

ORGANISMO REGIONALE PER LE ATTIVITA' DI CONTROLLO
(ORAC)

**RELAZIONE PER IL CONSIGLIO REGIONALE E LA GIUNTA REGIONALE LOMBARDIA
(art. 3, comma 5, L.R. 28 settembre 2018, n.13)**

Primo semestre 2021

Sommario

1. Introduzione.....	3
2. Tirocini - Comunicazione – Relazioni esterne – Intese.....	3
3. Piano di Attività 2021.....	6
4. Gestione di pratiche aperte da Orac a seguito di segnalazioni.....	22
5. Audizioni.....	26
6. Attività di supporto alla Giunta regionale e agli enti del Sireg.....	28
7. Considerazioni conclusive.....	32

Introduzione

La Relazione si propone di offrire al Consiglio e alla Giunta regionale un quadro delle principali attività e iniziative sviluppate dall'Organismo regionale per le attività di controllo nel primo semestre del 2021.

Sin dal mese di gennaio, dopo l'approvazione del Piano annuale delle attività 2021, è stata avviata una approfondita opera di ricognizione finalizzata alla raccolta, sistematizzazione e studio della documentazione necessaria a sviluppare gli obiettivi del Piano, in continuità con il lavoro svolto nell'anno 2020.

Nei paragrafi che seguono verranno illustrate, in sintesi, le principali attività e tematiche affrontate da Orac nel periodo considerato, rinviando per gli approfondimenti alla lettura della documentazione allegata.

Anche nel primo semestre del 2021, le riunioni in presenza non hanno potuto aver luogo, a seguito delle disposizioni della Giunta Regionale relative all'emergenza COVID-19. L'attività di Orac, tuttavia, non si è mai interrotta e gli incontri del Collegio si sono svolti in videoconferenza, così come gli incontri dei gruppi di lavoro costituiti per l'attuazione del Piano e per l'assolvimento dei diversi compiti assegnati dalla Giunta o dalla Presidenza della Giunta regionale.

Le riunioni collegiali hanno avuto cadenza settimanale, di norma il lunedì pomeriggio e da gennaio a giugno si sono tenute n. 24 sedute.

I verbali di tutti gli incontri e le deliberazioni sono custoditi, in formato digitale, a cura della Segreteria.

Tirocini - Comunicazione – Relazioni esterne – Intese

In questo primo semestre di attività sono stati attivati due tirocini, uno attraverso la convenzione tra Regione Lombardia e Politecnico di Milano, per lo svolgimento di tirocini curriculari obbligatori, e l'altro finanziato con il bando indetto dal Consiglio regionale.

Una studentessa del Politecnico– corso di laurea in ingegneria biomedica – ha svolto il tirocinio dal 1.12.2020 al 31.03.2021, per 375 ore, con l'affiancamento di un funzionario regionale in qualità di *tutor*. L'attività concordata ha riguardato l'analisi del processo di accreditamento e del suo utilizzo in relazione alla domanda sanitaria regionale in

Lombardia, nel confronto con altre realtà regionali, e ha portato alla stesura di una tesi di laurea sull'argomento, in accordo con il relatore e componente di Orac, Prof. Marcello Crivellini.

Il secondo tirocinio ha preso avvio dalla borsa di studio associata al progetto "*Trasparenza e prevenzione della corruzione*", il cui vincitore ha preso servizio presso Orac il 1° giugno. Il percorso è diretto all'acquisizione di competenze in materia di trasparenza, tutela di dati personali, prevenzione e contrasto della corruzione, con specifico riferimento alle attività e ai processi svolti presso l'amministrazione e gli enti del sistema regionale. Inoltre, il tirocinio offre l'opportunità di conoscere gli aspetti organizzativi dell'amministrazione regionale, mediante contatti diretti con le strutture e l'analisi di documenti e dati.

Nel 2021, così come suggerito dalla Commissione Speciale antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità, è continuata l'attività di sviluppo e implementazione del sito web, affinché diventi strumento non solo di conoscenza delle iniziative di Orac, ma di vero e proprio dialogo con gli *stakeholders*, e più in generale con i cittadini, destinatari effettivi degli sforzi dell'Organismo per migliorare e rendere sempre più efficiente il sistema dei controlli degli enti vigilati.

Il sito istituzionale, accessibile all'indirizzo: www.Orac.regione.lombardia.it, è stato arricchito di contenuti relativi all'attività di Orac: oltre alle deliberazioni e ai documenti di approfondimento, relazioni, interventi e ogni altro atto utile a diffondere la cultura della trasparenza e del controllo, sono pubblicati il resoconto delle audizioni e l'elenco delle richieste di accesso agli atti pervenute, con relative risposte.

Per dar seguito a quanto indicato dalla Seconda Commissione consiliare, che ha fatto proprie le raccomandazioni della Commissione speciale antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità, è in fase di implementazione una ulteriore funzionalità che consentirà al cittadino/istituzione segnalante di verificare direttamente, attraverso un codice che garantisca l'anonimato, lo stato in cui si trova l'istruttoria della segnalazione. Il progetto tecnico è in fase di valutazione da parte degli uffici *privacy* della Giunta regionale al fine di verificare il rispetto delle normative a tutela dei dati personali.

Dall'attivazione del sito web tematico di Orac al 15 giugno 2021 si sono registrati **n. 2965 accessi** di visitatori/utenti.

Orac prosegue nella strategia di coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nelle iniziative di prevenzione della *maladministration*, attraverso incontri informativi in merito alle funzioni e alle attività dell'Organismo, che, dato lo stato di crisi pandemica, si organizzano mediante l'uso di piattaforme digitali.

In questa prospettiva, il 22 aprile 2021 si è tenuto il primo appuntamento del ciclo "**Orac incontra**" dal titolo "**Legalità ed efficienza: i controlli amministrativi alla sfida della pandemia** (All. 1).

Il Webinar ha affrontato il tema dell'equilibrio tra la necessità di operare i dovuti controlli e l'esigenza di non sacrificare la celerità dell'azione amministrativa per affrontare la pandemia. Un tema, questo, molto sentito dal sistema dei controlli, che ha dovuto ricercare metodologie nuove, orientate alla collaborazione, in grado di coniugare una vigilanza efficace e tempestiva ma, nello stesso tempo, capace di non rallentare l'azione di gestione degli eventi.

L'evento, trasmesso in diretta *streaming* sul canale regionale mediaportal.regione.lombardia.it dalla Sala Biagi di Palazzo Lombardia, è stato introdotto dai saluti del Presidente Fontana, del Sottosegretario Alparone, del Presidente Anac Busia e del Presidente Orac Canzio. Diversi i relatori che si sono confrontati sul tema: dott. Luigi Cirillo, Procuratore Regionale della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia, Avv. Umberto Fantigrossi, componente Orac, Prof. Avv. Gregorio Gitti, Presidente Fondazione Etica, Prof. Enrico Guarini, Università di Milano Bicocca, Prof. Renato Ruffini, Università degli Studi di Milano.

Più di 300 persone, appartenenti agli enti e società del sistema regionale e alle aziende sanitarie, hanno seguito l'evento in diretta *streaming*. Il video del Webinar è stato pubblicato sul sito di Orac, accessibile a chiunque.

Sono in fase di studio altri eventi che rientreranno nel ciclo "*Orac incontra*" e daranno continuità all'attività di divulgazione e diffusione della cultura del controllo.

Il Presidente di Orac è stato chiamato a illustrare l'esperienza dell'Organismo in altri importanti eventi:

- presso l'Accademia di Studi Strategici Militari, con sede a Roma, ha relazionato sul tema: "*Strategie sistemiche post emergenziali: il sistema regionale lombardo alla prova dei fatti*";

- nella giornata della trasparenza organizzata da Giunta e Consiglio regionale, che si è tenuta il 16 giugno sul tema “*Conflitto di interessi, etica individuale e collettiva*”, ha partecipato alla tavola rotonda sul tema dei rapporti tra il conflitto di interessi e il reato di abuso d'ufficio. Ha ricordato che Orac ha partecipato al gruppo di lavoro incaricato dalla Giunta regionale di approfondire le regole del conflitto di interessi nella pubblica amministrazione, con lo scopo di elaborare indirizzi e linee guida da consolidare in un vademecum per l'organizzazione regionale e per gli enti e società del SIREG, e ha invitato a dotarsi di linee guida e di regole adeguate del codice di comportamento, come strumento di semplificazione e sintesi, in funzione della efficace prevenzione del conflitto di interessi.

