



Organismo Regionale per le Attività di Controllo

Piazza Città di Lombardia, 1  
20124 Milano

[segreteria.orac@regione.lombardia.it](mailto:segreteria.orac@regione.lombardia.it)  
[orac@pec.regione.lombardia.it](mailto:orac@pec.regione.lombardia.it)



Regione Lombardia

## Organismo Regionale per le Attività di Controllo

**VADEMECUM OPERATIVO E RACCOMANDAZIONI IN MATERIA DI EROGAZIONI  
LIBERALI**

## **VADEMECUM OPERATIVO E RACCOMANDAZIONI IN MATERIA DI EROGAZIONI LIBERALI**

### **INTRODUZIONE**

#### **1. LA PRASSI DEGLI ENTI DEL SIREG SULLE EROGAZIONI LIBERALI NELLA EMERGENZA**

1.1 Il conto corrente dedicato

1.2 I regolamenti sulle donazioni e le procedure operative

1.3 La contabilità separata ed il centro di costo dedicato "COV 20"

1.4 Le forme di pubblicità attuate dagli enti sanitari regionali e da Regione Lombardia

1.5 Trasparenza della fonte e degli impieghi: le istruzioni di ANAC per la sottosezione in amministrazione trasparente dedicata agli "Interventi straordinari e di emergenza"

1.6 La ricognizione sullo stato delle pubblicazioni degli enti sanitari nella sottosezione interventi straordinari in emergenza

#### **2. I REGOLAMENTI INTERNI SULLE DONAZIONI: SUGGERIMENTI PER UN'EVENTUALE ADOZIONE O REVISIONE**

#### **3. LE RACCOMANDAZIONI**

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro trae origine dalle informazioni e dai dati trasmessi dagli Enti del SIREG, in particolare dalle Aziende sanitarie, a seguito della richiesta dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo, formulata dal Presidente con nota del 30 aprile 2020 prot. ORAC.2020.0000082 a n. 51.

In particolare, sono state richieste a n. 40 enti sanitari regionali (n. 8 ATS; n. 27 ASST; n. 4 Fondazioni-IRCCS ed AREU) specifiche informazioni, attraverso la somministrazione di un questionario, in merito alle modalità di gestione degli atti di liberalità e sugli affidamenti diretti e/o varianti contrattuali disposte nel periodo emergenziale.

Gli enti interpellati hanno fatto pervenire, oltre alle risposte, copiosa documentazione, tra cui provvedimenti, regolamenti e procedure operative.

Si precisa che l'analisi che segue non affronta il tema della gestione delle donazioni da parte di Regione Lombardia, che oltre alla legge nazionale trova puntuale disciplina nella legge regionale 4/2020 e nel Decreto n. 542 del 08 maggio 2020<sup>1</sup> del Presidente in qualità di soggetto attuatore per la gestione dell'emergenza Covid-19 in Lombardia, sui contenuti del quale ORAC ha fornito puntuali indicazioni.

Riguardo a tale gestione ci si limita, in questa premessa a rilevare che:

1. ORAC, con nota prot.0000287/2020 ha richiesto alla Direzione Centrale Bilancio e Finanza di Regione Lombardia informazioni in merito al conto corrente dedicato alla raccolta delle erogazioni liberali per l'emergenza Covid ed alla disciplina prevista per la regolamentazione di tali donazioni.
2. La Direzione Centrale Bilancio e Finanza, con nota del 06/10/2020 prot. ORAC.2020.0000332, ha precisato che Regione Lombardia ha aperto un solo conto corrente per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19; le donazioni in denaro alla data del 2 Ottobre 2020 ammontano ad euro 53.062.293,65.

---

<sup>1</sup> Il decreto n. 542/2020, avente ad oggetto "Determinazioni in ordine all'utilizzo delle donazioni pervenute a Regione Lombardia per sostenere l'emergenza epidemiologica dovuta al virus Covid 19", ha dettato le prime determinazioni in ordine all'utilizzo delle donazioni pervenute a Regione Lombardia per sostenere l'emergenza epidemiologica approvando le "Regole per l'utilizzo delle donazioni finanziarie effettuate sul conto corrente dedicato", le "Regole per l'utilizzo delle donazioni in natura" pervenute a Regione Lombardia e ai soggetti del SIREG ed il "Registro donazioni". Nel decreto si da atto che, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della Legge Regionale n. 4/2020, l'utilizzo dei proventi delle donazioni sarà rendicontato alla commissione consiliare competente e reso pubblico al termine dello stato di emergenza nazionale deliberato dal Consiglio dei ministri, secondo quanto previsto dall'articolo 99, comma 5, del D.L. n 18 del 2020 convertito in L. 27/2020.

Sono demandate alla Direzione Centrale Bilancio e Finanza il monitoraggio, la destinazione e la tenuta del registro donazioni ed il compito di individuare prontamente adeguate modalità di controllo, anche in itinere, sulla ricezione, conservazione e destinazione dei beni e delle risorse, assicurando la trasparenza dei flussi finanziari, la loro piena tracciabilità e la condivisione dei dati con i soggetti operanti nel sistema dei controlli. Il decreto prevede che, a conclusione dell'emergenza, venga predisposta apposita deliberazione di Giunta ricognitiva delle donazioni pervenute.

*“Oltre al provvedimento 542/2020 - continua la risposta della DG Bilancio e Finanze - non sono state individuate ulteriori procedure in quanto, in risposta all’evolversi dell’emergenza, non è stato possibile ancora determinare precisi criteri nei confronti delle strutture competenti, anche in relazione alle disponibilità di ulteriori risorse nazionali che verranno assegnate dal Dipartimento di Protezione Civile”.*

**Per quanto concerne gli affidamenti diretti e le varianti contrattuali**, giova ricordare che **ANAC** ha svolto parallelamente ad ORAC un’*“indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell’epidemia da COVID 19- Report di seconda Fase”*, periodo 1 marzo - 30 aprile 2020), i cui esiti sono stati approvati dal Consiglio dell’Autorità in data 4 agosto 2020.

L’analisi dell’Autorità approfondisce gli aspetti normativi, tecnici e dimensionali delle forniture effettuate dagli enti del servizio sanitario nazionale, nonché evidenzia una serie di criticità rilevate sulla base di quanto dichiarato da un campione di 163 stazioni appaltanti che hanno risposto al questionario predisposto dall’Autorità, **tra cui numerose aziende del sistema regionale lombardo**.

Agli enti campionati era stato domandato, tra l’altro, di indicare sia i prezzi unitari di fornitura dei beni più comunemente acquistati per fronteggiare l’emergenza (DPI, ventilatori polmonari, disinfettanti, ecc.) sia i profili problematici rilevati in termini di tempi di fornitura, rispondenza quantitativa e qualitativa della stessa nonché in termini di verifica del possesso dei requisiti richiesti all’aggiudicatario.

Nel capitolo 4 della Relazione sono illustrate le principali criticità accertate dall’Autorità.

Come valutazione di sintesi, ANAC osserva che gli affidamenti analizzati, che hanno utilizzato la disciplina speciale in deroga, adottata per fronteggiare l’emergenza sanitaria (deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31.1.2020; decreto del CDPC del 27.2.2020; OCDPC n. 630/2020 e n. 639/2020; D.L. 2.3.2020 n. 9; D.L. 17.3.2020 n. 18; Comunicazione della Commissione Europea C/108/I/I nonché le disposizioni, del D.L. n. 18 del 17 marzo, aventi portata derogatoria rispetto alle ordinarie procedure di scelta del contraente e relativi adempimenti previsti dal Codice dei contratti pubblici), sono sostanzialmente giustificati in quanto *“Il ricorso a strumenti procedurali più agili si è reso necessario in quanto le procedure ordinarie avrebbero compromesso la tempestività delle misure urgenti richieste dall’emergenza epidemiologica”.*

In particolare, sulle significative oscillazioni di prezzo dei DPI, ANAC osserva come *“il contesto emergenziale ha determinato uno stravolgimento del mercato dei dispositivi di protezione individuale, soprattutto negli approvvigionamenti di mascherine protettive, alterandone ogni parametro di riferimento rispetto al contesto commerciale pre-pandemia. La crescita esponenziale dei prezzi registrati nel periodo di picco (marzo-aprile 2020) deriva dall’impennata della domanda a fronte di una ridotta capacità produttiva e da speculazioni di mercato. La variabilità dei prezzi dei DPI ha caratterizzato gli affidamenti in esame sull’intero territorio nazionale. Tendenzialmente non si registrano oscillazioni estremamente significative, indice di anomalie suscettibili di particolari approfondimenti istruttori”.*

Ciò premesso, per evitare inutili sovrapposizioni con gli approfondimenti già eseguiti e/o in corso di esecuzione da parte dell’Autorità sugli affidamenti durante l’emergenza, in questa sede ORAC, prendendo atto degli esiti cui è pervenuta ANAC, ritiene opportuno concentrare la sua analisi sulle informazioni e sui dati forniti dagli enti sanitari del SIREG in relazione alla tematica delle **erogazioni liberali** e di rilevare, sulla scorta delle informazioni acquisite e degli approfondimenti attuati, delle **indicazioni/raccomandazioni** che possano supportare gli enti sanitari, principali destinatari di erogazioni liberali nella fase emergenziale.

