

**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.**

Luglio – Dicembre 2020

Sommario

Premessa metodologica.....	3
Attività dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo	3
Comunicazione	4
Relazioni esterne.....	5
Intese collaborative	5
Piano di Attività 2020	5
L'attività di ORAC nella fase dell'emergenza COVID-19: verifiche, monitoraggi, pareri e atti di indirizzo.....	15
Gestione di pratiche trasferite dalla disciolta ARAC	16
Gestione di pratiche aperte da ORAC a seguito di segnalazioni concluse con l'invio di raccomandazioni e verifica stato attuazione raccomandazioni.....	17
Le attività ispettive	24
Attività di supporto alla Giunta regionale e agli enti del SIREG	26
Gruppo di lavoro sul Collegio Consultivo Tecnico	28
Considerazione conclusive	28

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 - nel secondo semestre del 2020 (luglio-dicembre).

Come già rilevato nella Relazione del primo semestre, 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 sia nel primo che nel secondo 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.

Attività dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo

Anche nel secondo semestre del 2020, le riunioni in presenza non hanno potuto aver luogo, con una sola eccezione, a seguito delle disposizioni della Giunta Regionale, relative all'emergenza COVID-19.

L'attività di Orac, tuttavia, non si è mai interrotta e gli incontri del Collegio si sono svolti in videoconferenza, così come gli incontri dei gruppi di lavoro costituiti per l'attuazione del Piano annuale delle attività e per l'assolvimento dei diversi compiti assegnati, anche nel corso dell'emergenza, dalla Giunta regionale o dalla Presidenza della Giunta.

In particolare, le riunioni collegiali hanno avuto cadenza settimanale, di norma il lunedì pomeriggio e da luglio a dicembre si sono tenuti 18 incontri.

Le decisioni di Orac, tradotte sul piano formale in deliberazioni, sono state n.15.

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

Comunicazione

Nel corso del semestre il sito istituzionale, che dal mese di maggio 2020 è accessibile al seguente indirizzo: www.Orac.regione.lombardia.it, è stato ulteriormente arricchito di contenuti.

In particolare, dopo l'approvazione il 6 giugno 2020 delle "**Regole operative inerenti sedute, deliberazioni e pubblicità degli atti**", Orac ha fissato alcuni criteri a completamento delle disposizioni di legge e regolamentari già vigenti, con lo scopo di assicurare speditezza dei lavori, raccordo ottimale tra le fasi dell'istruttoria e della deliberazione, collegialità e trasparenza.

Le regole in questione hanno, infatti, ad oggetto:

- a) il processo di formazione delle decisioni collegiali
- b) la pubblicità degli atti e l'accesso
- c) il sito web

Sul secondo aspetto l'Organismo ha stabilito di sottoporre a pubblicità sul sito le proprie deliberazioni, operando tuttavia un opportuno bilanciamento tra l'esigenza di realizzare a pieno il principio di pubblicità e di trasparenza e le altrettanto importanti esigenze di tutela dei dati personali.

Pertanto, ferma la regola della pubblicità delle deliberazioni di Orac da attuarsi rispetto al relativo testo finale oggetto di approvazione, nella sua interezza e senza omissioni, in relazione a specifici casi in cui emergono profili di riservatezza inerenti a dati personali che la richiedano, in relazione al loro grado di "sensibilità" e ipotizzabile pregiudizio alla riservatezza, i provvedimenti potranno essere in tutto o in parte oscurati.

Oltre alle deliberazioni sono oggetto di pubblicazione anche i documenti di approfondimento, relazioni, interventi e ogni altro atto utile a diffondere la cultura della trasparenza e del controllo.

Relazioni esterne

25 novembre 2020 – Incontro con gli RPCT del SIREG

Il Prof. Bernasconi, delegato dal Presidente, ha presentato l'Organismo in occasione dell'incontro annuale, promosso dal RPCT di regione Lombardia, con gli RPCT del sistema SIREG, illustrando in modo efficace il perimetro di attività di ORAC, la vocazione di supporto agli enti vigilati e le principali iniziative assunte nel periodo dell'emergenza sottolineando in particolare le opportunità offerte dallo strumento di autodiagnosi del regolare funzionamento delle strutture di controllo durante la pandemia, distribuito sotto forma di questionario a tutti gli enti del SIREG nel mese di giugno 2020.

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.

In data 7 luglio 2020 è stato sottoscritto il Protocollo collaborativo con **ANAC** di cui è stato dato ampiamente conto nella Relazione del primo semestre 2020.

