



Regione Lombardia

Organismo Regionale per le Attività di Controllo

Piazza Città di Lombardia, 1
20124 Milano

Tel 02 6765 2533

segreteria.orac@regione.lombardia.it
orac@pec.regione.lombardia.it

**ORGANISMO REGIONALE PER LE ATTIVITA' DI CONTROLLO
(ORAC)**

**RELAZIONE PER IL CONSIGLIO REGIONALE E LA GIUNTA REGIONALE LOMBARDIA
AI SENSI DELL'ART. 3 COMMA 5 DELLA L.R. 28 SETTEMBRE 2018, N.13.**

Ottobre 2019 – Giugno 2020

Sommario

Premessa metodologica	3
Costituzione e avvio delle attività dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo	4
Regolamento organizzativo e Codice di condotta	4
Comunicazione.....	5
Relazioni esterne	5
Intese collaborative.....	6
Piano di Attività 2020	7
L'attività di ORAC nella fase dell'emergenza COVID-19: verifiche, monitoraggi, pareri e atti di indirizzo.....	9
Gestione di pratiche trasferite dalla disciolta ARAC.....	12
Gestione di pratiche aperte da ORAC a seguito di segnalazioni concluse con l'invio di raccomandazioni	13
Le attività ispettive	14
Attività di supporto alla Giunta regionale e agli enti del SIREG.....	15
Considerazione conclusive.....	16

Premessa metodologica

La presente Relazione, redatta ai sensi dell'art. 3, comma 5 della l.r. 13/2018, si propone di offrire al Consiglio regionale e alla Giunta regionale un quadro esaustivo delle principali attività e iniziative sviluppate dall'Organismo regionale per le attività di controllo - organismo indipendente di controllo interno -, a partire dalla sua recente istituzione e sino alla data del 30 giugno 2020.

L'Organismo (composto da 11 componenti: 9 esterni alla amministrazione regionale, tra cui il Presidente; 2 interni alla amministrazione regionale il Responsabile della struttura organizzativa preposta alla attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali della Giunta e il Responsabile della struttura organizzativa preposta alla funzione di audit) persegue prioritariamente la finalità di verifica del corretto funzionamento delle strutture organizzative, di vigilanza sulla trasparenza e regolarità degli appalti e sulla fase esecutiva dei contratti, di valutazione dell'efficacia del sistema dei controlli interni, di supporto per l'attività della Giunta Regionale e degli Enti del sistema regionale nella attuazione e nell'aggiornamento dei rispettivi piani di prevenzione della corruzione.

Nei primi mesi di attività l'Organismo si è concentrato sulla stesura di due documenti fondamentali, destinati a incidere profondamente sulla sua azione futura: il Regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento e il Codice di Condotta. Contestualmente, Orac ha affrontato il passaggio della gestione delle pratiche, ancora da definire, in capo alla disciolta Agenzia Anticorruzione Regionale, nonché il confronto con i principali attori degli Enti del Sistema Regionale al fine di individuare i contenuti e le priorità degli obiettivi da inserire nello strumento di programmazione annuale.

Sin dal mese di gennaio, dopo l'approvazione del Piano annuale delle attività 2020, è stata avviata una approfondita opera ricognitiva finalizzata alla raccolta, sistematizzazione e studio della documentazione necessaria a sviluppare gli obiettivi del Piano. Sull'operatività di Orac, tuttavia, fattore determinante nel primo semestre 2020 si è rivelata la crisi legata alla diffusione del COVID-19 che ha aperto nuovi scenari con i quali l'Organismo ha dovuto confrontarsi, per fornire il proprio contributo e tenere fede anche, e soprattutto, nell'emergenza, alla *mission* istitutiva.

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.

Costituzione e avvio delle attività dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo

L'Organismo regionale per le attività di controllo è stato costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale del 2 ottobre 2019 n. 390. In data 7 ottobre 2019 si è tenuta la prima riunione collegiale. Le riunioni successive hanno avuto cadenza settimanale, di norma il lunedì pomeriggio.

Da ottobre a dicembre 2019 si sono tenuti 9 incontri, mentre da gennaio a giugno 2020 gli incontri sono stati 23. Dal 24 febbraio e sino alla data odierna le riunioni in presenza sono state sospese 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 video conferenza, così come gli incontri dei gruppi di lavoro costituiti per l'attuazione del Piano annuale delle attività e per l'assolvimento dei diversi compiti assegnati, anche nel corso dell'emergenza, dalla Giunta regionale o dalla Presidenza della Giunta.

I resoconti verbali di tutti gli incontri sono custoditi, sia in formato digitale che analogico, a cura della Segreteria di Orac.