Oltre al Protocollo con **ANAC**, già sottoscritto nel corso del 2020, di cui si svilupperanno gli obiettivi e in particolare, anche in relazione all'accordo stipulato dalla Regione Lombardia con l'Università di Pavia, la promozione dell'uso di tecnologie digitali per rafforzare semplificazione, trasparenza e tracciabilità dei flussi informativi, si definirà nel prossimo semestre l'ambito della collaborazione con altri soggetti istituzionali, quali l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (**UIF**) e il Corpo della Guardia di Finanza.

Sempre nel solco delle strategie che Orac mette in campo nella pianificazione della propria attività, per agevolare il coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nelle iniziative di prevenzione della *maladministration*, è in fase di definizione il protocollo tra Regione Lombardia-Orac e **Fondazione Etica**, il cui scopo è quello di promuovere la cultura della trasparenza, della *performance* e della legalità, improntata ad una “rinnovata etica pubblica”, mediante la metodologia del *rating* pubblico e della misurazione comparata della trasparenza, integrità ed efficienza delle Pubbliche Amministrazioni.

Piano di Attività 2021

I compiti che la legge istitutiva affida all'Organismo sono descritti per aree generali dall'art. 3, comma 1, l.r. 13 /2018 e devono essere tradotti in azioni positive e concrete mediante lo strumento di pianificazione annuale previsto dal successivo comma 2 dell'art. 3, per il quale le funzioni assegnate ad Orac “sono svolte secondo un Piano annuale di attività, redatto anche sulla base degli indirizzi forniti dalla Commissione

consiliare competente in materia di antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità, che viene approvato dall'Organismo e comunicato alla Giunta regionale e al Consiglio regionale entro il 31 dicembre di ogni anno”.

Nel Piano annuale per il 2021 si è esplicitata la scelta dell'Organismo di privilegiare come metodologia dei propri interventi lo strumento della “**vigilanza collaborativa**”.

Tale scelta si traduce nella formulazione di “**Raccomandazioni**” all'esito di ogni analisi in cui è stato sviluppato il singolo obiettivo del Piano 2020 e di cui si è dato conto nelle Relazioni semestrali dell'anno scorso.

Raccomandazioni sono state espresse, altresì, all'esito delle attività di verifica svolte a seguito di segnalazioni, ispezioni o comunque interventi a supporto degli enti vigilati.

Nel corso dell'anno 2021, l'Organismo si propone di svolgere verifiche sullo stato di attuazione delle suddette raccomandazioni.

In proposito si è instaurato un proficuo lavoro di collaborazione con l'Organismo interno di valutazione (**OIV**) della Giunta, al fine di tradurre nel sistema di valutazione della dirigenza regionale, con la previsione di specifici obiettivi, il tema dell'attuazione delle raccomandazioni. Le deliberazioni contenenti le raccomandazioni sono state inviate alle direzioni regionali e agli enti interessati, con invito a dare riscontro sulle iniziative intraprese al fine di attuare le raccomandazioni medesime.

Per facilitare il monitoraggio è stato redatto un prospetto riepilogativo delle raccomandazioni che riporta:

- data e numero della deliberazione, se la pratica nasce da un segnalante o è aperta d'ufficio, testo della raccomandazione, tematica, ente o società destinataria o direzione interessata, tipologia di raccomandazione (singola pratica o derivante dal Piano di attività), azioni attuative definite dal responsabile e stato di attuazione.

A regime si ritiene che il monitoraggio potrà avere una periodicità quadrimestrale e che potranno essere organizzati dei momenti di contraddittorio con i destinatari delle raccomandazioni, nell'ottica collaborativa che contraddistingue l'operato di Orac e nella consapevolezza che solo una costante attenzione, da parte del sistema regionale, a quanto elaborato nell'ambito del Piano di attività può rendere concreto e fattivo il ruolo dell'Organismo.

A tal fine il Presidente Canzio è intervenuto nel Comitato dei Direttori della Giunta regionale del 29/03/2021 per illustrare le linee di lavoro che Orac intende perseguire sul tema delle raccomandazioni.

Di seguito si illustrano gli obiettivi che compongono il Piano di attività 2021 con il relativo stato di avanzamento.

OBIETTIVO 3

Pianificazione dell'attività relativamente ai sistemi di controllo interno e di audit della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale

In riferimento al compito assegnato a Orac dall'art. 3, comma 1 lett. a) della legge regionale istitutiva - definire gli indirizzi e le linee guida dei sistemi di controllo interno e delle funzioni di audit della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale – nel corso del 2020 si è realizzata la ricognizione del complesso sistema di controllo esistente in Regione Lombardia.

Nel 2021 il Piano di Attività ha previsto un ulteriore sviluppo con la somministrazione di un questionario e *workshop* dedicati, finalizzati ad approfondire il concreto funzionamento del sistema dei controlli regionali. Nel primo semestre l'attività del gruppo di lavoro assegnato a tale obiettivo è sostanzialmente in linea con quanto previsto nel Piano.

Si è stabilito di utilizzare come strumento di valutazione del sistema dei controlli regionale il **metodo COSO** - *Internal Control Integrated Framework*, suggerito dalla Treadway Commission (ultima edizione 2013), che rappresenta lo standard di riferimento maggiormente riconosciuto a livello internazionale e adattato alla realtà dell'ente regionale grazie alla collaborazione prestata dalla Società Protiviti e dalla Università degli Studi Milano-Bicocca, in forza del protocollo di intesa con Regione e Orac.

Sulla base di tale metodologia sono stati individuati 17 principi che hanno costituito la base del questionario.

Il questionario è stato proposto anche a diverse Direzioni regionali (UO Organizzazione e Personale Giunta, UO Semplificazione, trasformazione digitale e sistemi informativi, Struttura Audit Fondi UE e Resp. Protezione Dati, Coordinamento SIREG), coinvolte a vario titolo in iniziative di analisi dei rischi e di rilevazione dei controlli del sistema regionale. Il lavoro svolto ha consentito di individuare e testare, in via sperimentale, uno strumento di "**autodiagnosi**" innovativo che merita di essere diffuso sia

nell'ambito degli enti del sistema sia a livello nazionale, quale modello replicabile di autodiagnosi dei sistemi di controllo interno.

La combinazione delle valutazioni ottenute, insieme agli elementi rilevati, hanno consentito di fornire una rappresentazione di sintesi del livello di maturità del sistema di controllo interno regionale nel suo complesso, e di identificare i possibili ambiti di miglioramento.

Nella seduta del 7 giugno scorso è stato illustrato, a cura dei componenti del gruppo di lavoro, il documento "Approccio metodologico per la ricognizione del sistema di controllo interno di Regione Lombardia – risultanze", nel quale sono descritte le attività svolte.

L'Organismo, con la Deliberazione n. 4/2021 del 21/06/2021 "Valutazione dei sistemi di controllo interno di Regione Lombardia -Determinazioni sugli esiti del gruppo di lavoro obiettivo 10 del piano di attività 2021", ha preso atto del documento e stabilito di diffonderne le risultanze e l'approccio metodologico all'interno dell'amministrazione e del sistema regionale, in particolare nei confronti della rete degli *Internal auditors* e dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, prospettando anche l'organizzazione di un seminario dedicato con il coinvolgimento di esperti, delle comunità professionali e accademiche interessate, di altre Regioni o amministrazioni statali o locali (All. 2).

I prossimi passi consisteranno, una volta analizzati gli esiti di tale attività, nel prevedere momenti di divulgazione del modello sia nell'ambito del sistema regionale sia a livello nazionale con l'organizzazione, nella seconda metà dell'anno, di un seminario dedicato.

Gli esiti del lavoro potranno costituire la base per una riflessione approfondita da parte dell'amministrazione circa le opportunità di apportare interventi migliorativi. Occorrerà, al riguardo, fissare priorità di intervento, con l'individuazione di ambiti di miglioramento e della tempistica a medio-lungo termine.

3.1 Aree individuate come particolarmente a rischio

Nel 2021 l'obiettivo 3.1 del Piano delle Attività prevede, nell'ambito delle aree individuate come "particolarmente a rischio", approfondimenti in relazione ai contratti di concessione per la costruzione e gestione, attivati dagli enti sanitari.

L'attività istruttoria, avviata nel 2020 con la richiesta di documentazione alla Direzione Generale Welfare, solo parzialmente riscontrata, era stata sospesa a causa della emergenza sanitaria ed è ripresa nel primo semestre 2021.

È stato effettuato un inquadramento normativo dell'istituto delle concessioni, che si colloca nell'ambito più ampio del “**partenariato pubblico e privato**”.

Si è svolta la ricognizione delle attività di accertamento e verifica sulle concessioni in sanità del Comitato regionale per la trasparenza degli appalti e sulla sicurezza dei cantieri (istituito con l.r. n. 9/2011) e del Comitato regionale per la legalità e la trasparenza dei contratti pubblici (di cui alla l.r. n. 17/2015), le cui relazioni finali sono state recepite dalla Giunta regionale con d.g.r. X/4680 del 23 dicembre 2015 e con d.g.r. XI/306 del 10 luglio 2018.