## **1. LA PRASSI DELLE EROGAZIONI LIBERALI NELL’ EMERGENZA**

Durante la fase dell’emergenza a partire dal 31 gennaio 2020 si è affermata sul tema delle donazioni da parte degli enti del SIREG una **prassi amministrativa** che anche recependo le indicazioni di ANAC, di ORAC (si vedano a tal proposito le “Regole Operative sulle erogazioni liberali adottate in data 23 giugno 2020) e della DG Welfare risulta fondata sui seguenti cardini:

### **1.1 Il conto corrente dedicato**

La disciplina in tema di erogazioni liberali, nel periodo emergenziale, è contenuta nell’art. 99 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, il cui comma 5 prevede l’obbligo, per ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria, di attuare una apposita rendicontazione separata; l’amministrazione è anche autorizzata all’apertura di un conto corrente dedicato presso il proprio tesoriere, assicurandone la completa tracciabilità.

Al termine dello stato di emergenza nazionale da COVID-19,<sup>2</sup> tale separata rendicontazione dovrà essere pubblicata da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria sul proprio sito internet o, in assenza, su altro idoneo sito internet, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell’impiego delle suddette liberalità.

L’apertura di un conto corrente dedicato, prevista nel testo originario della norma, è stata configurata quale facoltà di cui le amministrazioni possono avvalersi (e non obbligo), con una modifica introdotta dall’art. 18 D.L. 19 maggio 2020 n. 34 convertito in Legge n.77/2020

Questa modifica appare coerente con quello che alcuni enti sanitari hanno segnalato e cioè che l’autorizzazione ad aprire un conto corrente dedicato comporterebbe una deroga alla normativa in materia di Tesoreria unica degli enti (L. 720/1984 e successive).

---

<sup>2</sup> Con delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020, adottata ai sensi e per gli effetti dall’art. 24 comma 3 del decreto legislativo n. 1 del 2018, lo stato di emergenza per la pandemia Covid 19 e' stato prorogato fino al 31 gennaio 2021.

Dalla disamina della documentazione trasmessa quattro ATS, quattro ASST ed una Fondazione IRCCS hanno attivato, ai sensi dell'art. 99 comma 5 D.L. n. 18/2020, un conto corrente dedicato per le donazioni all'Ente nella fase emergenziale.

Tutti gli altri enti (n.31) hanno ritenuto preferibile e più celere utilizzare, per ricevere le donazioni, il conto corrente di Tesoreria unica con causale identificativa "Emergenza Covid".

## 1.2 I regolamenti sulle donazioni e le procedure operative

Risulta che gli enti sanitari abbiano adottato provvedimenti ricognitivi e di accettazione delle donazioni ricevute, in ossequio ai regolamenti in materia di donazioni assunti prima della emergenza, molti dei quali pubblicati sui siti aziendali.

Alcuni enti hanno, tuttavia, ritenuto opportuno integrare i propri regolamenti con disposizioni specifiche, dirette a disciplinare con procedure semplificate l'iter per l'accettazione delle erogazioni liberali ricevute nel periodo emergenziale.

Oltre ai regolamenti, sono risultati validi strumenti di ausilio per la corretta gestione delle erogazioni liberali legate all'emergenza Covid, anche le **"Procedure operative per lasciti e donazioni vincolati ad investimenti"**, adottate dagli enti sanitari nell'ambito del percorso di attuazione della certificazione dei bilanci (PAC).

Giova a questo punto ricordare che, in relazione alla corretta tenuta dei **documenti di bilancio**, e in attuazione agli obblighi di cui alla Legge n. 266/2005, art. 1 c. 291, il Decreto del Ministro della salute adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 17 settembre 2012, aveva dettato disposizioni in materia di **certificabilità dei bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale**, stabilendo l'obbligo per le regioni di presentare un programma di azione (**Percorso Attuativo della Certificazione-PAC**) finalizzato al raggiungimento degli standard organizzativi, contabili e procedurali necessari a garantire la certificabilità dei dati e dei bilanci degli enti del proprio sistema sanitario.

Con successivo decreto del 1° marzo 2013 del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, sono stati definiti i Percorsi Attuativi della Certificabilità stabilendo per le aziende sanitarie pubbliche n. 7 aree di intervento: **Requisiti generali; Immobilizzazioni; Rimanenze; Crediti e Ricavi; Disponibilità liquide; Patrimonio Netto, Debiti e Costi.**

Per ciascuna area erano stati altresì, precisati, gli obiettivi finalizzati a specificare le modalità di raggiungimento della certificabilità dei bilanci.

Nel rispetto di quanto previsto nel D.M 1° marzo 2013, ogni regione ha, quindi, stabilito azioni specifiche per il conseguimento degli obiettivi, definito le priorità d'intervento e i tempi massimi di realizzazione delle azioni programmate.

I **Percorsi Attuativi della Certificabilità dei bilanci** assumono rilevanza nell'ambito dell'attività di contrasto alla corruzione e **sono considerati da ANAC fondamentale strumento di controllo della**

**gestione contabile degli enti del SSN e di riduzione del rischio di frodi** in tale ambito e, quindi, sostanzialmente una misura preventiva a cui occorrerà far riferimento nel PTPC.

Peraltro, oltre a promuoverne la loro completa realizzazione, ANAC raccomanda alle aziende sanitarie di dare evidenza, mediante pubblicazione sul sito web istituzionale, del percorso di certificabilità dei bilanci e del relativo stato di avanzamento.

Regione Lombardia aveva approvato il percorso attuativo della certificabilità dei bilanci degli enti del SSR, della GSA e del consolidato regionale con D.G.R. n. 551 del 2013, in seguito modificata e integrata da una serie di ulteriori provvedimenti. Da ultimo la DRG n. X/7009/2017 ha ridefinito il PAC sostituendo integralmente i precedenti atti di indirizzo regionali, anche alla luce della riforma del SSR di cui alla l.r. n. 23/2015.

Infine, con DGR n. XI/3014 del 30.03.2020, Regione Lombardia ha ritenuto concluso, entro la scadenza del 31.12.2019, il percorso attuativo della certificabilità dei bilanci degli enti sanitari ed ha approvato le linee guida regionali per le singole aree di bilancio al fine di affinare ed implementare le procedure PAC.

Nelle aree previste dalla programmazione regionale, pertanto, al verificarsi dell'emergenza, tutte le aziende sanitarie avevano adottato le procedure aziendali minime previste dal PAC, **tra cui quella relativa alle donazioni e le avevano trasmesse alla Regione, inserendole nel portale regionale SCRIBA.**

**Resta sullo sfondo il problema del raccordo tra i contenuti dei regolamenti sulle donazioni e le procedure adottate nell'ambito dei percorsi attuativi di certificazione dei bilanci.**

### **1.3 La contabilità separata ed il centro di costo dedicato "COV 20"**

Per la contabilizzazione risulta che gli enti sanitari regionali abbiano aperto in contabilità analitica **centri di costo dedicati all'emergenza** (contrassegnati dal codice univoco "COV 20") come disposto dall'art. 18 del D.L. n. 18/2020 ed in conformità alle disposizioni dettate dalla DG Welfare con nota del 31 marzo 2020 prot. G1.2020.0015056 ed alle istruzioni operative di cui alla nota del 21 aprile 2020 prot. G1.2020.0017766.