Regolamento organizzativo e Codice di condotta

L'Organismo regionale per le attività di controllo, nei primi mesi di attività, ha approvato:

- la proposta di Regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento e sulle modalità di raccordo della propria attività con gli altri organismi di controllo di cui all'art. 5 della l.r. 28 settembre 2018, n. 13. La proposta è stata formulata da ORAC nella seduta del 18 novembre 2019. La Giunta Regionale, sentite le competenti Commissioni Consiliari, con DGR XI/2759 del 31/01/2020, ha approvato in via definitiva il Regolamento nella formulazione proposta dall'Organismo (All. 1);
- il Codice di condotta, approvato nella seduta del 18 novembre 2019, nel quale sono stabiliti ulteriori doveri di comportamento ispirati a rigorosi principi di correttezza, lealtà, integrità, imparzialità, al fine di garantirne l'indipendenza, l'autonomia e il prestigio dell'Organismo (All. 2).

Nella seduta dell'8 giugno 2020, sono state, altresì, approvate le "Regole operative per lo svolgimento delle attività inerenti alle sedute, alle deliberazioni, al regime di pubblicità e all'accesso agli atti dell'Organismo per le attività di controllo", nel rispetto del Regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento di ORAC (All. 3).

Comunicazione

Sin dall'avvio della sua attività l'Organismo ha avuto presente l'esigenza di assicurare la conoscibilità all'esterno della propria azione in un'ottica di attento bilanciamento tra le esigenze di trasparenza e quelle imprescindibili di riservatezza, strutturalmente connesse alla propria funzione.

È stata, quindi, studiata e definita l'architettura informatica del sito istituzionale che dal mese di maggio 2020 è accessibile al seguente indirizzo: www.orac.regione.lombardia.it.

Relazioni esterne

12 novembre 2019 – Giornata della trasparenza e della legalità

Il Presidente ha presentato l'Organismo nel corso della "Giornata della trasparenza e della legalità", organizzata dal RPCT Regionale in collaborazione con ARIA SpA, Explora, Finlombarda, Infrastrutture Lombarde e con l'Ufficio Scolastico Regionale. La giornata si è svolta nell'ambito degli "Stati generali dei Centri di Promozione della Legalità", con l'intento di valorizzare la collaborazione tra le istituzioni sui temi e i valori connessi alla trasparenza e alla legalità.

22 gennaio 2020- Convegno organizzato dalla Corte dei conti sulla responsabilità sanitaria

In occasione dell'incontro "La sanità lombarda: luci ed ombre tra legge Gelli e sicurezza delle cure" organizzato dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti della Lombardia, il Presidente ha illustrato la missione e le finalità generali di Orac.

12 febbraio 2020 - Il Sistema di Controllo Interno nel Settore Pubblico- Tavolo di lavoro sui sistemi di control governance e gestione dei rischi nella PA.

Nel corso dell'incontro, a cui hanno fornito un contributo significativo sia il Presidente di Orac che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza Regionale e il Responsabile della Funzione di Audit regionale, sono stati presentati i risultati dei primi sei mesi di attività di un Tavolo di Lavoro promosso da Regione Lombardia – Struttura Audit e RPCT Regionale, Università degli Studi Milano–Bicocca - Dipartimento Scienze Economico Aziendali e Diritto per l'Economia e Protiviti (Gruppo multinazionale di consulenza direzionale, specializzato nel creare valore attraverso la capacità di analizzare e gestire il rischio), con lo scopo di avviare un

dibattito e mettere a fattor comune le esperienze maturate nella progettazione e nella pratica dei controlli interni nel contesto delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

Il Tavolo di Lavoro, a cui Orac è fortemente interessato in relazione ai propri obiettivi programmatici (si vedano in particolare gli obiettivi n. 4, 10 e 11 del Piano annuale 2020), si prefigge di individuare un modello virtuoso di *governance* dei controlli in grado di coniugare l'ineludibile esigenza di semplificazione dei meccanismi di controllo con i principi di tempestività ed efficacia, in un'ottica il più possibile ispirata alla prevenzione del rischio presidiato.