A seguito di tale attività si è ritenuto opportuno, in linea con le raccomandazioni dei Comitati, richiedere al Segretario Generale l'attivazione di un Gruppo Tecnico permanente, che assicuri le necessarie trasversali professionalità, allo scopo di valutare e poi riferire all'Organismo i dati relativi alle **concessioni attive nel sistema sanitario lombardo**.

Il Gruppo di Lavoro inter-direzionale è stato costituito con decreto n. 4147 del 26 marzo 2021 ed è composto dai rappresentanti della Direzione Presidenza – Segretariato, Direzione Centrale Bilancio e Finanza, Direzione Centrale Affari Istituzionali, Direzione Generale Welfare, Aria Spa.

In relazione agli esiti del “ Monitoraggio delle concessioni di costruzione e gestione in fase di gestione” condotto dal gruppo di lavoro costituito con decreto della DG Welfare n. 13528 del 19/12/2016 ed alle “Regole di Gestione del Servizio Sanitario e Sociosanitario 2020” espresse nella DGR n. XI/2672 del 16/12/2019, è stato richiesto alla Direzione Generale Welfare di promuovere, in raccordo con la Direzione Centrale Bilancio, la costituzione di un gruppo di lavoro che fornisca alle aziende sanitarie idonee linee guida per le nuove attivazioni di forme di Partenariato Pubblico Privato, al fine di agevolare il corretto ricorso ai relativi istituti codicistici.

L'attività proseguirà nel secondo semestre, con integrazioni istruttorie, audizioni, valutazione degli esiti delle attività dei gruppi di lavoro, allo scopo di formulare indirizzi e raccomandazioni utili per il miglioramento della finanza di progetto nella sanità lombarda.

3.1.1 Indirizzi per la prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza

Nell'ambito delle aree individuate particolarmente a rischio, l'Organismo, considerato il protrarsi della situazione emergenziale determinata dalla pandemia, ha ritenuto utile, ai fini della prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza, sviluppare indirizzi ulteriori rispetto a quanto già indicato nel 2020, nella immediatezza del verificarsi del fenomeno pandemico.

In tale contesto l'Organismo si era espresso con le deliberazioni n. 2 del 23 giugno 2020 e n. 13 del 7 dicembre 2020, formulando indirizzi e raccomandazioni, per la Giunta regionale e per gli Enti del Sireg, in materia di erogazioni liberali ed in relazione alla risposta dei sistemi e procedure di controllo interno degli enti durante il periodo di emergenza sanitaria.

Nel primo semestre del 2021 l'attività dell'Organismo è proseguita, per la materia delle "**erogazioni liberali**", con il monitoraggio delle raccomandazioni espresse e con lo sviluppo di un contributo per la regolamentazione delle donazioni in Regione Lombardia, in cui si evidenziano profili di miglioramento alla luce delle disposizioni civilistiche, dei principi contabili e degli orientamenti giurisprudenziali.

Per valutare la risposta dei sistemi e procedure di controllo interno degli enti, sono stati approfonditi gli esiti del primo **questionario di autodiagnosi** somministrato agli enti del Sireg nel 2020 (doc. all. 2 deliberazione n. 13/2020), da cui sono emersi aspetti che necessitano di supporto ed intervento migliorativo.

Considerato che la rilevazione dei dati è stata operata nella immediatezza della situazione emergenziale e, in quanto tale, si è manifestata parziale, si è ritenuto necessario porre a confronto tali dati con quelli risultanti dall'evoluzione della situazione nel successivo periodo.

A tal fine è stata avviata una seconda fase di indagine, in cui è stato predisposto dal Gruppo di lavoro un nuovo questionario di autodiagnosi, aggiornato ed integrato rispetto al precedente nelle varie sezioni ed inviato agli enti del Sireg nel mese di maggio 2021. Per il supporto informatico ci si è avvalsi della collaborazione di Aria spa. Gli Enti del Sireg hanno dato riscontro al questionario *on line* nel mese di giugno 2021. Nel secondo semestre ne verranno valutate le risultanze, comparate con quelle della prima fase e verrà verificato lo stato di recepimento ed attuazione delle raccomandazioni formulate

nel 2020. Gli esiti di tale valutazione saranno oggetto di restituzione e condivisione con gli Enti del Sireg, al fine di individuare azioni di miglioramento e di condivisione delle *best practices*.

3.2 Gestione ed erogazione contributi alle imprese

L'obiettivo riguarda l'eventuale aggiornamento delle modalità di controllo in materia di gestione ed erogazione di contributi alle imprese in funzione della rapida evoluzione degli strumenti regionali.

Una prima parte del lavoro è consistita nell'approfondimento delle azioni di mitigazione del rischio poste in essere dalle Direzioni competenti in materia di gestione ed erogazione dei contributi alle imprese a seguito:

- dei Programmi di controllo attivati dalle singole Direzioni;
- degli indirizzi forniti dalla Direzione Funzione Audit di Regione Lombardia a seguito degli audit svolti come da Piano di Audit annuale.

Al fine di completare la valutazione della corrispondenza delle azioni di mitigazione adottate dalle Direzioni interessate alle linee fornite dalla Direzione Funzione Audit, saranno programmati incontri con le singole direzioni per approfondire ed analizzare le difficoltà riscontrate e le soluzioni adottate.

A conclusione di questa prima parte, nel secondo semestre verrà redatto un documento di sintesi delle azioni di mitigazione del rischio adottate dalle Direzioni che evidenzierà le criticità riscontrate nell'applicazione delle stesse e le eventuali soluzioni adottate, i risultati raggiunti.

Una seconda parte consisterà in un approfondimento relativo ai contributi regionali erogati alle **imprese agricole** al fine di individuare gli ambiti di un possibile potenziamento dell'attuale sistema di controllo. A tal fine sono stati campionati 2 bandi erogati con fondi regionali da un elenco di tutti i bandi dal 2017 al 2019. L'analisi della documentazione già disponibile e di quella inviata dalla DG Agricoltura ha portato all'individuazione di alcune aree di miglioramento nelle procedure di controllo messe in campo dalla Direzione nelle fasi di valutazione dei progetti da finanziare, assegnazione dei contributi e rendicontazione da parte dei beneficiari.

Al fine di ricevere chiarimenti relativamente alle suddette fasi e condividere aree di miglioramento comuni ai processi di erogazione contributi, sarà programmato un incontro con la Direzione Agricoltura che si terrà nel secondo semestre del 2021.

3.3. Sperimentazioni gestionali: partenariato pubblico/privato

Nel Piano 2020 era prevista una ricognizione sulle attività di monitoraggio svolte, nell'ultimo triennio, dal Comitato di sorveglianza Regionale e dal Comitato di indirizzo e coordinamento della sperimentazione previsti dalla Dgr IX/4935 del 28 febbraio 2013, modificata dalla Dgr XI/1180 del 28 gennaio 2019.

La ricognizione era finalizzata alla elaborazione di indirizzi per migliorare le metodologie di controllo su tale forma di partenariato pubblico/privato.

Nel primo trimestre 2021, a seguito dell'esame della documentazione ricevuta nel corso del 2020, si è stabilito di formulare una nuova richiesta alla DG Welfare, ad integrazione di quanto già inviato, necessaria ad avere il quadro completo sulle attività di monitoraggio svolte dal Comitato di Sorveglianza Regionale e dai Comitati di indirizzo e Coordinamento delle sperimentazioni. Sono state richieste, inoltre, informazioni aggiuntive relativamente ad una sperimentazione gestionale ancora in corso. La DG Welfare ha trasmesso tali documenti nel mese di maggio 2021 ed è in corso l'esame da parte del gruppo di lavoro.

Nel corso del secondo semestre 2021 saranno pianificate le audizioni con la Direzione Generale Welfare al fine di approfondire aspetti specifici emersi dalle analisi condotte.

A conclusione dei lavori, verrà data evidenza della ricognizione sulle attività di monitoraggio delle sperimentazioni gestionali e formulati indirizzi per il miglioramento delle metodologie di controllo su tali forme di partenariato pubblico/privato.

OBIETTIVO 4

Pianificazione delle attività relativamente all'incidenza dei rischi sistemici

L'obiettivo prevede di dare attuazione alle funzioni Orac di cui all'art. 3, comma 1 lett. b) della l.r. 13/2018: "Valutare, sulla base dell'individuazione e valutazione dei rischi di corruzione effettuati nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della

Trasparenza (PTPCT) e sulla base del monitoraggio degli ulteriori rischi effettuato con l'ausilio dei responsabili della funzione di audit, l'incidenza dei rischi sistemici per il corretto funzionamento dei sistemi di controllo interno della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale, favorendo il necessario coordinamento tra le diverse attività di controllo e realizzando una più efficiente integrazione tra i sistemi di prevenzione della corruzione, di gestione dei rischi e di controllo interno della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale”.