A seguito dell'incontro tenutosi il 10 giugno con la **Banca d'Italia - Unità di Informazione Finanziaria**, finalizzato a definire modalità per l'instaurazione di un rapporto collaborativo e alla successiva lettera d'intenti predisposta dall' ORAC, nella quale venivano individuati gli ambiti di comune interesse, in data 13 novembre è pervenuto riscontro positivo da parte della UIF in merito alle comuni iniziative finalizzate all'approfondimento della conoscenza dei criteri di rilevazione delle operazioni sospette e dei doveri di comunicazione alla UIF medesima.

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”*.

In merito agli obiettivi declinati nel Piano annuale delle attività 2020, si precisa che la loro concreta attuazione, per espressa previsione del Piano, avrebbe potuto svilupparsi anche nelle annualità successive.

Nel corso del 2020, in conformità alla propria legge istitutiva che consente *“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.), Orac ha assunto iniziative al di fuori degli ambiti della programmazione annuale, legate alla fase emergenziale.

Non solo. Come già rappresentato nella prima Relazione semestrale, in considerazione della crisi pandemica si è provveduto 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.

Nonostante le criticità attuative legate alla pandemia, la realizzazione di diversi obiettivi del Piano risulta in alcuni casi conclusa, in altri avere raggiunto un significativo grado di sviluppo.

Prima di illustrare in estrema sintesi gli interventi attuativi dei singoli obiettivi, rinviando per gli approfondimenti ai documenti allegati, si sottolinea che la scelta dell'Organismo di privilegiare come metodologia dei propri interventi lo strumento della **vigilanza collaborativa**, si è tradotta nella formulazione di **“Raccomandazioni”** all'esito di ogni analisi in cui è stato sviluppato il singolo obiettivo.

Resta inteso che nel corso dell'anno 2021, nell'ambito dell'attuazione del relativo Piano delle attività, verranno svolte, di norma con cadenza quadrimestrale, verifiche periodiche dello stato di attuazione delle suddette Raccomandazioni.

OBIETTIVO 4

In relazione al compito assegnato all'Organismo dall'art. 3, comma 1 lett. a) - *definire gli indirizzi e le linee guida dei sistemi di controllo interno e delle funzioni di audit della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale* - in conseguenza dell'emergenza sanitaria causata dal virus COVID-19 nel corso dell'anno si è potuta realizzare **la ricognizione del complesso sistema di controllo** esistente in Regione Lombardia, calandola nell'organizzazione attuale della Giunta regionale, anche con l'ausilio di una descrizione grafica **(all. 1)**. È stato predisposto, nell'ambito del tavolo di lavoro con la soc. Protiviti e l'Università Bicocca, un modello di valutazione con l'intento di verificare il funzionamento dei controlli regionali attraverso un sistema strutturato, redatto sulla base di 17 principi elaborati mediante il metodo CoSO, che dall'ambito aziendale è stato adattato al contesto pubblico **(all. 2)**, con lo scopo di verificare il grado di maturità dei controlli regionali, lo stato attuale degli stessi rispetto ad un livello desiderabile. Tale strumento di valutazione ha richiesto la elaborazione di un questionario e l'individuazione di figure significative all'interno dell'ente alle quali sottoporre i quesiti, per acquisire gli elementi relativi al concreto funzionamento del sistema dei controlli regionali con riferimento alle tre linee di difesa. Nei prossimi mesi saranno pertanto condotti workshop dedicati con gruppi ristretti a geometria variabile, a seconda delle aree di interesse coinvolte. Analizzati gli esiti di tale attività, saranno fissate le priorità di intervento, con individuazione di ambiti di miglioramento o possibili azioni per il superamento di eventuali criticità, elaborando specifiche Linee Guida.

OBIETTIVO 5

L'obiettivo prevede di dare attuazione alle funzioni di Orac di cui all'art. 3, comma 1 lett. b della l.r. n. 13 del 2018: *“Valutare, sulla base dell'individuazione e valutazione dei rischi di corruzione effettuati nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e sulla base del monitoraggio degli ulteriori rischi effettuato con l'ausilio dei responsabili della funzione di audit, l'incidenza dei rischi sistemici per il corretto funzionamento dei sistemi di controllo interno della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale, favorendo il necessario coordinamento tra le diverse attività di controllo e realizzando una più efficiente integrazione tra i sistemi di prevenzione della corruzione, di gestione dei rischi e di controllo interno della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale”*.