Intese collaborative

L'art. 5 l.r. n. 13/2018 prevede che l'Organismo promuova "*la collaborazione con la Corte dei Conti, previa apposita intesa stipulata dalla Regione*" e tale previsione è ribadita dall'art. 16 del Regolamento organizzativo, insieme con la possibilità di promuovere intese con l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Nella giornata del 27 maggio 2020, in videoconferenza, Orac ha incontrato il Consiglio di **ANAC** al fine di concordare i contenuti di un Protocollo collaborativo che è stato approvato dall'Organismo nella seduta del 23 giugno. Il Protocollo definisce i contenuti di una collaborazione finalizzata a dare piena ed efficace attuazione, nel rispetto delle reciproche competenze, alle misure volte al contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione attraverso l'individuazione di *best practices* idonee a prevenire i fenomeni di *maladministration* anche attraverso la tempestiva messa a disposizione del patrimonio informativo di cui ANAC e ORAC dispongono. Gli ambiti in cui ANAC e ORAC intendono sviluppare la reciproca collaborazione sono i seguenti:

- organizzazione comune di studi, eventi, *workshop* e iniziative che promuovano i temi della prevenzione e del contrasto alla corruzione, della trasparenza e dell'etica nella Pubblica Amministrazione;
- individuazione di indicatori preventivi di anomalia, con la collaborazione dell'Osservatorio nazionale e regionale in materia di contratti pubblici;
- analisi dei modelli di *governance*, metodologie e pratiche per prevenire la corruzione e promuovere la trasparenza anche attraverso le metodologie di cui all'analisi dei rischi;
- verifica dell'efficacia e delle modalità di espletamento dei controlli da parte della Regione e degli enti del sistema regionale sugli atti e i provvedimenti richiesti dai piani anticorruzione e dalle regole sulla trasparenza di cui alla legge 190/2012;

- per affidamenti di particolare interesse, possibilità di svolgimento di attività di vigilanza collaborativa.

Contestualmente alla sua approvazione ORAC ha indirizzato al Presidente della Giunta Regionale una richiesta di autorizzazione alla sottoscrizione del Protocollo da parte del Presidente dell'Organismo.

La collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, che costituisce un *unicum* nel panorama delle relazioni istituzionali di ANAC, si propone, quindi, di realizzare, quale obiettivo di sistema, una sinergia funzionale a supportare il complesso delle attività di verifica, valutazione e monitoraggio che la legge assegna ad Orac.

In data 10 giugno si è tenuto, sempre in videoconferenza, l'incontro con la **Banca d'Italia - Unità di Informazione Finanziaria**. Nel corso dell'incontro si è condivisa la modalità di apporto collaborativo con Orac. È stata, quindi, indirizzata all'Unità di Informazione Finanziaria una lettera d'intenti nella quale sono stati rilevati, quali ambiti di comune interesse: la segnalazione delle operazioni sospette e la promozione tra gli enti del Sistema Regionale dell'attenzione ai fenomeni del riciclaggio, attraverso iniziative finalizzate all'approfondimento della conoscenza dei criteri di rilevazione delle operazioni sospette e dei doveri di comunicazione alla UIF.

Piano di Attività 2020

I compiti che la legge istitutiva affida all'Organismo sono descritti per aree generali dall'art. 3, comma 1 della 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”*.

L'Organismo regionale per le attività di controllo ha, quindi, approvato nella seduta del 16 dicembre 2020 i contenuti del “Piano di attività” per l'anno 2020, che ha trasmesso alla Commissione consiliare competente in materia di antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità, per l'espressione dei relativi indirizzi.

Il Piano 2020, recepiti gli indirizzi espressi dalla competente Commissione consiliare, è stato comunicato in data 30 dicembre 2019 alla Giunta regionale e al Consiglio regionale, come prevede la legge istitutiva.

Lo strumento di programmazione declina una serie di obiettivi coerenti con i compiti istituzionali dell'Organismo la cui concreta attuazione potrà svilupparsi, per espressa previsione del Piano, anche nelle annualità successive.

Il Piano annuale delle attività non è stato concepito dal legislatore come strumento rigido.

La legge riconosce, infatti, all'Organismo la facoltà *"di esercitare le proprie funzioni"* anche al di fuori degli ambiti della programmazione *"al verificarsi di casi sopravvenuti di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione, anche a seguito di segnalazioni ricevute nell'interesse dell'integrità e della trasparenza dell'amministrazione regionale"* (art. 3 comma 2 cit.).

La fase emergenziale ha rappresentato il fatto nuovo sopravvenuto a cui fa riferimento la norma che ha legittimato l'Organismo a sviluppare la sua azione di presidio e indirizzo in ambiti ultronei rispetto al Piano e di cui sarà dato conto nel paragrafo seguente.

In considerazione della crisi pandemica si è provveduto, peraltro, a rimodulare la tempistica attuativa degli obiettivi che richiedevano il coinvolgimento diretto della DG Welfare ovvero delle Aziende Sanitarie, al fine di non rendere più gravosa la pressante attività delle strutture ed enti quotidianamente chiamati ad assolvere prioritari compiti di tutela della pubblica incolumità, per contenere il pericolo di diffusione del contagio da COVID-19.