Nell'ambito del piano di attività 2021 si è stabilito di muovere dai PTPCT della Giunta Regionale e degli enti del Sireg, nonché dal monitoraggio dei rischi effettuato dalla funzione di Audit, al fine di valutare l'incidenza dei suddetti **rischi sistemici**; con specifico riferimento al tema dell'anticorruzione, l'analisi viene svolta tenuto conto degli adeguamenti dei Piani anticorruzione (in ottemperanza alle “nuove” indicazioni metodologiche di ANAC e alla luce del differimento al 31 marzo 2021 del termine per la redazione dei PTPCT 2021-2023). In parallelo alla suddetta verifica, si sta sviluppando l'approfondimento di taluni profili critici emersi dalle conclusioni dell'obiettivo n. 5 del 2020, con riguardo alle **ALER** e alle **Fondazioni**: in un'ottica di continuità metodologica, si sta analizzando il funzionamento del sistema dei controlli interni, con specifico riferimento all'operato degli RPCT e degli Organismi di vigilanza (ex d. lgs. n. 231 del 2001). L'analisi cercherà, infine, di compiere una sintesi complessiva che - in raccordo con l'obiettivo n. 10 - tenga conto dei risultati delle verifiche sulle funzioni di audit (delle ALER).

Avanzamento attività

Si è acquisita copiosa documentazione dalle ALER (Bergamo, Brescia, Pavia e Lodi, Varese) - per un totale di circa 79 atti - e dalle Fondazioni sottoposte a campionatura (Film Commission, Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica) - per un totale di circa 33 atti.

Si sta provvedendo all'esame di quanto finora pervenuto, integrato con le relazioni dell'ultimo triennio degli RPCT e dei rispettivi PTPCT 2021-23, acquisiti dalla sezione “Amministrazione Trasparente” dei siti istituzionali, per un totale di circa 28 documenti.

Terminata la fase di analisi documentale, si avvieranno interlocuzioni con gli organi di gestione degli enti in questione circa eventuali lacune della documentazione fornita e verrà prodotta un'analisi sinottica - RPCT e OdV - entro fine anno.

Per ciascun ente verrà elaborata una scheda di sintesi delle principali evidenze/criticità rinvenibili dalla documentazione esaminata, sulla base delle quali Orac potrà fornire indicazioni per le opportune azioni correttive.

Si evidenzia infine che è stata acquisita la documentazione degli enti interessati dall'analisi dello scorso anno (ad eccezione di Fondazione Minoprio che non ha ancora fornito riscontro), in merito all'eventuale recepimento delle raccomandazioni espresse da ORAC in tema di organismi di vigilanza e in materia di anticorruzione e che entro fine anno verranno effettuate le verifiche sugli aggiornamenti forniti.

OBIETTIVO 5

Pianificazione delle attività relativamente alle procedure di acquisto della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale

L'obiettivo 5 del Piano delle Attività è diretto alla verifica delle procedure di acquisto ed alla valutazione della trasparenza, legalità, prevenzione del rischio corruttivo e della criminalità per i contratti stipulati dalla Giunta regionale e dagli Enti del Sireg.

Lo sviluppo dell'obiettivo prevede due approfondimenti che interessano gli enti del servizio sanitario regionale: uno dedicato agli appalti per lo smaltimento di rifiuti (lett. a) e l'altro agli appalti relativi al servizio di assistenza specialistica odontoiatrica (lett. b).

Nel primo semestre 2021 lo svolgimento dell'attività per lo sviluppo di questi obiettivi ha preso avvio dalle istruttorie del 2020, esperite solo parzialmente, poiché gli interlocutori, la Direzione Generale Welfare e gli enti del servizio socio-sanitario regionale, sono stati fortemente impegnati a contrastare l'emergenza pandemica.

Per gli **appalti di smaltimento rifiuti** è stata effettuata una ricognizione documentale, prendendo in particolare visione dei riscontri resi all'Organismo nel 2020 dalla Direzione Generale Ambiente, della relazione redatta dalla Commissione d'inchiesta sul sistema di gestione dei rifiuti in Lombardia, approvata nella seduta consiliare del 7 maggio 2020 e della relazione avente ad oggetto "Emergenza epidemiologica Covid-19 e ciclo dei rifiuti", approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta in data 8 luglio 2020. Sono state anche condivise alcune risultanze e dei profili di comune interesse rilevati da attività di Audit del 2018.

È stato curato un primo inquadramento normativo della materia in base alla legislazione europea, nazionale e regionale ed è stata compiuta la raccolta di dati, informazioni documenti inerenti agli appalti di rifiuti presso la Direzione Generale Welfare e gli enti sanitari e presso ARIA spa per le convenzioni quadro attivate per lo smaltimento dei rifiuti sanitari.

Si procederà nel secondo semestre all'esame dei riscontri acquisiti, con approfondimenti finalizzati alla elaborazione di indirizzi che contribuiscano a migliorare le metodologie di affidamento del servizio e quelle di controllo nella fase esecutiva di tale tipologia di contratti.

Per gli **appalti relativi al servizio di assistenza specialistica odontoiatrica**, l'attività è stata avviata con l'approntamento di uno studio introduttivo, che rappresenta il quadro normativo e regolamentare del servizio, descrivendo, in relazione ai livelli essenziali di assistenza (LEA), i criteri ed i limiti di erogabilità delle prestazioni di assistenza odontoiatrica con spesa, totalmente o parzialmente a carico del servizio sanitario nazionale.

Al fine di suggerire una possibile revisione del regime assistenziale si è ritenuto utile avviare un approfondimento sui modelli organizzativi adottati dalle aziende ospedaliere lombarde per erogare le prestazioni odontoiatriche, tenendo presente anche quelli adottati in talune regioni e le possibili ricadute sul sistema derivanti dalle diverse scelte operative effettuate dagli enti sanitari.

Sono state raccolte le osservazioni rilevate nella relazione conclusiva del 2016 della Commissione di inchiesta di Regione Lombardia istituita a seguito di una vicenda di *maladministration* degli appalti relativi alla assistenza specialistica odontoiatrica. È in corso il monitoraggio presso la Direzione Generale Welfare, sulla attuazione del piano di intervento, con azioni a breve, medio e lungo termine, formulato dalla commissione di inchiesta e sull'evolversi della situazione inerente al fallimento di una società che aveva gestito il servizio odontoiatrico in diverse aziende sanitarie lombarde, caso già esaminato da Orac a seguito di segnalazione.

L'attività proseguirà nel secondo semestre con ulteriori approfondimenti istruttori, al fine di redigere una relazione sulla verifica della correttezza e regolarità delle procedure

di acquisto di beni e di servizi inerenti all'attività odontoiatrica, con indicazione di metodologie e *best practices*, destinate a mitigare i rischi connessi alla gestione di tali contratti.

OBIETTIVO 6

Pianificazione delle attività relativamente alla Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti

In relazione all'obiettivo 6 “Pianificazione delle attività relativamente alla Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti” l'Organismo ha avviato il monitoraggio sulla messa a regime del progetto. È prevista l'estensione, con l'opportuna gradualità, a tutti gli enti del sistema regionale della **clausola di tracciamento dei sub-contratti (diversi dal subappalto)** stipulati per l'esecuzione dell'appalto.

La Giunta regionale, con DGR X/2182 del 25 luglio 2014, aveva preso atto delle Linee guida per la Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture” elaborate dal Comitato regionale per la trasparenza degli appalti e sulla sicurezza dei cantieri ed aveva disposto l'adozione, in via sperimentale, della “clausola T&T” da parte di Infrastrutture Lombarde S.p.A., società incorporata nel luglio 2020 da ARIA S.p.A.

Le linee guida e la sperimentazione avviata dalla Giunta regionale rispondono alla esigenza di tracciare tutti i sub-contratti (diversi dal subappalto) stipulati per l'esecuzione dell'appalto, individuando il nome/denominazione del sub-contraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. La clausola di tracciabilità T&T costituisce uno strumento di presidio, per garantire la trasparenza e la prevenzione nella fase esecutiva dei contratti pubblici, fortemente esposta alle infiltrazioni e ai rischi di corruzione.

Nel corso del primo semestre 2021 l'Organismo ha monitorato l'evolversi del progetto, che allo stato attuale prevede la presa d'atto della conclusione della fase di **sperimentazione dell'applicazione della clausola "T&T" da parte di Aria S.p.A.** e l'avvio delle attività per l'estensione della clausola agli enti del Sireg con i necessari aggiornamenti normativi (d.lgs. 50/16).