Gli enti sanitari hanno individuato, all'interno della propria organizzazione, **i referenti per la contabilità straordinaria emergenza Covid-19**, di norma tra i responsabili del Controllo di Gestione per la contabilità analitica e i direttori della U.O. Economico- Finanziaria per la contabilità generale.

### **1.4 Le forme di pubblicità attuate dagli enti sanitari regionali e da Regione Lombardia**

Gli enti sanitari regionali, come rilevato dal monitoraggio effettuato dal gruppo di lavoro ad ottobre 2020 sui rispettivi siti web, hanno attuato diverse forme di pubblicità in merito alle informazioni sulle modalità per effettuare donazioni in denaro o di beni corredate da modulistica, indicazione del conto corrente, istituzionale o dedicato, provvedimenti di accettazione, provvedimenti inerenti gli impieghi ed elenchi di donazioni ricevute.

Su alcuni siti compare, anche, l'aggiornamento dell'ammontare complessivo delle donazioni in denaro ricevute.

Gli enti sanitari regionali hanno altresì effettuato, come disposto dalla nota regionale del 12 marzo 2020 prot. n. A1.2020.0096091, le comunicazioni a Regione Lombardia con l'indicazione degli importi, ricevuti a titolo di donazioni per l'emergenza Covid-19, flusso informativo destinato ad alimentare il "*contatore regionale*"<sup>3</sup> con cui Regione Lombardia ha assicurato forme di pubblicità sulle somme donate.

Attualmente è possibile consultare sul sito regionale l'importo delle erogazioni liberali della ATS, ASST, IRCCS che ammonta ad un totale di 131.704.226,75 euro (dato aggiornato al 19 giugno 2020), comprensivi di versamenti diretti sui singoli conti correnti, del controvalore delle apparecchiature donate, di versamenti ricevuti tramite la piattaforma *GoFoundMe* e di versamenti raccolti e destinati da associazioni riconosciute.

Sono consultabili sul sito regionale le tabelle di dettaglio dei contributi in denaro e beni raccolti da ASST, ATS, IRCCS e AREU e la tabella riassuntiva delle stesse.

### **1.5 Trasparenza della fonte e degli impieghi: le istruzioni di ANAC per la sottosezione in amministrazione trasparente dedicata agli "Interventi straordinari e di emergenza"**

L'art. 99 comma 5 del D.L n.18/2020 convertito in L. 27/2020 dispone che, al termine dello stato di emergenza nazionale da COVID-19, la rendicontazione delle erogazioni liberali dovrà essere pubblicata da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria sul proprio sito internet o, in assenza, su altro idoneo sito internet, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle suddette liberalità.

L'ANAC, con comunicato del Presidente in data 29 luglio 2020 (all. 1), ha fornito le istruzioni operative per la pubblicazione del rendiconto da parte delle amministrazioni, da collocare nella sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione di primo livello "Interventi straordinari e di emergenza".

La sottosezione è dedicata alla pubblicazione dei dati previsti dall'art. 42 del D. Lgs. 33/2013, norma che disciplina gli obblighi di pubblicazione concernenti gli interventi straordinari e di emergenza comportanti deroghe alla legislazione vigente.

L'Autorità ha raccomandato il mantenimento di un aggiornamento periodico della sottosezione (ogni tre mesi), anche per dare conto di eventuali fondi pervenuti dopo la cessazione dello stato di emergenza.

L'ANAC ha infine predisposto, in collaborazione con il MEF, il **Modello** (all.2) con cui rendicontare le erogazioni liberali per "*facilitare le amministrazioni nell'attuazione dell'obbligo di pubblicazione introdotto e garantire la conoscibilità delle erogazioni a tutti gli interessati secondo uno schema uniforme che consenta anche la comparazione dei dati essenziali*". I contenuti del modello di rendicontazione sono da ritenersi contenuti minimi essenziali al fine di garantire il rispetto degli

---

<sup>3</sup> <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/cittadini/salute-e-prevenzione/coronavirus/coronavirus-raccolta-fondi>



obblighi normativi. Per favorire la massima trasparenza, le amministrazioni possono integrare tali contenuti con ulteriori dati.

Con successivo comunicato in data 7 ottobre 2020 l'ANAC (all. 3), a riscontro delle richieste di chiarimenti formulate dagli enti, ha dato ulteriori istruzioni sulle modalità di compilazione del Modello di rendicontazione:

- nella sezione "Uscite" del rendiconto vanno indicati gli estremi delle fatture di acquisto di beni e servizi. Per ogni acquisto è precisata la data, il numero della fattura con causale dell'acquisto e l'importo della stessa;
- nella sezione "Entrate" l'amministrazione/ente può valutare se indicare il provvisorio di entrata oppure quello del relativo ordinativo d'incasso concernente l'importo donato.

L'Autorità ha altresì precisato, per i profili attinenti il rispetto della **normativa in materia di dati personali** che *"a tutela della riservatezza del donante, le donazioni non debbono contenere dati personali riconducibili allo stesso. A tal riguardo è sufficiente, a fini di trasparenza, che alle donazioni sia associato solo un numero o un codice identificativo."*

### **1.6 La ricognizione sullo stato delle pubblicazioni degli enti sanitari nella sottosezione "interventi straordinari in emergenza"**

Dalla ricognizione effettuata dal gruppo di lavoro ad ottobre 2020 sui siti web delle n. 8 ATS, n. 27 ASST, n. 4 Fondazioni IRCCS ed AREU nella sottosezione interventi straordinari in emergenza risulta:

- n. 10 ASST hanno già attivato l'implementazione della sottosezione pubblicando il modello MEF di rendicontazione, le delibere di accettazione delle donazioni e/o le delibere di acquisti finanziate con le erogazioni liberali ricevute;
- n. 17 ASST e n. 4 Fondazioni non hanno ancora effettuato l'implementazione della sottosezione; da segnalare tuttavia che provvedimenti di accettazione delle donazioni e provvedimenti inerenti agli impieghi compaiono in altre sezioni, ad esempio quella dedicata ai "provvedimenti" o nell'albo pretorio; risultano anche pubblicati "elenchi riassuntivi" in altre parti dei siti.
- n. 3 ATS hanno implementato in amministrazione trasparente la sottosezione "Interventi straordinari e di emergenza"; per le restanti n. 5 ATS la sezione non è stata ancora implementata.
- AREU ha avviato l'implementazione della sottosezione; le deliberazioni di accettazione delle donazioni risultano pubblicate in amministrazione trasparente, nella sottosezione "provvedimenti".

## **2. I REGOLAMENTI INTERNI SULLE DONAZIONI: SUGGERIMENTI PER UN'EVENTUALE ADOZIONE O REVISIONE.**

Come rilevato nei paragrafi precedenti, salvo rare eccezioni, le aziende del SSR sono dotate sia di un proprio regolamento interno per la disciplina degli atti di liberalità, sia delle istruzioni operative in materia di donazioni nell'ambito dei PAC.

I regolamenti, non redatti su un modello standard, presentano elementi di uniformità. Alcuni di essi sono molto dettagliati ed approfonditi, altri meno.

Al fine di supportare gli enti nell'adozione e/o revisione di tali strumenti di regolazione si è individuata la seguente *check list* relativa ad elementi fondamentali del processo di donazione che il regolamento dovrà adeguatamente considerare:

1. **L'atto iniziale della procedura** che è **la proposta di donazione** con la quale un soggetto terzo manifesta la propria volontà di donare e **l'oggetto della donazione che può essere**: un bene immobile, un bene mobile (attrezzature, apparecchiature sanitarie, arredi, ecc.), un bene mobile registrato (autovettura) o denaro.