Si segnala che, nonostante le criticità attuative legate alla pandemia, la realizzazione di diversi obiettivi del Piano risulta tuttavia avere raggiunto un significativo grado di sviluppo.

In particolare, si anticipa il varo nel secondo semestre della relazione conclusiva in ordine-all'Obiettivo n. 8 relativo:

- all'analisi dei flussi di finanziamento ai principali attori del sistema sanitario regionale;
- all'analisi della gestione delle risorse, destinate alle Aziende sanitarie;
- alla verifica della rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi stabiliti, anche in base ai sistemi di valutazione di cui la Regione dispone.

La bozza di tale Relazione, prossimamente all'esame e alla deliberazione del collegio, racchiude gli esiti di un'analisi condotta con rigore e metodo scientifico che, prendendo avvio dall'esame del modello organizzativo scelto da Regione Lombardia per il sistema sanitario regionale, risalente alla fine degli anni '90, e delle sue successive modifiche, giunge a fornire un quadro accurato della sua notevole complessità contabile ed amministrativa, mettendone in luce le criticità e fornendo gli opportuni suggerimenti per il loro superamento.

Tale analisi si auspica possa costituire un utile contributo per la preannunciata opera di revisione del modello sperimentale del sistema sanitario regionale introdotto dalla l.r. 23/2015.

L'attività di ORAC nella fase dell'emergenza COVID-19: verifiche, monitoraggi, pareri e atti di indirizzo

Nella fase di emergenza l'Organismo ha, sin da subito, promosso un'intensa attività volta a ricercare nuovi equilibri di sistema che, senza comprimere le funzioni di controllo, le rendessero compatibili con le indispensabili esigenze di celerità.

L'intento è stato quello di interpretare la funzione dell'Organismo privilegiando la sua vocazione di supporto agli enti vigilati in chiave preventiva, accompagnandone le scelte in modo da orientarle al rispetto degli obiettivi di legittimità e trasparenza, senza invadere la loro sfera di autonomia e responsabilità e senza compromettere la rapidità di azione necessaria per fronteggiare la pandemia.

Avvalendosi della già avviata analisi delle modalità attraverso cui i diversi organi/organismi deputati al controllo esercitano la loro funzione negli enti del Sistema (obiettivo n. 4 del Piano), si è operata una celere ricognizione delle principali fonti di rischio legate all'emergenza e sono stati individuati i flussi informativi necessari ad Orac per supportare gli enti durante la crisi.

Le principali fonti di rischio sono state individuate nella gestione e rendicontazione delle rilevanti entrate derivanti da erogazioni liberali, nelle procedure di affidamento in deroga al codice dei contratti, pur consentite dalla legislazione emergenziale, e nelle varianti ai contratti in corso di esecuzione.

L'Organismo ha, pertanto, promosso e realizzato approfondimenti in questi ambiti ed avviato un'azione di monitoraggio e verifica indirizzando, il 30 aprile 2020, agli enti del Sistema richieste relative:

a) all'identificazione dei conti correnti specificamente dedicati alla raccolta dei contributi liberali destinati all'emergenza Covid-19, nonché le attività e modalità di coordinamento con gli Uffici della Regione;

b) al ruolo e alle funzioni del referente dedicato alla contabilità straordinaria emergenza Covid-19;

c) all'esistenza, o meno, di un regolamento interno sulle donazioni e alle eventuali modifiche apportate in funzione dell'emergenza;

d) allo schema delle attività di controllo ordinarie ed eventuali modifiche apportate in funzione dell'emergenza;

e) alle modifiche apportate ai contratti in essere per la fornitura di beni e servizi in funzione dell'emergenza;

f) all'elencazione dei contratti con affidamenti diretti, nel periodo dell'emergenza, specificando le procedure adottate.

Il monitoraggio, che ha interessato n. 51 enti del SIREG (ATS, ASST, IRCSS, ALER, ARPA, Finlombarda, IL SpA, ARIA, ERSAF, POLIS), si è concluso alla fine del mese di giugno. Allo stato è in corso l'esame dei dossier informativi pervenuti, alcuni molto corposi, all'esito del quale l'Organismo predisporrà una Relazione conclusiva in cui verranno fornite indicazioni agli enti del sistema in merito ad eventuali interventi correttivi e/o azioni di miglioramento.