Per il secondo semestre è prevista la prosecuzione del monitoraggio e la stesura di una relazione che ne riporti gli esiti.

OBIETTIVO 7

Pianificazione delle attività relativamente alla rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi stabiliti

Al centro di questo punto è stata posta l'analisi e la rappresentazione del **sistema sanitario lombardo** al fine di evidenziare punti di forza e criticità dell'attuale modello ed individuare possibili miglioramenti relativamente al ruolo dei diversi attori del sistema, al processo di accreditamento e alla efficacia della gestione di servizi e prestazioni.

È stata analizzata l'evoluzione del sistema a seguito delle principali leggi regionali di riforma (n. 31 del 1997 e n. 23 del 2015), la loro reale applicazione e il modello di governo risultante con particolare riferimento al ruolo dei principali attori e alle loro complesse interazioni.

È in corso di completamento la stesura di un documento generale che individuerà specifici suggerimenti migliorativi in termini organizzativi, gestionali e di raggiungimento degli obiettivi di salute e di sanità. Il documento verrà completato e approvato nel corso del secondo semestre, anche alla luce delle prossime determinazioni in materia della Giunta e del Consiglio regionale nonché dell'Autorità nazionale.

Il Piano di Attività 2021 prevedeva altresì una attività di verifica riferita al contratto di servizio tra Regione Lombardia e **Trenord SpA**, con particolare riferimento alla funzionalità dei controlli sulla qualità dei servizi ed i rapporti con l'utenza. In questo primo semestre si è svolto un approfondimento sui limiti di controllo nei confronti di FNM S.p.A., di cui si dà conto nel successivo paragrafo dedicato all'approfondimento in tema di limiti del controllo su società quotata facente parte del sistema della Regione controllante.

OBIETTIVO 8

Pianificazione delle attività di supporto alla predisposizione e attuazione dei Piani Triennali sulla Prevenzione della Corruzione e sulla Trasparenza

Ai sensi dell'art. 3, lett. f) della legge regionale istitutiva, l'Organismo è tenuto a supportare la Giunta regionale e gli organi di indirizzo politico-amministrativo degli enti del sistema regionale, nonché i rispettivi responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nell'attività di predisposizione e attuazione dei Piani Triennali sulla Prevenzione della Corruzione e sulla Trasparenza, contribuendo all'individuazione di misure coerenti con gli indirizzi e le linee guida di cui alla lettera a) e al monitoraggio dell'effettiva attuazione e dell'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione.

L'Organismo, nel Piano 2020, aveva stabilito di svolgere **approfondimenti sull'attività libero professionale e sulla gestione delle liste di attesa** attraverso l'analisi degli esiti del monitoraggio delle attività di audit già effettuati per l'anno 2018 dalla Direzione Funzione di Audit, delle misure previste in un campione dei Piani anticorruzione 2018-2019 di aziende del sistema sanitario, degli esiti delle verifiche effettuate dai Servizi Ispettivi Aziendali nel biennio 2018-2019 delle aziende sanitarie campionate.

Orac ha pertanto approvato, con delibera n. 18 del 21 dicembre 2020, una prima Relazione che ha riguardato in particolar modo l'analisi delle misure, in materia di ALPI e gestione liste d'attesa, contenute in 10 Piani Triennali sulla Prevenzione della Corruzione e Trasparenza di Aziende sanitarie oggetto di campionamento.

A seguito degli accertamenti effettuati, è stato predisposto un quadro sinottico generale di sintesi, in base al quale sono state formulate Osservazioni e Raccomandazioni.

Con nota del 23/01/2021, la citata Relazione è stata trasmessa a tutte le Aziende sanitarie.

Successivamente, in data 11 marzo 2021 è stata inviata una nota alle 10 aziende campionate, in cui è stato richiesto di fornire, entro il 30 aprile 2021, un aggiornamento in merito ai citati suggerimenti, in particolar modo con riferimento a quanto eventualmente raccomandato in modo specifico agli Enti. Tutte le Aziende hanno fornito riscontro nei tempi previsti, ed ora si sta concludendo l'analisi della documentazione pervenuta.

Gli ulteriori approfondimenti in merito all'attività libero professionale e delle liste di attesa - in particolar modo in merito ad eventuali correlazioni tra LP e liste d'attesa - verranno sviluppati nel secondo semestre del 2021, poiché a causa della situazione pandemica tale verifica è risultata difficoltosa.

Al fine di acquisire ulteriori informazioni relativamente all'argomento trattato, è stata richiesta al Direttore di Polis la disponibilità di audire personale dell'Ente che ha elaborato, nel luglio 2018, una Relazione relativa ad una missione valutativa su "I tempi d'attesa per le prestazioni ambulatoriali in Lombardia".

OBIETTIVO 9

Pianificazione delle attività relativamente al controllo delle società partecipate

L'obiettivo n. 9 del piano della attività 2021 è diretto alla verifica di idoneità ed efficacia dell'attività di **controllo analogo sulle società partecipate** da Regione Lombardia, operanti nei regimi previsti dall'art. 5 d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

Nel corso del 2020 si è svolta, preliminarmente, l'analisi della disciplina nazionale e regionale sul tema del controllo analogo ed avviato lo studio del modello di controllo adottato da Regione Lombardia.

Le società individuate per l'approfondimento sul funzionamento del modello di controllo analogo sono **Finlombarda spa** e **ARIA spa**; l'analisi è stata estesa anche ad **Explora spa**.

Per lo sviluppo dell'attività istruttoria è stata effettuata una ricognizione documentale, cui ha fatto seguito lo svolgimento di audizioni dei Collegi Sindacali e degli Organismi di Vigilanza delle società individuate.

Si prevedono audizioni con i responsabili delle funzioni di controllo analogo in Regione Lombardia e lo sviluppo della collaborazione con la Direzione coordinamento degli enti del Sireg, già avviata nel corso dell'anno 2020.

Si intende operare al fine di predisporre una ipotesi di razionalizzazione del modello di *corporate control* sulle società verificate e delle funzioni di controllo analogo di Regione Lombardia. Le valutazioni finali e le prospettive di miglioramento del modello saranno espresse in raccordo con l'obiettivo 3 del Piano di attività.

OBIETTIVO 10

Pianificazione delle attività relativamente alla rete di audit interno

Nell'anno 2020 è stata approvata da Orac una Relazione di sintesi di un complesso lavoro ricognitivo finalizzato ad acquisire una conoscenza aggiornata delle funzioni di Audit degli Enti del Sistema.

È stata effettuata in collaborazione con la funzione Audit regionale **una mappatura delle funzioni di IA degli Enti del Sistema Regionale**. Detta attività si è conclusa con la formulazione di raccomandazioni dirette a promuovere uno standard minimo di dotazione delle strutture dedicate all'IA, la collocazione

adeguata a tutela dell'indipendenza e autonomia e il rafforzamento degli strumenti a disposizione della struttura Audit regionale.

Nel primo semestre del 2021 l'attività di Orac tesa al coordinamento e rafforzamento della rete degli internal audit del sistema regionale è stata condotta, in stretto raccordo con la funzione Audit regionale, secondo le direttrici tracciate nel primo anno di attività, emerse dal lavoro di aggiornamento della ricognizione della rete e dell'individuazione dei punti di forza e degli spazi di miglioramento.

L'Organismo ha monitorato l'adempimento di alcune raccomandazioni dirette in particolare alla funzione Audit regionale. In particolare, sono state tradotte in atti le raccomandazioni dirette a rafforzare la funzione di monitoraggio della rete e di formazione degli addetti, attraverso:

a) l'azione diretta ad uniformare la tempistica dei flussi informativi ed altresì a implementare le informazioni da fornire (quantitative e qualitative; relative alla struttura della funzione e all'attività della stessa);

b) la proposta di nuove direttive agli enti del sistema tesa a mettere a punto il rapporto tra funzione audit regionale e punti rete;

c) l'aggiornamento del corso di formazione per gli auditors con l'intento di renderlo un momento non solo di trasmissione di contenuti tecnico-specialistici ma altresì di condivisione di buone pratiche e occasione di consolidamento della comunità professionale.

L'Organismo ha altresì impostato un programma di incontri con i RIA dei singoli cluster a partire dalle **ALER**. Sul punto, con il coinvolgimento della DG competente, è stato programmato un incontro che si svolgerà nel mese di luglio per divulgare le osservazioni e raccomandazioni già formulate da Orac, calarle nella realtà delle Aler anche in vista dell'emanazione delle direttive da parte della Giunta che si occuperanno anche della strutturazione della rete IA delle Aler.

Sono in via di definizione gli incontri con gli altri cluster della rete, da svolgere nel secondo semestre 2021.