Nell'ambito del piano di attività 2020 si è stabilito di approfondire **le relazioni intercorrenti tra le funzioni che la l. n. 190 del 2012 assegna al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT) e quelle che il d.lgs. n. 231 del 2001 attribuisce all'Organismo di Vigilanza (OdV)**, negli enti del sistema SIREG che presentano la coesistenza di tali uffici/funzioni di prevenzione del rischio. In particolare, si è previsto di svolgere un'analisi, con il metodo della campionatura, sulle relazioni annuali per il triennio 2017-2019 degli RPCT e degli OdV per confrontare, nei singoli casi, le risultanze delle attività di controllo e, laddove vengano individuate omissioni o insufficiente vigilanza, fornire indicazioni per eventuali azioni correttive.

Si è quindi provveduto ad un'analisi preliminare relativa al complesso degli enti del SIREG di cui agli allegati A1 e A2 della l.r. n. 30 del 2006, verificando sia la presenza sia l'operatività degli RPCT e degli OdV.

Sulla base della rilevazione preliminare è stata svolta l'attività di campionamento degli enti del SIREG da esaminare, tenendo conto di elementi quali: lo stato economico-finanziario-patrimoniale, l'effettuazione di operazioni straordinarie nell'ultimo quinquennio, il numero di dipendenti, la complessità organizzativa.

In virtù dei citati criteri sono stati selezionati i seguenti enti:

- Società partecipate in modo totalitario: Infrastrutture Lombarde s.p.a. (ILSPA); Azienda regionale per l'innovazione e gli acquisti s.p.a. (ARIA);
- Enti pubblici: Azienda Lombarda Edilizia Residenziale Milano (ALER MILANO);
- Società a partecipazione regionale: FNM s.p.a. (FNM); Explora s.p.a. (Explora);
- Fondazioni istituite dalla regione: Fondazione Minoprio Istituto Tecnico Superiore (Fondazione Minoprio).

Con nota del 14 maggio 2020 si è, pertanto, provveduto a richiedere agli enti sopra citati:

- copia delle relazioni annuali dell'OdV (ex d.lgs. n. 231 del 2001) per il triennio 2017-2019;
- copia dei principali provvedimenti adottati dagli organi di amministrazione o dalla direzione aziendale ai fini del recepimento delle osservazioni contenute nelle relazioni annuali dell'OdV e del RPCT.

La documentazione è stata trasmessa da tutti gli enti, ad eccezione di **FNM**. Pertanto, a seguito del mancato riscontro alle richieste di ORAC da parte di FNM, non è stato possibile compiere le programmate verifiche su quest'ultima società.

Anche in relazione a tale condotta di FNM s.p.a., ORAC, come già in passato per analoga vicenda che ha interessato la medesima partecipata, invierà opportuna segnalazione alla Giunta e al Consiglio regionale.

All'esito dell'analisi sono state formulate una serie di Raccomandazioni sia in tema di organismi di vigilanza che in materia di anticorruzione e trasparenza (**all. 3**).

OBIETTIVO 6 b

L'obiettivo ha quale oggetto un approfondimento, con il metodo della campionatura, sulla gestione dei flussi finanziari/di cassa tra i soggetti aggiudicatari del **servizio di assistenza specialistica odontoiatrica** e le aziende sanitarie che hanno in essere questa tipologia di contratti, nonché sull'attività di vigilanza sul corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali da parte dei soggetti preposti: responsabile unico del procedimento e direttore dell'esecuzione del contratto.

Dopo la raccolta operata in autonomia della documentazione disponibile tra cui la Relazione conclusiva della verifica ispettiva relativa alla vicenda *Smile* del 2016, è stato definito l'inquadramento dei profili problematici da approfondire.

In particolare, ferma la richiesta alla DG Welfare sugli adempimenti conseguenti alla consegna della Relazione Ispettiva relativa alla vicenda "Smile", sulla specifica tematica dei cd "flussi finanziari" nell'ambito di questa specifica tipologia di appalto, sono stati individuati i seguenti aspetti critici attinenti alle relazioni finanziarie intercorrenti tra le società che hanno in gestione i service odontoiatrici e le aziende sanitarie:

1. la gestione dei flussi dei finanziamenti concessi ai pazienti;
2. la gestione dei pagamenti effettuati dai pazienti;
3. i pagamenti dei compensi all'appaltatore, ed in particolare la coerenza di tali pagamenti con la disciplina delle anticipazioni del prezzo dell'appalto nell'ambito dei contratti pubblici.

ORAC ha, quindi, stabilito di verificare come concretamente questi profili critici venissero affrontati nelle aziende sanitarie dove è presente un contratto di service odontoiatrico.