Nelle more della raccolta ed elaborazione degli esiti dello screening informativo di cui sopra, Orac, nella riunione del 22 giugno 2020, ha approvato un documento di valenza generale da trasmettere agli enti del SIREG contenente gli *"Indirizzi per la prevenzione dei rischi nelle situazioni di emergenza"*, che fornisce le prime indicazioni volte a promuovere l'efficacia e l'operatività dei sistemi dei controlli negli scenari di crisi, supportando gli enti nell'individuazione e gestione delle nuove aree di rischio. Il documento contiene un'appendice sulle *"Attività di controllo nell'emergenza Covid-19. Le erogazioni liberali: gestione e rendicontazione"*, dedicata allo specifico tema delle donazioni, che si compone di un approfondimento della normativa civilistica ed emergenziale dell'istituto, delle deroghe in materia di appalti pubblici e di un *focus* sulla situazione degli enti del sistema regionale interessati al fenomeno, e si chiude con una serie di raccomandazioni (all.4).

A corredo dell'atto di indirizzo è stato predisposto un questionario di autodiagnosi indirizzato agli enti del SIREG per verificare l'adeguatezza delle azioni di controllo nell'emergenza sanitaria. Tale questionario, supportato da un *software* appositamente realizzato con la collaborazione di Aria Spa, consentirà di stabilire il livello di risposta del sistema e di mettere in evidenza situazioni che necessitano di supporto ed intervento migliorativo. (All.5).

Sul tema sensibile delle liberalità, l'Organismo ha fornito, altresì, un parere urgente su una 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"*, corredato da due allegati, A e B, in cui venivano fornite indicazioni sulle regole e sui criteri di utilizzo, rispettivamente per le donazioni finanziarie e per le donazioni in natura.

Orac ha formulato alcune osservazioni, che sono state riportate in una relazione approvata nella seduta del 16 aprile, inoltrata al Segretario Generale della Giunta Regionale (all.6), con le seguenti raccomandazioni:

a) che la contabilità speciale presso la Tesoreria dello Stato di Milano, di cui è intestatario il Presidente della Regione in veste di "soggetto attuatore", venga utilizzata esclusivamente per le somme eventualmente pervenute a tale titolo e che solo per esse vengano attuate le modalità di rendicontazione di cui all'art. 27, comma 4, del Codice della protezione civile;

b) che per tutte le somme pervenute alla Regione e agli enti del sistema regionale siano utilizzati conti correnti dedicati e la rendicontazione avvenga secondo quanto previsto dall'art. 99 del D.L. n. 18/2020 e dall'art. 3, comma 6, della L.R. n. 4/202020.

c) che vengano individuati soggetti incaricati di verificare le procedure di movimentazioni delle donazioni;

d) che vengano definite modalità di coordinamento degli Enti del SIREG con la Regione per gli utilizzi delle elargizioni;

e) che Regione emani il Regolamento sulle donazioni finanziarie.

A seguito della trasmissione, in data 30 aprile 2020, di una nuova bozza del Decreto, con richiesta di ulteriori valutazioni, l'Organismo si è espresso nuovamente in data 6 maggio 2020 (all.7), con una comunicazione indirizzata al Presidente della Giunta in cui si indicavano ulteriori modifiche ai contenuti del provvedimento ed in particolare si suggeriva di riformulare così il punto 4 del Decreto: *"4. di demandare alla Direzione Centrale, Bilancio e Finanza 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 Presidente della Giunta, tenendo conto delle indicazioni fornite dall'Organismo ha, quindi, adottato il Decreto n. 542 dell'8 maggio 2020 (all.8).

L'emergenza sanitaria - COVID-19 - ha dato avvio ad una produzione normativa sviluppatasi in numerosi provvedimenti urgenti, multilivello (statale/regionale/comunale) finalizzati a fronteggiare l'emergenza.

Nell'ambito della propria attività di supporto alla Giunta, l'Organismo ha ritenuto, traendo spunto da un quesito portato alla sua attenzione da un professionista esterno, di offrire un contributo al fine di comporre e chiarire il quadro delle fonti relative ai poteri di ordinanza e al riparto delle competenze in materia tra Governo nazionale e Regioni.

Le riflessioni e gli approfondimenti eseguiti hanno portato alla stesura di una relazione, approvata nella seduta del 30 marzo 2020 e trasmessa al Presidente della Regione Lombardia (All. 9).