Revisione della legge istitutiva di Orac

Il gruppo di lavoro che ha affrontato la tematica della funzionalità dell'Organismo, nella prospettiva di una proposta di modifica della Legge istitutiva n. 13/2018, ha focalizzato

due questioni principali: la gestione della fase dell'attuazione delle raccomandazioni e la composizione dell'organismo a seguito delle indicazioni pervenute dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nell'ambito del documento "Analisi della relazione annuale del Presidente della Regione Lombardia sul sistema dei controlli interno e sui controlli effettuati nell'anno 2019".

Quanto al primo punto il gruppo ha elaborato una proposta di modifica dell'art. 10 del regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Organismo, approvato con la D.G.R. n. XI/2759 del 31 gennaio 2020, che mira a meglio definire le conseguenze dell'eventuale mancato adeguamento degli uffici e degli enti appartenenti al SIREG alle raccomandazioni, rafforzandone gli effetti. Tale proposta è stata illustrata alla Giunta regionale, per il tramite del Sottosegretario Marco Alparone, nell'ambito di un incontro tenutosi l'11 giugno scorso.

Nell'ambito dello stesso incontro è stata esaminata e discussa la questione sollevata dalla Corte dei conti relativamente alla presenza nell'ambito dell'Organismo di due figure dirigenziali regionali, con diritto di voto, sulla quale il gruppo di lavoro e l'Organismo nel suo complesso proseguirà la riflessione e l'approfondimento, per pervenire entro la fine dell'anno a una proposta che possa contemperare le varie esigenze connesse alla tematica: garantire l'indipendenza dell'Organismo, da un lato, e assicurarne l'efficacia operativa, dall'altro.

Gestione di pratiche aperte da ORAC a seguito di segnalazioni

Le vicende esaminate dall'Organismo, a seguito di segnalazioni pervenute nel periodo considerato dalla presente Relazione e che si sono concluse con l'adozione di una deliberazione sono le seguenti.

1. Deliberazione n. 1/2021 del 11.01.2021 - Segnalazione su irregolarità concorsi pubblici ASST Valcamonica

È pervenuta a Orac una segnalazione anonima sulla presunta irregolarità di concorsi pubblici indetti presso la ASST Valcamonica.

Tale segnalazione è stata archiviata con la deliberazione n. 1 dell'11 gennaio 2021 (All. 3) in quanto proveniente da un soggetto anonimo, nonché sulla base del rilievo che le motivazioni addotte a sostegno delle asserite irregolarità non sono

fondate, alla luce delle condivisibili controdeduzioni fornite dal Direttore Generale della ASST Valcamonica con la nota prot. 27159/20.

2. Deliberazione n. 2/2021 del 25.01.2021 - Determinazioni in ordine alla segnalazione prot. ORAC n.0000333 del 06.10.2020 su trasparenza e donazioni

Con la segnalazione del 06.10.2020 il Segretario Provinciale di Lodi dell'Organizzazione Sindacale FIALS Confsal ha chiesto l'intervento di Orac al fine di ottenere la massima trasparenza, da parte dell'ASST di Lodi, in merito alle donazioni ricevute dai cittadini durante l'emergenza Covid 19.

Orac ha richiesto e ottenuto dall'ASST Lodi una serie di informazioni volte ad avere contezza dell'entità delle donazioni ricevute e dei relativi vincoli di destinazione, nonché degli acquisti effettuati.

Dalla documentazione esaminata risulta che il totale delle donazioni al 04.11.2020 è pari a € 1.929.192,18 e che circa il 66% dell'ammontare delle donazioni è stato ricevuto da persone giuridiche. La restante parte è relativa a donazioni effettuate da persone fisiche o introiti derivanti da raccolte di *fundraising* su piattaforma "gofundme".

In aggiunta alla documentazione ricevuta, Orac ha esaminato il Regolamento delle donazioni vigente e preso visione del sito internet dell'ASST - sezione relativa "Donazioni Emergenza Coronavirus".

Alla luce delle analisi effettuate è emerso che i vincoli di destinazione delle donazioni, indicati nel prospetto di sintesi dei provvedimenti di accettazione fornito dall'ASST Lodi, sono finalizzati all'emergenza Covid-19 e/o ad attività connesse (es. acquisti ventilatori polmonari). Non sono state ravvisate, pertanto, sulla base delle informazioni fornite dall'ASST di Lodi, le ipotesi di destinazione formulate nella segnalazione del sindacato.

Dalla visione del sito internet dell'ASST risulta che la sezione dedicata alle donazioni ha un contenuto minimale e le informazioni presenti non sono completamente aggiornate.

Tutto ciò premesso, l'Organismo ha ritenuto utile formulare alcune raccomandazioni:
- rivedere l'attuale Regolamento delle donazioni, in vigore dal 2012, per valutare le intervenute esigenze di aggiornamento a seguito di successive norme nazionali e/o

regionali o per particolari atti di liberalità connessi all'emergenza sanitaria Covid-19 (es. donazioni indirette mediante piattaforme di *crowdfunding*);

- garantire un costante aggiornamento della sezione contenente le informazioni relative alle donazioni sia riferite ai fondi ricevuti che al loro utilizzo;

- garantire, senza riserve, la trasparenza dell'attività amministrativa, anche con riferimento alle donazioni, rendendo disponibili – a coloro che presentino richieste di accesso ai documenti amministrativi - le relative informazioni, nei limiti della normativa di riferimento in materia di accesso agli atti e della tutela dei dati personali (All. 4).

3. Deliberazione n. 3/2021 del 1.02.2021 - Determinazioni in ordine alla segnalazione prof. ORAC n. 0000270 del 09.07.2020 “Pratica affidamento servizi ASST”

Un medico ha segnalato all'Amministrazione regionale di avere eseguito prestazioni professionali presso il Pronto soccorso di Tradate per conto di una Cooperativa, nell'ambito di un contratto di appalto di servizi alla stessa affidato dall'ASST Sette Laghi, e di non aver ricevuto dalla cooperativa il compenso pattuito (retribuzione), nonostante i solleciti effettuati. Il segnalante ha evidenziato anche che l'ASST di Melegnano e della Martesana ha affidato analogo servizio ad altra cooperativa, che a suo dire farebbe capo allo stesso gestore della Cooperativa operante presso l'ASST Sette Laghi.

La segnalazione ripercorre l'iter della vicenda portando all'attenzione dell'Organismo due questioni:

1) il mancato adempimento degli obblighi retributivi e contributivi dei dipendenti di un appaltatore nell'ambito di un contratto pubblico;

2) il rispetto dei parametri regolamentari vigenti da parte dell'ASST in relazione all'affidamento a cooperative di servizi pubblici essenziali, quali quelli oggetto delle vicende descritte.

Al di là della specifica vicenda, la disamina porta ad evidenziare due tematiche di ordine generale, di probabile impatto e comunque di interesse per il SSSL.

La prima concerne la “non” liceità degli affidamenti di solo personale (nel caso di specie medici per coprire i turni in PS). Un appalto di servizi non può infatti prevedere la semplice messa a disposizione di un pacchetto di ore di lavoro in favore

di un terzo, rese da addetti coordinati dal soggetto che riceve la prestazione: questa operazione configura una somministrazione di personale e, come tale, può essere realizzata solo dalle agenzie per il lavoro autorizzate a tale scopo dal ministero del Lavoro (cfr. Cons. Stato, sent. n. 1571/2018).

Il secondo tema, di rilevanza generale, concerne il non raro ricorso da parte delle imprese a contratti di affitto di rami di azienda che tendono a costituire nuove imprese *in bonis* senza l'accollo delle passività in carico al cedente.

Gli appalti pubblici sono contratti connotati dall'*intuitu personae*, vale a dire dall'essenzialità delle qualità soggettive dell'appaltatore (Consiglio di Stato, Commissione speciale - Parere 22 gennaio 2008, n. 4575/2007; Cass., sez. I, 13 settembre 2007 n. 19165). Come tali, essi hanno carattere personale e sono pertanto esclusi dalla disciplina del subentro automatico prevista dall'art. 2558 cod. civ. (cfr. parere del 13 settembre 2012 dell'AVCP - ora ANAC).

Con riferimento ai crediti, il concedente, salvo diversa pattuizione, resta titolare dei crediti aziendali esistenti al momento del conferimento, li amministra ed è l'unico soggetto legittimato alla loro riscossione. Con riferimento ai debiti aziendali sorti anteriormente alla stipula del contratto di affitto, non trova applicazione l'art. 2560 c.c., mancando nella norma un espresso richiamo all'affitto di azienda. Dei debiti aziendali risponderà, quindi, sempre ed esclusivamente il locatore, non essendo contemplata la possibilità di un diverso accordo tra le parti. Il Codice Civile prevede una sola eccezione per i debiti relativi al lavoro dipendente anteriori alla stipula del contratto di affitto, in quanto il titolare del diritto di godimento può pattuire un accollo (art. 2112, comma 4 c.c.). Inoltre, il subentro all'aggiudicatario iniziale "*deve soddisfare i criteri di selezione qualitativa stabiliti inizialmente, purché ciò non implichi altre modifiche sostanziali al contratto e non sia finalizzato ad eludere l'applicazione del presente codice*" (art. 106, comma 1 lett. d, cod. contratti).