In particolare, **la proposta di donazione, da formularsi per iscritto (sarebbe opportuno che l'amministrazione predisponga a tal fine un modulo standard) deve contenere alcuni elementi fondamentali:**

- a) Il nome, il cognome, la residenza del proponente, se è persona fisica, ovvero la denominazione e la sede, se è persona giuridica (in ogni caso il "titolare effettivo" ai sensi della normativa antiriciclaggio).
- b) La volontà espressa di donare (*animus donandi*). Se il donante è una persona giuridica occorre che venga allegata la documentazione che attesti la legittimazione del legale rappresentante ad effettuare la donazione (es. delibera CdA).
- c) L'impegno del donante ad accettare incondizionatamente ed osservare le disposizioni del regolamento aziendale sulle donazioni.
- d) Qualora oggetto della donazione sia un bene mobile, l'eventuale Unità Operativa o Servizio dell'ASST a cui il proponente intende destinare il bene mobile.
- e) La dichiarazione che la donazione è di modico valore rispetto al patrimonio del donante (art. 783 cod. civ.)
- f) La non sussistenza di obblighi, diretti o indiretti ovvero anche altri vincoli impliciti o espliciti (commerciali), per il donatario nei confronti del donante, salvo il disposto dell'art. 793 c.c. (donazione modale).
- g) La marca, il modello, il valore (iva inclusa) del bene che si intende donare. Il donante determina, di regola, il valore dell'oggetto che intende donare, mediante riscontri scritti (fatture, scontrini d'acquisto, ecc.) ovvero stime fiduciarie.
- h) La conformità del bene alla normativa di sicurezza ed alle leggi vigenti in materia che ne disciplinano le caratteristiche, allegando i documenti nei quali sono rappresentate le caratteristiche del bene (documentazione tecnica, configurazione hardware e software, dichiarazioni di conformità, ecc.).
- i) Se il bene è stato acquistato dal proponente, copia della fattura di acquisto e copia dei documenti relativi alla garanzia.
- j) L'impegno a consegnare i manuali d'uso in lingua italiana.
- k) Se l'eventuale materiale di consumo necessario al funzionamento del bene è comunemente reperibile sul mercato a livello concorrenziale.

- l) Eventuali diritti di esclusiva su materiale di consumo se esistente o su accessori del bene.
- m) Se la donazione richiede l'acquisto di ulteriori particolari apparecchiature per il funzionamento.

**2. Prima dell'accettazione della proposta di donazione, il regolamento dovrà considerare le verifiche dell'Azienda sui seguenti profili:**

- a. la capacità di donare del donante ai sensi di quanto disposto in materia dal Codice Civile.
- b. la sussistenza delle condizioni previste per contrattare con le Pubbliche Amministrazioni. In particolare, l'Azienda potrebbe prevedere di procedere alla verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi, di natura morale e di capacità economica e finanziaria, in capo al soggetto che intende donare, con la conseguenza che potrà procedersi all'atto di donazione solo se i soggetti sono ritenuti idonei perché in possesso di tali requisiti.
- c. qualora la donazione sia vincolata a particolari finalità, il donante dovrà indicarle espressamente nella proposta di donazione. In tal caso la donazione potrà essere accettata solo se la suddetta finalità sia lecita, compatibile con l'interesse pubblico e con i fini istituzionali dell'Azienda e non comporti, a giudizio del donatario, un onere eccessivo rispetto all'entità della donazione stessa e alla programmazione aziendale.
- d. nel caso di donazioni di beni mobili (attrezzature, dispositivi ecc.) occorrerà verificare la strumentalità del bene oggetto della proposta di donazione rispetto all'attività istituzionale dell'Ente ed effettuare un'attenta analisi costi/benefici<sup>4</sup> o costi/ efficacia. Tale analisi deve essere svolta anche tenendo presente, in via esemplificativa e non esaustiva:
  - o spese di consegna;
  - o conformità delle apparecchiature alle disposizioni di legge in materia di prevenzione, sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro ed eventuali spese per la messa a norma, spese di installazione e/o di modifica dei locali, spese di esercizio, manutenzione e riparazione.

**3. Il diniego di accettazione della proposta.**

Il regolamento deve disciplinare l'ipotesi di motivato rifiuto della proposta di donazione, ad esempio qualora la donazione:

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 96 D.Lgs 50/2016 - Costi del ciclo di vita - L'obiettivo che si persegue è pertanto quello di consentire la valutazione economica di una fornitura, di un lavoro o di un servizio tenendo conto di tutti i costi derivanti dallo stesso e legati al suo ciclo di vita dall'acquisizione, all'utilizzo fino allo smaltimento. L'analisi costi efficacia o costi benefici assume quindi una valenza più ampia includendo aspetti qualitativi ambientali e sociali.

- possa configurare un conflitto di interessi tra l'ente e il donante (ad esempio: la donazione non deve essere strumentalizzata dal donante per preconstituire posizioni di vantaggio su futuri appalti);
- i costi correlati facciano venire meno la convenienza economica della donazione stessa, che pertanto costituisce un vincolo all'acquisto dei beni o, nel caso di attrezzature, che comporta oneri finanziari a carico dell'Azienda per servizi (contratti di manutenzione, lavori) o beni accessori (materiale di consumo prodotto in esclusiva);
- non esista un mercato concorrenziale per l'acquisto dei materiali di consumo necessari per il funzionamento delle attrezzature oggetto di liberalità. Il proponente, in particolare, non dovrebbe avere diritti di esclusiva su beni di consumo o su beni accessori del bene oggetto della proposta di donazione salvo che, sussistendo tali diritti di esclusiva, intenda donare anche tali beni.
- contrasti con i principi etici o possa creare una lesione dell'immagine dell'Azienda.

#### 4. **L'accettazione della proposta e il regime di pubblicazione degli atti**

**La proposta di donazione, così come la sua accettazione, devono essere formulate per iscritto, salvo il disposto dell'art.782 cc.** Si suggerisce di predisporre una modulistica che agevoli il proponente - donatore.

La delibera di accettazione della donazione deve essere regolarmente pubblicata, in osservanza del generale principio di trasparenza dell'*agere* amministrativo, fin dalla sua adozione sul sito dell'amministrazione.

#### 5. **Il Regolamento aziendale sulle donazioni deve comprendere anche apposita previsione che disciplini il trattamento dei dati personali del donante in conformità alla normativa vigente.**

6. Nel Regolamento sarebbe utile inserire l'informativa sul regime fiscale della donazione.
7. Nel Regolamento sarebbe anche opportuno prevedere che qualora le somme oggetto di erogazione liberale modale non vengano utilizzate interamente per le finalità indicate dal donante, le stesse possano essere destinate al soddisfacimento di altri bisogni dell'Azienda, nel rispetto delle finalità istituzionali e dell'interesse pubblico.
8. Nel Regolamento deve essere indicato il soggetto che si fa carico delle spese conseguenti la donazione (es. spese notarili, spese di registrazione, ecc.).

### 3. LE RACCOMANDAZIONI

Le presenti raccomandazioni integrano quelle già formulate da ORAC nel documento “Appendice erogazioni liberali” trasmesso in allegato alla nota protocollo ORAC.2020.0000227 del 29/06/2020. (All. 4).

### **Raccomandazione n. 1**

Sono da attuarsi con tempestività, per assicurare la trasparenza, le disposizioni di ANAC espresse nei comunicati del 29 luglio 2020 e del 7 ottobre 2020, che prevedono la pubblicazione sui siti web degli enti nella sezione “Amministrazione Trasparente”, sottosezione “Interventi straordinari e di emergenza” di dati ed informazioni sulle erogazioni liberali relative alla emergenza Covid. In particolare, si raccomanda la pubblicazione del Modello di rendiconto, elaborato da ANAC in collaborazione con il MEF ed il periodico aggiornamento dei dati e delle informazioni pubblicate. I contenuti del modello di rendicontazione predisposto sono da ritenersi contenuti minimi essenziali; per favorire la massima trasparenza, tali contenuti possono essere integrati con ulteriori dati.

### **Raccomandazione n. 2**

Adottare un Regolamento sulle donazioni, per gli enti che ne siano ancora privi, o provvedere ad effettuare, se ritenuto necessario, gli aggiornamenti dei Regolamenti vigenti anche alla luce delle indicazioni fornite nel presente documento.

### **Raccomandazione n. 3**

Raccordare i contenuti dei regolamenti sulle donazioni con le procedure relative alle erogazioni liberali adottate nell’ambito dei percorsi attuativi di certificazione dei bilanci.