Giova osservare, infine, che le iniziative di Orac richiamate nei punti precedenti si pongono nel solco delle indicazioni fornite dal Consiglio Regionale nella deliberazione n.XI/1022 del 21 aprile 2020 con cui il Presidente e la Giunta regionale sono stati invitati *" a dare continuità alle attività dell'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) "....., intensificando l'azione di monitoraggio per la valutazione del rischio e in modo da assicurare una totale trasparenza dei flussi di denaro pubblico, ivi incluse le risorse derivanti dalle donazioni di cui all'articolo 3 della legge regionale 31 marzo 2020, n. 4"..... e a porre particolare attenzione alle azioni nella lotta contro il riciclaggio attraverso gli strumenti di cui al decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, in relazione ad autorizzazioni e concessioni, affidamenti di lavori, forniture e servizi, sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici, ossia, ai procedimenti amministrativi più a rischio, verso i quali Regione Lombardia sarà chiamata a mantenere alta l'attenzione".*

Gestione di pratiche trasferite dalla disciolta ARAC

Essendo confluite in ORAC le competenze dell'Agenzia Regionale Anti Corruzione, che ha cessato la propria attività con l'entrata in vigore della l.r. 13/2018, l'Organismo ha definito quasi tutte le pratiche non chiuse da detta Agenzia alla data del 2 ottobre 2019.

Attualmente sono infatti solo due le pratiche della disciolta Agenzia che versano in fase di istruttoria.

In relazione ad una di queste pratiche, relativa a vicende contrattuali riguardanti FNM SpA, l'Organismo, con comunicazione trasmessa il 29 giugno 2020, ha riferito per le opportune determinazioni ai Presidenti della Giunta e del Consiglio Regionale circa l'ingiustificato silenzio serbato dal presidente della società partecipata alle reiterate richieste di chiarimenti formulate da Orac.

Si segnala, inoltre, per la valenza generale dell'argomento trattato, l'istruttoria nata nel luglio 2019 dalla decisione di ARAC di chiedere alla Direzione Centrale del Bilancio e Finanza l'elenco delle posizioni debitorie/creditorie pregresse delle ASST e ATS verso Regione Lombardia, così come risultanti al 19 aprile 2019 dal portale Scriba della Regione.

L'istruttoria è stata portata a compimento da ORAC che ha elaborato un documento approvato il 30 marzo 2020 in cui viene ricostruita, sulla base della

documentazione acquisita e delle audizioni svolte, la complessa vicenda delle posizioni debitorie/creditorie all'interno del sistema sanitario lombardo a partire dal 1999, e della loro regolarizzazione contabile.

Tenuto conto che in relazione al fenomeno esaminato sono in corso verifiche ministeriali e accertamenti della giurisdizione contabile, l'Organismo si è riservato una completa e piena valutazione, in particolare sulla parte relativa alle modalità di regolarizzazione, all'esito di dette verifiche. La Relazione contenente le prime considerazioni sulla vicenda è stata trasmessa da Orac alla Giunta regionale (All.10) e richiamata, *ratione materiae*, nello schema del documento finale relativo all'obiettivo n. 8 di cui è detto sopra.

Gestione di pratiche aperte da ORAC a seguito di segnalazioni concluse con l'invio di raccomandazioni

Le vicende esaminate dall'Organismo, a seguito di segnalazioni pervenute nel periodo considerato dalla presente Relazione e che si sono concluse con l'invito a porre in essere gli opportuni interventi correttivi, sono le seguenti.

La prima vicenda ha interessato Finlombarda SpA, società partecipata interamente da Regione Lombardia, a cui veniva contestata una presunta situazione di conflitto di interessi in ragione della concentrazione di deleghe, rilevanti in numero e atti, in capo a due dirigenti tale da configurare come possibile un loro controllo della società. Svolta una accurata istruttoria, pur non avendo ritenuto fondate le prospettate censure in ordine alla sussistenza di una situazione di conflitto di interessi, o comunque di violazione di norme, l'Organismo ha raccomandato alla Società di evitare, in futuro, una eccessiva concentrazione di poteri in capo ad uno o più soggetti, favorendo la rotazione degli incarichi e la separatezza ed indipendenza delle funzioni, al fine di contrastare rischi di abusi e migliorare l'efficacia della gestione.