La vicenda ha costituito l'occasione per invitare la Direzione Generale Welfare a fornire a tutti gli enti del SSR alcune raccomandazioni in tema di appalti quali:

1) verificare costantemente la correttezza contributiva e previdenziale dell'appaltatore e comunque in occasione di rinnovi o proroghe qualora consentite;

2) verificare il puntuale rispetto delle previsioni del codice appalti in ordine all'acquisizione delle cauzioni provvisorie e definitive, a prescindere dalla durata del rapporto, controllandone la regolarità;

3) non disporre affidamenti di sole quote orarie di lavoro che si configurino quale illecita intermediazione di lavoro;

4) nella acquisizione di servizi di prestazioni specialistiche che rispettino le condizioni per essere realmente qualificati appalti, procedere all'attenta verifica, tra i requisiti specifici, del possesso in capo ai singoli prestatori dei requisiti di legge e professionali, possibilmente ricorrendo, per quelli di maggiore complessità, alla clausola di "riserva di gradimento da parte della s.a." relativamente ai lavoratori destinati all'esecuzione del servizio.

Successivamente all'invio della deliberazione n. 3/2021 l'ASST Sette Laghi ha trasmesso a Orac una nota integrativa, nella quale sono state esplicitate considerazioni nel merito delle procedure attuate nella fase operativa del contratto, sia per i nominativi dei medici che avevano preso servizio, che per il controllo del Durc.

In un'ottica di vigilanza collaborativa e di tutela del contraddittorio, è stata organizzata una audizione con i responsabili dell'ASST al fine di un confronto e chiarimento in merito alla vicenda. Gli stessi dirigenti hanno fornito spiegazioni e hanno fatto successivamente pervenire una relazione in merito ai controlli a suo tempo effettuati di cui Orac ha preso atto, ribadendo la necessità di acquisire il Durc anche in fase di proroga e rinnovo e di cui ha dato conto all'ASST stessa mediante l'invio di una memoria conclusiva del 26.3.2021 (All. 5).

AUDIZIONI

Nel corso del primo semestre 2021 Orac ha effettuato un cospicuo numero di audizioni su tematiche di interesse per l'Organismo. Ad alcune audizioni ha fatto seguito, su richiesta del Presidente e in considerazione della natura del tema trattato, l'invio di relazioni esplicative delle argomentazioni esposte, che sono conservate agli atti della Segreteria.

Sulla gestione dell'emergenza coronavirus sono state organizzate diverse audizioni.

Nella seduta del 08/02/2021 sono stati auditi il Dott. M. Trivelli, Direttore DG Welfare, e la Dott.ssa M. Gramegna, Dirigente U.O. Prevenzione. L'audizione ha riguardato l'illustrazione delle procedure seguite per la trasmissione dei dati Covid dalla Regione Lombardia al Ministero della Salute. Sullo stesso tema in data 15/02/2021 sono stati auditi il Dott. D. Cereda, Dirigente Struttura malattie infettive, vaccinazione e prevenzione della DG Welfare, il Dott. L. Gubian, Direttore Generale ARIA spa e il Dott. A. Barone, Dirigente ARIA spa.

In data 15 marzo è stato sentito il dott. L. Cajazzo, Vice Segretario Generale - Dirigente U.O. Integrazione socio-sanitaria, in merito ai controlli in materia sanitaria. Sull'organizzazione del piano vaccini sono stati sentiti il Dott. Giovanni Pavesi, Direttore DG Welfare, il dott. Lorenzo Gubian Direttore Generale di Aria S.p.A., il dott. Alberto Zoli, Direttore Generale AREU, il dott. Roberto Laffi, Direttore Generale Territorio e Protezione civile e infine, in data 19 aprile, il Consulente del Presidente per il coordinamento e l'attuazione del piano vaccinale Covid19, dott. Guido Bertolaso.

Sul tema dei poteri di controllo di Orac rispetto alla società quotata Ferrovie Nord Milano Spa, nella seduta dell'8 marzo sono stati auditi il Dott. F. Bongiovanni, Dirigente U.O. presidio e coordinamento delle funzioni inerenti al SIREG, il Dott. F. De Vecchi, Direttore DC Affari Istituzionali e il Dott. G. Leo, Dirigente Avvocatura, Affari europei e supporto giuridico. In data 6 aprile è stato audito il dott. Paolo Prandi, Presidente del Collegio sindacale di FNM.

Per consolidare i rapporti di collaborazione con Orac sono stati auditi il dott. Marco Alparone, Sottosegretario alla Delegazione di Bruxelles e sistema dei controlli, e il Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale.

Il Sottosegretario Alparone, nel corso dell'audizione, ha offerto spunti di lavoro e ambiti nei quali Orac, nel secondo semestre 2021, potrà dare il proprio fattivo contributo. In particolare, si prospetta l'organizzazione di eventi formativi, con il coinvolgimento dei componenti di Orac, volti a diffondere nell'amministrazione regionale la conoscenza di strumenti, quali il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, e la cultura dei controlli. Sul punto, l'Organismo darà il proprio contributo in stretto raccordo con la funzione responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Per quanto riguarda l'audizione del Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale, essa è stata organizzata allo scopo di impostare, in maniera metodologica, lo scambio delle esperienze e delle informazioni per rendere più efficace l'attività di controllo svolta dai due Organismi. Con questo intento viene concordato di procedere a una messa a disposizione, da parte dei rispettivi Organismi, di conoscenze, studi e rilievi nonché approfondimenti, per migliorare il sistema dei controlli e della vigilanza collaborativa a supporto dell'Ente Regionale, attraverso l'invio vicendevole di verbali e delibere per eventuali sviluppi su tematiche di interesse comune. In futuro, potranno anche essere organizzati incontri e istruttorie su tematiche comuni (All. 6).

Attività di supporto alla Giunta regionale e agli enti del SIREG

Flussi informativi

Orac quale organismo di controllo di terzo livello è diventato il punto di riferimento al quale, sia in virtù di disposizioni di legge, regolamento, o amministrative, sia a titolo collaborativo, le funzioni regionali comunicano relazioni e documenti ufficiali. Ciò ha consentito ad Orac di avere una panoramica più completa delle attività regionali e dei temi più significativi che sono in discussione.

Nel corso del primo semestre sono pervenuti e messi all'ordine del giorno dell'Organismo per informativa e presa d'atto dei componenti, la Relazione svolta nell'anno 2020 dal Comitato Aiuti di Stato, a cura dell'Avvocatura regionale, nonché, a cura del Responsabile della Prevenzione, corruzione e trasparenza:

- proposta dell'aggiornamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023 (PTPCT), illustrata nella seduta Orac del 15/02/2021;
- controllo successivo di regolarità amministrativa – trasmissione piano di lavoro primo semestre 2021 e relazione sugli esiti dei controlli effettuati sugli atti amministrativi di tutte le direzioni generali nel terzo quadrimestre 2020;
- relazione sull'attività di controllo e prevenzione della corruzione e trasparenza – anno 2020 che concerne l'attività di controllo svolta dagli uffici dell'RPCT nel corso dell'anno 2020;

- piano straordinario anticorruzione - disciplina per l'attuazione degli adempimenti e delle misure di tutela dei dipendenti che segnalano illeciti (*whistleblower*) per gli enti di cui all'All. A1 della l.r. 30/2006, relativa all'anno 2020.

A norma del regolamento regionale, per l'esercizio delle competenze previste dalla legge istitutiva, l'Organismo riceve dalla funzione audit:

- a) i rapporti di audit emessi a seguito degli incarichi pianificati;
- b) la Relazione al Consiglio Regionale di cui all'art. 6, comma 4, della l.r. n. 17/2014;
- c) le relazioni di monitoraggio relative alle attività degli auditors del sistema regionale di cui alla l.r. n. 30/2006;
- d) il piano triennale delle attività approvato con le modalità di cui al Manuale di Audit.