In considerazione dell'attuale grave fase pandemica, al fine di non rendere più gravosa la pressante attività che la DG Welfare e gli enti sanitari sono quotidianamente chiamati a svolgere a tutela della pubblica incolumità per contenere il pericolo di diffusione del contagio da COVID-19, già nel primo semestre 2020 si era ritenuto opportuno postergare la verifica all'esito della attuale emergenza.

Tuttavia, nel corso del secondo semestre, l'Organismo ha svolto comunque approfondimenti su tale tipologia contrattuale a seguito di segnalazione inerente alla vicenda relativa al fallimento di una società che aveva in gestione il servizio odontoiatrico di diverse aziende sanitarie. In merito a tale vicenda si rinvia alla parte relativa alla trattazione delle "Segnalazioni".

OBIETTIVO 7

Con riferimento all'obiettivo 7 (T&T), relativo alla **verifica dei risultati dell'applicazione delle linee guida di Regione per la Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**, Orac si è concentrato nella verifica dell'attuazione del progetto sperimentale di introduzione della clausola T&T nei contratti d'appalto da parte di ARIA SpA (già IL SpA), al fine della sua estensione, eventualmente attraverso le opportune gradazioni e correttivi, anche agli altri enti del sistema regionale. Pertanto, si è proceduto ad effettuare un'attività ricognitiva e propulsiva sulla attuazione della sperimentazione.

In data 7 settembre, ARIA ha comunicato la conclusione della fase di sperimentazione dell'applicazione della clausola T&T. ORAC ha, pertanto, richiesto ad ARIA di fornire indicazioni sulla fattibilità tecnica, specie dal punto di vista dell'architettura informatica, e sulla tempistica necessaria per realizzare l'estensione della clausola a tutti gli enti del SIREG.

Successivamente, il 5 ottobre, ARIA ha risposto che, al fine rendere operativo il sistema di tracciamento previsto dalla applicazione della clausola T&T a tutti gli enti del SIREG, è necessaria l'implementazione e adeguamento della architettura informatica utilizzata nella fase sperimentale, nonché un'analisi preventiva che contenga le

tempistiche per la graduale diffusione del servizio agli enti del sistema e la stima dei costi relativi sia alla fase di avvio che a regime.

ORAC prende atto, pertanto, della conclusione della fase sperimentale e che all'esito dell'analisi, ad oggi in corso di svolgimento si procederà ad estendere con l'opportuna gradualità l'applicazione della clausola di tracciamento a tutti gli enti del SIREG.

Sul progetto di estensione della clausola T&T ORAC eserciterà, nel corso del 2021, la propria attività di vigilanza.

OBIETTIVO 8

In merito all'obiettivo 8, che riguarda:

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

è stata approvata la Relazione **(all. 4)**, che riporta gli esiti della verifica condotta con rigore e metodo scientifico. Essa, 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.

L'analisi si conclude con serie di raccomandazioni suddivise in due ambiti: quello relativo agli strumenti di pianificazione e quello relativo all'analisi del modello di finanziamento.

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

OBIETTIVO 9

Il Punto 9 del Piano di attività 2020 è centrato sulla verifica di eventuali **interazioni tra attività libero professionale (ALPI) e gestione delle liste di attesa** ed è suddiviso in due parti.

La prima parte prevede:

- 1) l'analisi delle misure previste, in materia di ALPI e gestione liste d'attesa, in un campione di Piani anticorruzione 2018-2019 di aziende del sistema sanitario;
- 2) l'analisi degli esiti del monitoraggio delle attività di audit già effettuati per l'anno 2018 dalla Direzione Funzione di Audit.

La seconda parte ha come oggetto la verifica:

- delle procedure di gestione delle liste e dei tempi di attesa e dei metodi di misura
- della disponibilità e trasparenza dei dati relativi a ALPI
- di eventuali correlazioni tra tempi di attesa e ALPI
- degli esiti dei recenti impegni e finanziamenti di Regione per la diminuzione dei tempi di attesa.

La situazione pandemica verificatasi nel 2019 e ancora in corso ha avuto un impatto notevole sul sistema sanitario lombardo, alterando l'attività clinica non-Covid e rendendo molto difficile la verifica di molte delle le misure e delle analisi che erano state progettate. Per questo motivo alcuni obiettivi previsti per quest'anno saranno sviluppati nell'ambito del Piano 2021.

Orac ha comunque approvato una prima Relazione **(all. 5)** che ha riguardato in particolar modo, l'analisi delle misure, in materia di ALPI e gestione liste d'attesa, contenute in 10 Piani Triennali sulla Prevenzione della Corruzione e Trasparenza di Aziende sanitarie oggetto di campionamento.