L'altra vicenda ha riguardato ALER Brescia-Cremona-Mantova, oggetto di un esposto incentrato sui profili di possibile incompetenza del suo Presidente ad operare la selezione dei soggetti da designare nel Consiglio di Amministrazione di una società partecipata e sul difetto di un atto istruttorio che desse evidenza dell'effettiva verifica dei curricula dei candidati e delle motivazioni sottese alla scelta di coloro che erano stati ritenuti idonei a ricoprire gli incarichi. L'Organismo, alla luce dell'approfondimento istruttorio svolto, ha concluso che, diversamente da quanto prospettato dall'esponente, sussistesse la competenza del Presidente della Azienda ad effettuare le designazioni contestate, mentre ha ritenuto fondati i rilievi in merito al mancato assolvimento del puntuale onere motivazionale e degli obblighi di verifica e

valutazione dei candidati a cui l'ALER si era auto-vincolata nell'Avviso di selezione. Conseguentemente, l'Organismo ha raccomandato all' ALER l'esercizio dell'autotutela ex art. 21 *nonies* L. n. 241/1990 in relazione all'atto di designazione censurato e raccomandato, altresì, alla competente Direzione Politiche Sociali di rafforzare la vigilanza sulle ALER in relazione agli adempimenti correlati alla gestione delle partecipazioni societarie e, in particolare, di vigilare circa l'adempimento da parte dell'ALER coinvolta nella vicenda, dell'effettivo esercizio dell'autotutela. Successivamente Orac, nel corso di un incontro con la Direzione Politiche Sociali, ha avuto rassicurazioni da parte di quest'ultima circa l'esercizio della vigilanza sull'Azienda destinataria della raccomandazione, in merito al rispetto di quanto prescritto dall'Organismo.

Le attività ispettive

Ai sensi dell'art. 3, comma 3 della l.r. 13/2018 *"L'Organismo regionale per le attività di controllo svolge le verifiche ispettive disposte ai sensi dell'articolo 7 della l.r. 17/2014"*.

In applicazione della disposizione soprarichiamata all'Organismo è stato coinvolto nelle seguenti verifiche ispettive:

Fondazione IRCC Carlo Besta

Con decreto del Direttore di funzione specialistica del sistema dei controlli, prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy n. 15942 del 6.11.2019, è stato costituito un Gruppo di Lavoro con il mandato di *"verificare se la gestione degli incarichi di struttura complessa o dipartimentale, nonché gli affidamenti sotto soglia siano stati eseguiti correttamente o se sia verificata una ingerenza nell'autonomia gestionale e la sua rilevanza, nonché di indagare in ordine all'ipotesi di conflitto di interessi che coinvolgerebbe un membro del CdA del Besta"*, affidando ad un Componente Orac il coordinamento del Gruppo di Lavoro e, nel contempo, all'Organismo il compito di supportare la Commissione nell'espletamento del mandato ricevuto.

La Commissione ha ultimato la fase istruttoria e iniziato la stesura della Relazione finale.

Agenzia Regionale Emergenza Urgenza – AREU

Con decreto del Direttore di funzione specialistica del sistema dei controlli, prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy n. 196 del 13/01/2020, è stato costituito un Gruppo di Lavoro con il compito di *"verificare relativamente ad alcune presunte criticità relative ad un avviso per titoli e colloquio per Dirigente Amministrativo a tempo determinato, indetto da AREU"*, composto a maggioranza da componenti di ORAC (tre dei quattro componenti appartengono all'Organismo).

L'attività della Commissione è tuttora in corso.

Attività di supporto alla Giunta regionale e agli enti del SIREG

Gruppo di Lavoro sul tema del conflitto di interessi

Con decreto n. 17660 del 3 dicembre 2019, il Presidente dell'Organismo è stato nominato componente del Gruppo di Lavoro incaricato di approfondire il complesso tema del conflitto di interessi nella pubblica amministrazione.

Gli obiettivi e i contenuti dell'attività del Gruppo di Lavoro sono stati definiti nel decreto 13362/2019 del 20/9/2019 ovvero:

- *“Approfondire la tematica del conflitto di interesse a livello giuridico e nelle sue applicazioni operative al fine di assicurare all'organizzazione regionale e agli enti e Società del SIREG un utile strumento organizzativo;*
- *Elaborare una serie di indirizzi e linee guida, addivenendo alla stesura di un vero e proprio vademecum operativo per tutta l'organizzazione regionale e per gli enti e società del SIREG;*
- *Predisporre per la dirigenza regionale un programma di attività formative sul tema del conflitto di interessi”*

Il GdL, in esecuzione del mandato ricevuto, ha elaborato un questionario destinato ai Direttori delle diverse articolazioni della Giunta regionale, da compilare *on line* con la garanzia dell'anonimato, al fine di rilevare il livello di percezione e gestione delle situazioni di conflitto di interesse (all.11). A corredo del questionario, somministrato il 18 giugno u.s., è stato predisposto un Glossario contenente la sintesi concettuale della situazione di conflitto d'interessi nelle sue diverse declinazioni (all.12).