In attuazione della disposizione regolamentare nel corso di questo primo semestre sono state sottoposte all'attenzione di Orac le seguenti documentazioni:

- bozza del Piano delle attività di audit anno 2021 e linee guida audit 2021-2023, illustrata a cura del Dirigente della funzione audit nella seduta di Orac del 15 febbraio 21;
- estratto del rapporto definitivo relativo all'Audit "Procedure di controllo incarichi attinenti ai servizi interni di hard e soft facility previsto dal piano di audit 2020";
- estratto del rapporto definitivo relativo all'Audit AR.03.20 "Erogazione di fondi regionali riferiti alla Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità", previsto dal Piano di Audit 2020;
- rapporto definitivo Audit AR.05.20 "trasporto ferroviario regionale – contratto di servizio per il trasporto ferroviario regionale" previsto dal Piano Audit 2020;
- rapporto definitivo audit AR.034.20 "Erogazione di fondi regionali per iniziative culturali".

Parere sulla proposta di regolamento delle donazioni della Giunta regionale

In continuità con il lavoro di approfondimento sulle modalità di gestione e rendicontazione delle erogazioni liberali, concretizzatosi nel 2020 in un parere sulla bozza di Decreto del Presidente della Giunta, in qualità di soggetto attuatore per la gestione

dell'emergenza Covid-19 in Lombardia, avente ad oggetto “Approvazione dei criteri e delle modalità di utilizzo delle donazioni pervenute a regione Lombardia per sostenere l'emergenza epidemiologica dovuta al virus Covid 19” (contenente indicazioni sulle regole e sui criteri di utilizzo, rispettivamente per le donazioni finanziarie e per le donazioni in natura), nel 2021 Orac è stato nuovamente chiamato a dare il proprio contributo alla predisposizione del Regolamento della Giunta regionale in tema di utilizzo dei proventi derivanti dalle donazioni e sono state pertanto formulate osservazioni e indicazioni sui testi della proposta in fase di elaborazione.

Approfondimento in tema di limiti del controllo su società quotata facente parte del sistema della Regione controllante

Già nel corso del 2020 si è posto il tema dei limiti del controllo di Orac nei confronti della società quotata **FNM spa**, in considerazione del fatto che la società non ha dato seguito alle richieste di documentazione e informazioni inviate da Orac, strumentali alla realizzazione degli obiettivi del Piano di attività 2020. Richieste istruttorie certamente specifiche e mirate, ma funzionali all'esercizio del controllo di cui alla l.r. 13/2018, alle quali la società ha opposto un diniego per ragioni ostative riconducibili a principi di riservatezza, confidenzialità e tutela dei soci di minoranza e del mercato.

L'individuazione dei poteri di controllo spettanti alla Regione controllante non è certo un compito agevole, non essendoci orientamenti consolidati sul punto, ma è un tema che deve essere affrontato. Si è pertanto deliberato di inviare una richiesta di interpello ad Anac e Consob proponendo l'attivazione di un Tavolo di confronto su tale tematica, delicata e probabilmente di portata generale. L'obiettivo è quello di definire i limiti dei poteri di controllo, da parte della Regione controllante una società quotata in borsa, attraverso le azioni affidate ad Orac nei confronti degli enti del sistema regionale, di cui FNM Group fa parte, nel rispetto delle regole concorrenziali, dei diritti dei soci di minoranza ma anche degli interessi pubblici di cui la Regione è portatrice e che si sostanziano anche nelle convenzioni dirette e nei finanziamenti concessi alle società del gruppo FNM.

Parere su riserva naturale delle Torbiere – Sebino

Con nota dell'Avvocatura regionale prot. Orac 2021.0000046 del 24.2.2021 viene sottoposta all'attenzione dell'Organismo una richiesta di parere circa l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 9 del DL n.95/2012, che esclude la possibilità, per chi è collocato a riposo, di ricoprire incarichi, ferma restando la possibilità, concessa *ex lege*, del conferimento a titolo gratuito e per la durata annuale.

La Giunta regionale deve infatti riferire al Consiglio regionale quali iniziative intenda assumere nei confronti dell'incarico di un Presidente di ente gestore di parco naturale.

La questione è stata definita da Orac con nota del 20.4.2021, alla luce dell'interpretazione contenuta nel parere n. 6/2013 della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, dalla quale discende la inapplicabilità, agli enti regionali gestori di parchi, dell'eccezione prevista all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, concernente gli enti a natura associativa. Infatti, la legge regionale 4 agosto 2011, n. 12 ha modificato la natura degli enti gestori da "consorzi tra enti locali" in enti di diritto pubblico della regione, traendo la conseguenza che detti enti non siano più qualificabili alla stregua di enti associativi e che pertanto non possano più beneficiare dell'eccezione.

Tuttavia, considerato anche il carattere risalente nel tempo del parere contabile, Orac prospetta all'Amministrazione l'opportunità di sollecitare una rinnovata riflessione della Corte dei conti sull'argomento.

Esame relazione in tema di fideiussioni

Nella seduta del 7 giugno è stata illustrata, a cura della funzione RPCT, una relazione in merito al tema delle fideiussioni. Nella relazione sono state riassunte le verifiche svolte negli anni dal Comitato dei Controlli, dalla Struttura audit, da Arac e dal Collegio Regionale dei Revisori dei Conti, verifiche che hanno riguardato sia la normativa ed il suo ambito di applicazione che le linee guida regionali per l'acquisizione, la gestione, la conservazione ed il controllo delle garanzie fideiussorie.

Nella relazione sono state evidenziate le criticità rilevate nel corso di tali verifiche dai vari organi di controllo e le raccomandazioni da essi formulate al fine di migliorare le

procedure di gestione delle garanzie fideiussorie. Si dà conto che anche recentemente il Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale ha rilevato alcuni casi critici di fideiussioni rilasciate da società che risultano ora fallite o radiate dalla Banca d'Italia. Sul punto, la Direzione regionale competente ha sollecitato i DDGG a mettere in atto le necessarie misure dirette alla corretta gestione del fenomeno. La funzione audit, raccolto il suggerimento del Collegio dei revisori di estendere l'attenzione anche agli enti dipendenti e alle società in house, ha richiesto ai responsabili audit degli enti dipendenti e delle società in house di effettuare o promuovere le necessarie verifiche.

Orac, preso atto della complessità del tema emerso dall'illustrazione della relazione, si riserva di monitorare le azioni messe in campo dalla Regione per superare le criticità nella gestione delle fideiussioni e di formulare apposite raccomandazioni e proposte.

Considerazioni conclusive

Con la presente relazione si intende rimarcare l'impegno di Orac ad assicurare un efficace supporto alle strutture regionali, per garantire che i principi di legalità, integrità e trasparenza siano applicati anche **nei contesti emergenziali e post-emergenziali**. La crisi sanitaria può convertirsi in crisi economica e sociale, nel corso della quale le organizzazioni criminali potrebbero approfittare della carenza di liquidità di molte imprese per entrare nel mercato legale. L'entità dei finanziamenti pubblici e privati a favore degli interventi post Covid-19 è imponente e comporta un elevato rischio di abusi o illegalità, come già rilevato in molte sedi, anche internazionali.

Orac si adopera per l'attivazione di procedure di controllo, anche inedite, che siano efficaci ma rapide e snelle. Non è ipotizzabile una deroga generalizzata al regime ordinario e un azzeramento dei controlli, con una sostanziale rinuncia ad ogni effetto di deterrenza di comportamenti illegali. Neppure è ipotizzabile affidarsi alla sola funzione prescrittiva di indirizzi e linee guida. Occorre dunque sperimentare metodologie nuove, in cui **la vigilanza non preceda, né segua l'emergenza ma l'accompagna**, evitando di rallentare la gestione degli eventi.

Tra le nuove metodologie va sperimentata **la messa in rete e il coordinamento** dei controllori e delle risorse informative, evitando duplicazioni ed errori. Lo strumento principale resta la trasparenza dei flussi finanziari, la loro piena tracciabilità e la condivisione dei dati.

La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, anche attraverso lo sviluppo di indicatori tipo *red flags*, a loro volta, consentono di migliorare il processo decisionale.

Appare dunque necessaria una effettiva integrazione dei controlli di legalità con il sistema di analisi e gestione del rischio, con particolare riferimento ai settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e corruzione: appalti, concessioni, autorizzazioni, contratti e finanziamenti pubblici.

Ancor di più negli scenari di tipo emergenziale emerge dunque la necessità di attivare punti di presidio del sistema che favoriscano la convergenza delle informazioni e la creazione di una **visione integrata** delle possibili fonti di rischio.

Le evidenze dell'impegno di ORAC in questa direzione sono descritte e condivise nella presente Relazione.

Si ribadisce infine, ancora una volta, l'esigenza che, per consentire lo svolgimento dei compiti che la legge istitutiva assegna all'Organismo e per assicurarne l'effettiva indipendenza, venga data piena attuazione all'art. 6 della stessa legge, mediante la costituzione di una **struttura operativa dedicata in via esclusiva** all'azione di Orac, "costituita di adeguate risorse umane e strumentali".