ad un massimo di 3 giorni.*

Per effetto di tale obiettivo 7 titolari di incarichi dirigenziali su 31 hanno riportato un punteggio automatico pari a 0 rispetto al parametro valutativo illustrato, avendo effettuato ritardi medi superiori alla soglia fissata".

Quanto alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, la Sezione, nel prendere atto della conclusione del processo di valutazione del personale dirigente e del personale del comparto per le annualità 2019 e 2020, dall'analisi della Relazione sulla performance 2021, ha rilevato nuovamente il notevole grado di appiattimento verso l'alto delle valutazioni conseguite dai dirigenti nell'anno 2021 attesa la collocazione della maggior parte di essi (76,5%), nella fascia di eccellenza. Tale circostanza trova altresì conferma sia nelle Relazioni 2020 e 2021 del Presidente della Regione laddove viene riferito che il 100% dei dirigenti ha raggiunto gli obiettivi ai fini del conseguimento dell'indennità di risultato (punto 2.4.5.1) sia nella Relazione dell'OIV per l'anno 2021 ove si legge che «*In sede di misurazione le risultanze a consuntivo sono appiattite verso il valore più alto....nella maggior parte dei casi la valutazione della Performance individuale rientra nella fascia di eccellenza*» (pag. 17).