All'esito dell'analisi della rilevazione, e degli ulteriori approfondimenti in corso sull'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale dell'istituto, verranno emanate linee-guida come risposta alle seguenti esigenze:

- definizione di conflitto di interessi e quadro normativo di riferimento;
- ambito oggettivo e soggettivo di applicazione, avendo riguardo allo specifico contesto di Regione Lombardia e degli enti del SIREG;
- ricognizione delle maggiori aree di rischio relative al conflitto di interessi;
- individuazione degli indicatori più probabili dell'insorgere della situazione di conflitto d'interessi;
- individuazione dei rimedi (anche ulteriori rispetto all'astensione) per eliminare o arginare l'insorgere delle situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale,

- valorizzazione della trasparenza come misura di prevenzione del conflitto di interessi.

Supporto all'elaborazione dei contenuti del "Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (P.T.P.C.T.) 2020-2022".

La legge reg. 28 settembre 2018 n. 13, istitutiva dell'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC), prevede all'art. 3, comma 1, lett. f), tra le funzioni attribuite all'Organismo, quella di supportare la Giunta regionale e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nell'attività di predisposizione e attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (P.T.P.C.T.).

Con DGR n. XI/2796 del 31/01/2020, la Giunta Regionale ha *"demandato ad ORAC l'attività di verifica complessiva sull'efficacia ed efficienza delle misure adottate nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.T.) 2020-2022"*.

In particolare, la Giunta regionale ha ravvisato l'esigenza di avviare un'attività di approfondimento finalizzata alla razionalizzazione degli adempimenti relativi alle *"modalità di regolazione delle misure di imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici"*, da compiersi entro il primo trimestre 2020.

L'Organismo nella seduta del 10 febbraio 2020, preso atto della citata Deliberazione, ha avviato l'attività istruttoria concentrandosi sui seguenti temi:

- forma e articolazione complessiva della Proposta di aggiornamento del Piano redatta dal RPCT;
- efficacia e continuità delle misure di prevenzione;
- modalità di regolazione delle misure di imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici con particolare riguardo alla rotazione straordinaria, al Codice di condotta, alla disciplina delle situazioni di Conflitto di interessi, al divieto di *pantouflage*, e al regime delle situazioni di inconfiribilità e incompatibilità.

Completata l'attività di analisi è stata redatta una relazione approvata nella seduta del 16 marzo 2020, e quindi trasmessa alla Giunta Regionale nei termini stabiliti (all.13).

In data 11 maggio 2020 il RPCT di Regione ha presentato all'Organismo lo strumento di prevenzione con le precisazioni condivise.

Considerazione conclusive

Nei prossimi mesi Orac proseguirà nella propria azione orientata al modello della vigilanza collaborativa, secondo le linee tratteggiate nella sintesi ricognitiva che precede, affiancandosi e cooperando con gli enti del SIREG nell'individuare le scelte essenziali e le condizioni di fattibilità per superare l'attuale fase emergenziale, senza perdere di vista gli obiettivi fondamentali di trasparenza e legalità che devono comunque permeare l'agere dell'amministrazione pubblica.

Al contempo all'Organismo è chiesto di rapportarsi con un quadro normativo-istituzionale che si prospetta in rapida modificazione e alla ricerca di nuovi equilibri di sistema. La crisi pandemica ha impresso, infatti, un'improvvisa accelerazione al processo di cambiamento destinato ad investire anche il sistema dei controlli, caposaldo dell'attività dell'Organismo.

Da più attori del contesto civile e, soprattutto, economico pervengono sollecitazioni a un radicale mutamento del paradigma dei meccanismi di *control governance*. Si sostiene, infatti, che per un'amministrazione più efficiente occorra spostare il baricentro dell'azione di controllo dalla fase preventiva a quella successiva, privilegiando gli aspetti sostanziali e di risultato più che non gli aspetti formali, su cui si concentrano tipicamente i controlli *ex ante*.

L'elaborazione di questo progetto di riordino rappresenta una sfida impegnativa, che Orac è pronto a raccogliere, in continuità e sviluppando, nei prossimi mesi, gli obiettivi del Piano annuale, con particolare riguardo proprio a quelli finalizzati al miglioramento e alla razionalizzazione del sistema dei controlli e delle funzioni di audit (n. 4 e n. 11).

Contestualmente, nella consapevolezza che i dati strutturati rappresentano la vera ricchezza del terzo millennio e devono, pertanto, essere opportunamente valorizzati e protetti, l'Organismo darà avvio alla sistemazione del rilevante asset informativo già acquisito, e che acquisirà con il procedere della sua azione, affinché non venga disperso bensì patrimonializzato mediante un adeguato architrave informatico appositamente studiato e dedicato.