### **Raccomandazione n. 4**

Pubblicare i regolamenti che disciplinano le erogazioni liberali e la relativa modulistica sul proprio sito web istituzionale in modo facilmente accessibile da parte dell’utenza.

Milano, 07 dicembre 2020

Allegati:

all. 1 - Comunicato ANAC del 29 luglio 2020

all. 2 - Modello ANAC/MEF per rendicontazione erogazioni liberali

all. 3 - Comunicato ANAC del 7 ottobre 2020

all. 4 – Appendice erogazioni liberali - protocollo ORAC.2020.0000227 del 29/06/2020

all.1



29 luglio 2020

[Pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Modello di rendiconto delle donazioni ricevute ai sensi dell'art. 99 del decreto legge 17 marzo 2020, n.18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27.](#)

L'Autorità ha ricevuto diverse segnalazioni sull'asserita mancanza di trasparenza delle erogazioni liberali in natura e in denaro, nell'ambito delle raccolte fondi per l'emergenza COVID-19.

A tal riguardo si ricorda che l'art. 99 rubricato "Erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19" del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, contiene previsioni rivolte al Dipartimento della Protezione Civile, agli Enti del SSN, e, più in generale, alle pubbliche amministrazioni, e definisce specifici obblighi di trasparenza per tutti questi soggetti che ricevono erogazioni liberali.

In particolare, il co. 5 dell'art. 99, come modificato dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, impone a ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria di attuare un'apposita rendicontazione separata, per la quale è anche autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato presso il proprio tesoriere, assicurandone la completa tracciabilità.

La norma dispone inoltre che, al termine dello stato di emergenza nazionale da COVID19, tale separata rendicontazione dovrà essere pubblicata da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria sul proprio sito internet o, in assenza, su altro idoneo sito internet, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle suddette liberalità.

L'Autorità, per facilitare le amministrazioni nell'attuazione dell'obbligo di pubblicazione introdotto e garantire la conoscibilità delle erogazioni a tutti gli interessati secondo uno schema uniforme che consenta anche la comparazione dei dati essenziali, ha elaborato congiuntamente con il MEF un modello con cui rendicontare le erogazioni liberali ricevute. Il modello, allegato al presente comunicato, è disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità.

1

all.1



Pertanto, ai sensi dell'art. 99, co. 5, del decreto legge n. 18/2020 sopra richiamato, le pubbliche amministrazioni sono tenute a predisporre e pubblicare una rendicontazione delle erogazioni liberali ricevute secondo tale modello.

I contenuti del modello di rendicontazione predisposto sono da ritenersi contenuti minimi essenziali al fine di garantire il rispetto della normativa citata.

Resta fermo che, per favorire la massima trasparenza, tali contenuti possono essere integrati con ulteriori dati relativi alle campagne di raccolta fondi, in una logica di rendicontazione sulla gestione delle risorse messe a disposizione delle amministrazioni. In quest'ottica, a titolo esemplificativo, potrebbero essere oggetto di pubblicazione, anche in forma aggregata, purché privi di dati personali, i dati relativi agli interventi finanziati, il relativo cronoprogramma, lo stato di avanzamento di eventuali lavori finanziati/sovvenzionati, i fondi residui rimasti inutilizzati da imputare a riserve in bilancio

Il modello, disponibile in formato word, è articolato in tre sezioni - anagrafica, tabellare e illustrativa – in cui dovranno essere descritte le attività svolte con le somme donate.

Il rendiconto è pubblicato nella sezione “Amministrazione Trasparente”, sottosezione di primo livello, “Interventi straordinari e di emergenza”, contenente i dati previsti dall'art. 42 del d.lgs. 33/2013, e periodicamente aggiornato (ogni tre mesi) anche per dare conto di eventuali fondi pervenuti dopo la cessazione dello stato di emergenza.

Resta fermo che le erogazioni liberali in denaro ricevute devono comunque essere contabilizzate dalle amministrazioni pubbliche sulla base delle regole contabili che presidono al loro funzionamento.

Il Presidente f.f.  
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 agosto 2020

Per il Segretario, Maria Esposito

Rosetta Greco

all.2

**RENDICONTO DELLA RACCOLTA FONDI A SOSTEGNO DEL CONTRASTO  
ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19**

(art. 99, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27)

Ente/Amministrazione \_\_\_\_\_ C.F. \_\_\_\_\_

Raccolta fondi svolta dal \_\_\_\_\_ al \_\_\_\_\_

Conto corrente utilizzato:

Responsabile:

USCITE			ENTRATE		
DATA	DOCUMENTO	IMPORTO	DATA	DOCUMENTO	IMPORTO
TOTALE USCITE		_____	TOTALE ENTRATE		_____
AVANZO/DISAVANZO		_____			

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLA RACCOLTA FONDI**

(indicare le spese sostenute fornendo idonea documentazione)

---



---



---



---



---



---



---



---



---

Firma del Rappresentante Legale

Firma del Responsabile



## COMUNICATO

7 ottobre 2020

### Integrazioni al Comunicato del Presidente dell'Autorità "Pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19" del 29.07.2020

Si fa seguito alle richieste di chiarimenti pervenute in merito alla corretta compilazione del Modello elaborato dall'Autorità congiuntamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze per rendicontare le erogazioni liberali ricevute a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (art. 99 del decreto legge 17 marzo 2020, n.18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*"). Al riguardo si forniscono le seguenti precisazioni in merito alla compilazione del rendiconto:

- a) nella sezione "*Uscite*" del rendiconto vanno indicati gli estremi delle fatture di acquisto di beni e servizi. Per ogni acquisto è precisata la data, il numero della fattura con causale dell'acquisto e l'importo della stessa;
- b) nella sezione "*Entrate*" l'amministrazione/ente può valutare se indicare il provvisorio di entrata oppure quello del relativo ordinativo d'incasso concernente l'importo donato;
- c) a tutela della riservatezza del donante, le donazioni non debbono contenere dati personali riconducibili allo stesso. A tal riguardo è sufficiente, a fini di trasparenza, che alle donazioni sia associato solo un numero o un codice identificativo;
- d) il modello va redatto in formato di dati di tipo aperto.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 19 ottobre 2020  
Per il Segretario,  
Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente

## **ORAC – ORGANISMO REGIONALE PER LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO**

### **LE ATTIVITA' DI CONTROLLO NELL'EMERGENZA COVID-19. LE EROGAZIONI LIBERALI: GESTIONE E RENDICONTAZIONE**

#### **1. Premessa: il contesto emergenziale.**

Risultano evidenti, nell'attuale contesto emergenziale, taluni profili problematici in ordine alla strutturazione dei sistemi di controllo dei fondi che la generosità di privati, enti o associazioni ha messo a disposizione delle pubbliche istituzioni per far fronte ad acquisti di beni e servizi e/o esecuzione di lavori connessi alla crisi sanitaria, eccedenti quelli compresi negli ordinari strumenti di programmazione dei fabbisogni.

Viene, quindi, in considerazione il tema della gestione delle somme di denaro, a volte davvero ingenti, ovvero dei beni oggetto di atti di liberalità, soprattutto a favore di strutture sanitarie pubbliche.

ORAC, con la presente nota di approfondimento (che costituisce un'appendice al documento che, più in generale, reca i primi **"Indirizzi per la prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza"**), intende fornire linee di indirizzo per una corretta e trasparente gestione delle erogazioni liberali destinate all'emergenza, da parte dei pubblici funzionari che, ai vari livelli dell'amministrazione, sono chiamati a prendere decisioni sulla disponibilità e l'utilizzo di tali fondi e che pertanto necessitano di avvalersi di percorsi sicuri cui ancorare il proprio agire.

#### **2. Gli atti di liberalità connessi alla emergenza sanitaria da Covid-19.**

La donazione deve essere fatta per atto pubblico, sotto pena di nullità (art. 782 cod. civ.). Se la donazione ha ad oggetto una somma di denaro ovvero un bene mobile di modico valore, è sufficiente per la validità dell'atto la materiale consegna del bene dal donante al donatario; per stabilire se un bene sia o meno di modico valore occorre tenere presente il suo valore effettivo e la situazione economica del donante (art. 783 cod. civ.). L'ordinamento conosce anche le donazioni "indirette", non sottoposte al rigoroso requisito di forma. Il fenomeno delle donazioni indirette risulta particolarmente diffuso nell'attuale situazione di emergenza sanitaria da Covid-19. Sono, infatti, frequenti le donazioni, anche di non modico valore, in favore di Ospedali, Protezione civile, Istituti di ricerca e altri Enti, favorite da sollecitazioni on-line, mediante molteplici piattaforme, effettuate mediante versamento, da parte dei donanti, di somme di denaro su conti correnti dei donatari promotori di crowdfunding, allo scopo di finanziare interventi in materia di contenimento e di gestione dell'emergenza Coronavirus.

Il fenomeno richiede, pertanto, che i donatari (ospedali enti, fondazioni ecc.) rendicontino le conseguite liberalità e che i donatori assumano le necessarie informazioni sulla gestione della raccolta di fondi e sugli effettivi destinatari delle erogazioni, che

dovrebbero essere destinate, in via esclusiva, a fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto (acquisto di beni e presidi sanitari, di macchinari per terapie intensive ecc.).

Alla luce dell'orientamento giurisprudenziale di legittimità (Cass., Sez. un. civ., sent. n. 18725 del 27 luglio 2017), il versamento, a mezzo banca, su conti correnti intestati (o cointestati) a intermediari degli effettivi donatori finali (Stato, regioni, comuni, ospedali ecc.), di somme di denaro (di non modica entità), destinate a fronteggiare l'emergenza sanitaria, non costituisce "donazione indiretta" (sottratta alla forma solenne richiesta per i contratti di donazione), ma "donazione tipica ad esecuzione indiretta" (per la quale occorre, invece, l'atto pubblico). A differenti conclusioni deve pervenirsi per i donativi di somme di modico valore, per spirito di liberalità, essendo tali modeste elargizioni escluse dal ricorso alla solennità dell'atto pubblico.

Si tratta di individuare quali **garanzie** possano essere date ai donatori sulla correttezza delle operazioni di raccolta dei fondi e soprattutto sul buon uso delle somme elargite con gli atti di liberalità, nonché i **rimedi** che occorre approntare per evitare il pericolo che atti di liberalità sfuggano al necessario controllo di legalità e diventino fonte di mala gestione e di truffa in danno degli elargitori.

Occorre che gli enti beneficiari formalizzino la loro adesione alle singole iniziative di raccolta fondi e che le strutture incaricate della raccolta del denaro forniscano adeguata documentazione, anche con i dati fiscali, impegnandosi, con lettera di intenti, al corretto utilizzo delle somme raccolte ed a pubblicare on-line il conto corrente su cui verranno versate, dando piena pubblicità dell'importo conseguito. Come appresso si dirà, il D.L. n. 18/2020 (art. 99) prevede, per le PP.AA. beneficiarie di erogazioni liberali per il contrasto al Covid-19, l'obbligo di rendicontazione separata, per la quale è autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato, assicurandone la completa tracciabilità. Al termine dell'emergenza, la rendicontazione dovrà essere resa pubblica.

### **3. Le donazioni a favore degli enti del SSR nei Regolamenti delle Aziende del Servizio Sanitario.**

La maggior parte delle Aziende del Servizio Sanitario è dotata di regolamenti che disciplinano la materia delle donazioni e contengono la corretta definizione di donazione, comprendendovi sia le donazioni monetarie sia le donazioni di beni mobili e immobili. Non tutti i Regolamenti dettagliano la procedura di accettazione nelle singole fasi, ma sono comunque presenti le parti essenziali: perfezionamento dell'accettazione con un atto aziendale, prescrizione della forma dell'atto pubblico per le donazioni la cui entità non sia considerata di modico valore, rispetto della volontà del donatore per le donazioni modali. Si segnalano di seguito i contenuti di alcuni regolamenti che potrebbero essere generalizzati e costituire best practices:

- a) liceità e compatibilità della donazione con l'interesse pubblico e con la mission e la programmazione aziendale;
- b) assenza di conflitti di interesse da parte del donante (ad es., donazioni da soggetti coinvolti in procedimenti di gara, anche indirettamente);

- c) sostenibilità degli eventuali oneri gestionali e organizzativi che derivano a carico dell'Azienda Sanitaria;
- d) previsione di un conto corrente dedicato e obbligo di bonifico per le donazioni di somme di denaro;
- e) rilascio di una dichiarazione, da parte del donante, in cui si attesti la modicità della donazione in relazione alla consistenza del proprio patrimonio e/o verifica dell'entità del modico valore in relazione all'entità del patrimonio netto del donante (nella maggior parte dei casi trattasi di Azienda con obbligo di pubblicità del proprio bilancio);
- f) costituzione di un fondo comune da destinare a interventi e iniziative di interesse istituzionale, da alimentare con una percentuale delle donazioni indistinte.

Alcuni Regolamenti disciplinano il concetto di modico valore, al fine di stabilire a priori la scriminante della forma solenne con atto pubblico. Si segnalano alcune disparità a livello di sistema (ad es., la soglia del modico valore varia tra i 25.000 ed i 40.000 euro per le persone fisiche e tra i 50.000 e gli 80.000 euro per le persone giuridiche). In ogni caso, ai sensi dell'art. 873 cod. civ., la modicità deve essere valutata in concreto anche in rapporto alle condizioni economiche del donante.

#### **4. Le donazioni a favore delle Istituzioni pubbliche nella legislazione dell'emergenza e le deroghe in materia di contratti pubblici.**

A seguito dell'emergenza numerosi enti hanno attivato raccolte di fondi per rispondere, attraverso acquisti straordinari di materiali di consumo, strumentazioni e interventi di adeguamento strutturale necessari alle strutture sanitarie, ai medici, agli infermieri e al personale, alla finalità di assicurare cure ai malati e limitare le occasioni di contagio.

In Lombardia, al 17 giugno 2020, risultavano donati **€ 107.124.850,92**, di cui € 52.927.245,97 accreditati sul conto corrente regionale e € 54.197.604,95 raccolti direttamente dalle singole ASST/ATS/IRCCS: l'importo risulta comprensivo dei versamenti diretti sui singoli conti correnti, del controvalore delle apparecchiature donate, dei versamenti ricevuti tramite la piattaforma GoFoundMe\_e di quelli raccolti e destinati da associazioni riconosciute.

Gli importi raccolti dagli enti pubblici dovranno essere utilizzati nel rispetto della finalità della liberalità, per l'acquisto di beni o servizi o l'esecuzione di lavori con modalità coerenti con le regole che governano gli affidamenti pubblici, sulle quali ha inciso in misura significativa la legislazione dell'emergenza.

Nei paragrafi che seguono si è, pertanto, operata una ricognizione delle principali fonti normative che, a partire dal 31 gennaio 2020, giorno in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza, si sono succedute con la finalità di accelerare e semplificare il complesso sistema di regole della contrattazione pubblica, salvaguardando tuttavia un nucleo di garanzie irrinunciabili per l'amministrazione appaltante. Si è trattato di copiosi interventi

che, seppur mossi dall'esigenza di agevolare le procedure di acquisto e di realizzazione di lavori nei tempi più rapidi, hanno determinato un assetto normativo disomogeneo, anche a causa della frammentazione delle fonti e dell'uso della tecnica della "legislazione a cascata". Scopo di questo approfondimento, che sconta l'instabilità del quadro legislativo è quello di fornire agli operatori le coordinate di lettura del sistema delle fonti e delle regole che governano gli appalti e più in generale i contratti pubblici nell'attuale situazione emergenziale. Il funzionario pubblico è chiamato, infatti oggi, e fino alla fine dello stato di emergenza, a gestire i finanziamenti che provengono dagli atti di liberalità confrontandosi con questo sistema che costituirà, in futuro, il paradigma valutativo della sua azione e responsabilità.

### **A. Le procedure di acquisto in deroga nelle ordinanze della Protezione civile e nella decretazione d'urgenza.**

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza COVID-19 ed è stata attivata la struttura operativa del Servizio nazionale della protezione civile con il sistema di poteri e competenze ad essa connessi. L'art. 25 del Codice della protezione civile indica contenuti e ambiti del potere di ordinanza "per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale ..., nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea".

Sono seguite le Ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, n. 638 del 22 febbraio 2020 e n. 639 del 25 febbraio 2020 che hanno precisato i poteri conferiti anche ai soggetti attuatori, tra i quali rientra il Presidente di Regione Lombardia, di deroga al Codice dei contratti pubblici. La deroga abbraccia sia i contratti relativi agli acquisti di farmaci, dispositivi medici di protezione individuale e biocidi, a cui sono stati aggiunti, con successiva ordinanza n. 641 del 28 febbraio 2020, gli strumenti e i dispositivi di ventilazione invasivi e non invasivi, sia i contratti genericamente inerenti il complesso di "attività" aventi come finalità "il ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento della specifica emergenza ed all'adozione delle misure volte a garantire la continuità di erogazione dei servizi di assistenza sanitaria nei territori interessati".

Con successivo D.L. 2 marzo 2020 n. 9 è stata introdotta una nuova misura agevolativa per l'acquisto di dispositivi di protezione, da parte del Dipartimento della protezione Civile e dei soggetti attuatori, stabilendosi una facoltà di deroga estesa ma all'intero corpo normativo del Codice dei contratti pubblici.

Al fine di evitare di paralizzare l'azione dei funzionari pubblici chiamati ad applicare, sussistendone i presupposti, sì ampie facoltà di deroga, il D.L. n. 14 del 9 marzo 2020 ha introdotto una particolare misura di "protezione" in punto di responsabilità contabile e amministrativa (art. 11).

I decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9 e 9 marzo 2020, n. 14 sono stati abrogati dall'art. 1, comma 2 della L. 24 aprile 2020, n. 27 di conversione del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia"), il quale, tuttavia, ha fatto salva la validità degli atti e dei provvedimenti

adottati e degli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti, sotto la loro vigenza. Le disposizioni di cui agli artt. 34 e 11 dei Decreti-legge abrogati, sono state immediatamente reintrodotte, sostanzialmente immutate, rispettivamente dagli artt. 5-bis e 5-quater del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 27/2020, che hanno introdotto una serie di rilevanti deroghe alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, applicabili alla generalità delle stazioni appaltanti.

In questo quadro di competenze e regole dettate per il contesto del Servizio Nazionale di Protezione Civile si inserisce la figura del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, introdotta dall'art. 122 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, cui è attribuito un autonomo potere di ordinanza in via d'urgenza.

Infine, la legge Regione Lombardia del 31 marzo 2020, n. 4 avente ad oggetto "Differimento dei termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi, in considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19", prevede all'art. 3, comma 3 che le acquisizioni di beni e servizi per l'emergenza sanitaria avvengono anche per il tramite di ARIA S.p.A., quale centrale regionale acquisti.

Per una più puntuale ricostruzione delle vigenti disposizioni acceleratorie e di semplificazione in tema di procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, si rinvia agli allegati documenti approvati da **ANAC** il 22 aprile scorso (**All. 1 e 2**). Il primo documento reca la "**Ricognizione delle disposizioni acceleratorie e di semplificazione, presenti nel codice e nell'attuale quadro normativo, al fine di fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per agevolare lo svolgimento delle procedure di affidamento**" ed offre una sintesi apprezzabile delle misure già presenti nel codice che consentono, in una situazione di emergenza, di accelerare le procedure ordinarie, di disporre l'esecuzione anticipata del contratto, di ricorrere alle procedure di somma urgenza o alla procedura negoziata senza bando. Il documento elaborato da ANAC tiene conto anche degli orientamenti espressi dalla Commissione europea nella Comunicazione «Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19» (2020/C 108 I/01) pubblicata sulla GUCE del 1° aprile 2020, in merito all'utilizzo delle norme per fronteggiare l'emergenza, già presenti nelle direttive e delle procedure speciali in deroga previste nel Decreto Cura Italia tra cui quelle stabilite dall'art. 75 (sugli acquisti per lo sviluppo dei sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e dei servizi di rete per l'accesso di cittadini ed imprese) e dall'art. 99 (sulle donazioni). Il secondo documento, denominato "**Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici**", consta di una serie di slides in cui sono schematizzati i contenuti dell'atto ricognitivo.

Dopo l'adozione da parte di ANAC degli atti del 22 aprile, il D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "Decreto Rilancio") ha parzialmente innovato la materia dei contratti pubblici con alcune disposizioni.

## **B. La disciplina delle procedure d'acquisto finanziate da donazioni finalizzate all'emergenza.**

Per le procedure d'acquisto con i proventi delle erogazioni liberali si usano le regole ordinarie del Codice dei contratti pubblici e della Comunità Europea, salve le eccezioni introdotte dalla legislazione dell'emergenza. Dopo aver descritto l'articolato quadro delle principali fonti regolatrici degli affidamenti dei contratti pubblici nell'emergenza, si esamina ora il regime speciale in materia di donazioni finalizzate a fronteggiare l'emergenza Covid19.

L'intervento legislativo si pone in una triplice prospettiva:

- garantire l'impiego della donazione alla sua finalità tipica;
- assicurare la celerità dell'utilizzo della donazione, introducendo ulteriori deroghe al Codice dei contratti pubblici;
- assicurare comunque le esigenze di trasparenza, attraverso una puntuale, seppur differita, rendicontazione dell'utilizzo della donazione e della fonte della stessa.

In tale prospettiva l'art. 99 del D.L. n. 18/2020 autorizza, anzitutto, il Dipartimento della protezione civile ad aprire uno o più conti correnti bancari dedicati in via esclusiva a raccolta e utilizzo delle donazioni liberali di somme finalizzate a far fronte all'emergenza epidemiologica del virus COVID-19. A tali conti correnti ed alle relative risorse si applica la normativa del codice della protezione civile, in materia di impignorabilità e non sequestrabilità delle risorse di contabilità speciale.

Al fine di accelerare l'utilizzo delle risorse provenienti dalle liberalità, nella vigenza dello stato di emergenza, si stabilisce che l'acquisizione di forniture e servizi da parte di aziende, agenzie ed enti del Servizio sanitario nazionale da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza COVID-19, qualora sia finanziata in via esclusiva tramite donazioni di persone fisiche o giuridiche private, avvenga mediante affidamento diretto, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie comunitarie recate dal codice dei contratti pubblici, e a condizione che l'affidamento sia conforme al motivo delle liberalità (art. 99, comma 3). Resta inteso che, qualora il valore del contratto finanziato attraverso l'erogazione liberale superi il valore della soglia comunitaria, dovranno essere seguite le procedure di affidamento ordinarie, eventualmente utilizzando le possibilità di deroga previste nella legislazione dell'emergenza, ove ne ricorrano i presupposti.

Il comma 4 dell'art. 99 prevede che i maggiori introiti integrano e non assorbono i budget stabiliti con decreto di assegnazione regionale, mentre il comma 5 stabilisce l'obbligo per ogni pubblica amministrazione beneficiaria di una rendicontazione separata\_dedicata per la quale:

- è autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato presso il tesoriere, gestito con completa tracciabilità
- la rendicontazione dovrà essere pubblicata sul proprio sito internet da ciascuna amministrazione beneficiaria, ovvero su altro sito idoneo, alla fine dello stato di emergenza, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle liberalità.

Infine, l'articolo 122 del medesimo decreto-legge prevede la possibilità anche per il Commissario straordinario di organizzare raccolte di fondi per l'emergenza e definire le

modalità di acquisizione e di utilizzazione dei fondi privati, controllandone l'impiego secondo quanto previsto dall'art. 99.

Sulla materia delle donazioni nell'emergenza è intervenuta anche la legge regionale della Lombardia n. 4 del 31 marzo 2020, che all'art. 3 ha stabilito, tra l'altro: 1. il Titolo del Bilancio regionale in cui introitare le somme derivanti dalle liberalità; 2. La destinazione delle somme "ad acquisizioni di beni e servizi necessari alle strutture del servizio sanitario regionale da utilizzare nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché alla realizzazione di interventi da parte della Protezione civile in relazione all'emergenza", anche attraverso l'apporto della centrale di committenza regionale ARIA SpA; 3. l'obbligo di rendicontare l'utilizzo delle liberalità anche alla Commissione consiliare competente; 4. la riserva alla Giunta regionale e all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale delle decisioni in merito all'accettazione e alla destinazione delle donazioni finalizzate al superamento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Infine, l'Ocdpc n. 660 del 5 aprile 2020 (art. 1), per assicurare un sostegno economico ai familiari delle persone direttamente impegnate per fronteggiare l'emergenza in rassegna e decedute nell'esercizio della propria funzione ed attività a causa del coronavirus, ha autorizzato "il Dipartimento della protezione civile a ricevere risorse finanziarie derivanti da erogazioni liberali allo scopo espressamente finalizzate dal donante, da versare su apposito conto corrente bancario, aperto ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, verranno individuate le modalità di gestione delle predette risorse, nonché le modalità di individuazione dei beneficiari e di erogazione delle somme".

### **I sistemi di controllo**

Il meccanismo dei controlli deve essere messo in atto di pari passo con il procedere dell'attività gestionale in emergenza senza intralciarne o rallentarne l'azione, secondo uno schema di vigilanza di tipo "collaborativo" sperimentato con risultati positivi.

L'attività delle funzioni di controllo necessariamente opera con una temporalità derivante, in via prioritaria, dai flussi in entrata rispetto ai flussi in uscita, in applicazione di quanto previsto dal "Regolamento per l'accettazione di donazioni", dove per donante si intende un soggetto privato, un'associazione di volontariato, una persona fisica o giuridica che intenda conferire un bene o donare un contributo in denaro all'ASST per spirito di liberalità, distinguendo le elargizioni in denaro, con o senza vincolo di destinazione, dalle donazioni di beni mobili (attrezzature, apparecchiature sanitarie, arredi ecc.).

Nell'immediatezza ciascuna ASST deve verificare ogni conto corrente aperto per emergenza Covid-19, monitorandone le movimentazioni in modo da intervenire tempestivamente dotandosi di adeguati strumenti, con le opportune segnalazioni, in presenza di operazioni sospette.

Il sistema di controllo di gestione di ciascun ente deve dialogare con i sistemi di controllo e di vigilanza semplificando le procedure di operatività interne a ciascun ente, in modo da consentire la messa a sistema di condivisi processi, procedure ed operazioni, valutando l'impatto sui vigenti regolamenti in materia.

### **Le raccomandazioni sull'attività di rendicontazione**



Per assicurare il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica, la legge n. 225/1992, all'art. 5, comma 5-bis, stabilisce che i Commissari delegati titolari di contabilità speciali devono predisporre il rendiconto di tutte le entrate e di tutte le spese che riguardano gli interventi per cui sono stati delegati, sulla base dello schema di rendiconto approvato con decreto ministeriale del 27 marzo 2009. Inoltre, viene precisato che "al fine di garantire la trasparenza dei flussi finanziari e della rendicontazione di cui al presente comma sono vietati girofondi tra le contabilità speciali".

Il rendiconto deve essere prodotto entro 40 giorni dalla chiusura annuale di ciascun esercizio finanziario o, nel caso in cui lo stato di emergenza si chiuda prima, entro 40 giorni dal termine della gestione o dell'incarico del Commissario delegato. Deve poi essere trasmesso, corredato da documentazione giustificativa e da eventuali osservazioni sollevate dalla Corte dei Conti, al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Ragionerie territoriali competenti, all'Ufficio del Bilancio per il riscontro della regolarità amministrativa e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per conoscenza, al Dipartimento della Protezione Civile, alle Commissioni parlamentari competenti e al Ministero dell'Interno. I rendiconti devono inoltre essere disponibili sul sito internet del Dipartimento della Protezione Civile.

Nello specifico, la L.R. n. 4 del 31/3/2020, all'art. 3 comma 6, prevede che "l'utilizzo dei proventi delle donazioni...saranno rendicontati... e resi pubblici ... secondo quanto previsto dal D.L. 18/2020".

### **Raccomandazione n. 1**

Il Direttore Amministrativo o, se nominato, il Gestore, dopo l'apertura di un conto corrente dedicato presso la Banca Tesoriere deve dotarsi delle seguenti procedure di dettaglio:

a) verificare eventuali incoerenze fra il "Regolamento delle donazioni" vigente e l'attuale normativa emergenziale sia nazionale che regionale e in assenza del Regolamento va fatta opportuna segnalazione agli Organismi regionali di controllo;

b) identificare una risorsa dedicata esclusivamente alla verifica delle movimentazioni e riconciliazioni oltre ad eventuali accrediti su conti correnti ordinari già in essere precedentemente all'emergenza;

c) verificare per ogni accredito la causale, se indicata, e qualora questa sia diversa rispetto all'emergenza Covid-19 va stornata e girocontata così come indicato dal donante;

d) utilizzare per la contabilizzazione delle "Entrate" un modello non difforme da quanto indicato dal Ministero della P.A. nelle "Linee guida per la Rendicontazione";

e) considerare di "modico valore" le elargizioni inferiori a € 5.000,00 se non diversamente previsto dal Regolamento; ogni elargizione di valore superiore va segnalata al Gestore o Direttore Amministrativo per le opportune valutazioni come di seguito esplicitate.

### **Raccomandazione n. 2**

La Pubblica Amministrazione a tutti i livelli deve applicare verifiche stringenti sulle donazioni nel rigoroso rispetto delle norme relative al riciclaggio ed alla tracciabilità, al fine di contrastare il rischio concreto di infiltrazioni dirette od indirette di capitali di provenienza illecita.

In considerazione dello stato di emergenza relativamente alle donazioni superiori al "modico valore" è possibile l'accettazione della donazione anche in assenza di atto pubblico sulla base delle seguenti verifiche:

a) se persone fisiche:

i. che il donante abbia dichiarato espressamente che la donazione è di "modico valore" in rapporto alle proprie condizioni economiche,

ii. che il donante abbia piena capacità del bene donato o, se effettuata da

terzo delegato, che sia chiaramente espressa la volontà del donante, iii. che per i soggetti associabili a persone fisiche, associazioni, comitati senza partita iva, raccolte fondi spontanee e poi aggregate in un unico versamento, siano comunque rispettate le norme relative alla tracciabilità;

b) se persone giuridiche:

i. se vi sono state variazioni dell'assetto societario e/o degli organi amministrativi nel periodo immediatamente precedente all'emergenza, ii. se la società donante e/o i suoi amministratori sono fornitori di beni e/o servizi del soggetto donatario, iii. se la società donante sia fornitore o cliente (rilevante) o se partecipi in a.t.i. con

società già fornitrici di beni o servizi del donatario, iv. se la società donante si trovi in stato di insolvenza o di procedura concorsuale,

v. può essere garantito – su richiesta - l'anonimato ad esito negativo delle verifiche di cui sopra.

### **Raccomandazione n. 3**

Relativamente agli acquisti la L.R. n. 4/2020, all'art. 3, comma 3, recita "... le acquisizioni di beni e servizi avvengono anche per il tramite di ARIA spa, quale centrale regionale acquisti, fatto salvo quanto previsto dall'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile e dal conseguente Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile di nomina del Presidente della Giunta regionale quale soggetto attuatore per la Regione Lombardia", sì che vanno definite:

a) le modalità e la tipologia degli acquisti in capo ad ARIA spa e le deroghe alla normativa sugli appalti,

b) i soggetti, le modalità, la tipologia degli acquisti fuori dal perimetro emergenziale di ARIA spa,

c) la modulazione e l'implementazione dei sistemi ordinari di controllo di ARIA spa in funzione dei maggiori volumi di acquisti di beni e servizi.

### **Raccomandazione n. 4**

I Collegi Sindacali delle Aziende Ospedaliere, delle ASST, delle ASP, nell'ambito dell'attività ordinaria di verifica e controllo, dovrebbero tenere una verbalizzazione distinta

delle verifiche della parte di attività straordinaria svolta dalle Aziende, comunque nel libro adunanze del Collegio Sindacale. Qualora il verbale contenente le risultanze degli accertamenti eseguiti esponga rilievi, fatti o circostanze significativi, sarebbe opportuno che esso fosse tempestivamente portato a conoscenza del Direttore Generale.