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

È stato inoltre svolto un approfondimento in merito agli esiti del monitoraggio delle attività di audit in materia di ALPI e libera professione, svolte dalla Direzione Funzione di Audit nell'anno 2018, con i relativi follow up dell'anno 2019.

OBIETTIVO 10

Sulla **verifica di idoneità ed efficacia dell'attività di controllo analogo sulle società partecipate** dalla Regione operanti nei regimi previsti dall'art. 5 d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), oggetto dell'obiettivo 10, si è operata preliminarmente, una attenta

analisi della disciplina nazionale e regionale sul tema del controllo analogo e lo studio del modello di controllo adottato da Regione Lombardia.

Finlombarda SpA è stata, quindi, individuata quale società di cui all'allegato A1 della l.r. 27 dicembre 2006, n. 30 su cui eseguire l'approfondimento sul funzionamento del modello di controllo analogo. Alla società sono state pertanto indirizzate, a tal fine, nel corso dell'anno diverse richieste istruttorie.

In ragione della connessione della tematica oggetto dell'obiettivo 10 con l'obiettivo 4 del Piano di attività, che attiene più in generale alla verifica del funzionamento dei modelli di controllo di tutti gli enti del SIREG e non solo delle partecipate, per ragioni di omogeneità sistemica i risultati dell'analisi del modello di controllo analogo su Finlombarda confluiranno nel documento finale dell'obiettivo 4.

OBIETTIVO 11

In merito all'Obiettivo 11 che riguarda le iniziative finalizzate a *“coordinare la rete degli uffici degli enti del sistema regionale che svolgono attività di audit interno, assicurando adeguate forme di coordinamento, impulso, condivisione di buone pratiche e dotazione di strumenti finalizzati a rafforzare il ruolo e a sostenere l'attività degli organi di controllo decentrati negli enti del sistema regionale, garantendone l'indipendenza e la terzietà e favorendo l'integrazione tra organismi, attività e strumenti di controllo centrali e decentrati”*, è stata approvata la Relazione di sintesi **(all. 6)**. Si tratta di un complesso lavoro ricognitivo finalizzato ad acquisire una conoscenza aggiornata delle **funzioni di Audit degli Enti del Sistema Regionale** e informazioni utili a comprendere le modalità di svolgimento delle attività; è stata effettuata altresì, in collaborazione con la funzione Audit Regionale, una mappatura delle funzioni di internal auditing degli Enti del Sistema Regionale, somministrando ai 53 Responsabili delle funzioni di IA del Sireg un questionario con domande aperte relative ad aspetti qualitativi e quantitativi delle funzioni sui seguenti ambiti:

- Anagrafica (Responsabile; Qualifica; Posizionamento; Riporto funzionale);
- Organizzazione del lavoro (Disponibilità di una struttura dedicata all'attività IA; Dotazione organica; Riporto gerarchico; Formazione);
- Modalità di lavoro (Disponibilità di Risk Assessment; Manuale di Audit; Numero degli audit svolti nel biennio 2018-2019; Altre attività di rilievo svolte);

- Note per il miglioramento della funzione (Punti di forza e di debolezza della struttura IA; Suggerimenti per il miglioramento delle attività e della Programmazione).

L'attività di analisi dei dati raccolti ha consentito ad Orac di:

1. Ricostruire il disegno organizzativo della funzione audit di RL e degli enti del sistema (Rete IA);
2. Verificarne i presupposti normativi (leggi regionali, deliberazioni della Giunta regionale) e l'evoluzione nel tempo;
3. Analizzare i rapporti attualmente esistenti tra i punti della Rete e la struttura Audit della Giunta Regionale;
4. Verificare il grado di attuazione sul campo del disegno a Rete previsto dalla normativa; evidenziare criticità ed elementi di forza.

Anche detta attività si è conclusa con la formulazione di considerazioni e raccomandazioni dirette a promuovere uno standard minimo di dotazione delle strutture dedicate all'IA e una collocazione adeguata a tutela dell'indipendenza e autonomia, nonché il rafforzamento degli strumenti a disposizione della struttura Audit regionale per supportare i punti della rete, la cura della formazione e dei momenti di aggiornamento professionale, frequenza e contenuti del flusso informativo, monitoraggio dell'attività.

In relazione agli altri obiettivi del Piano delle attività 2020, e cioè all'obiettivo 4.1 (approfondimenti in merito ai **contratti di concessione e gestione degli enti del servizio sanitario regionale**), 4.2 (**Gestione ed erogazione contributi alle imprese**), 4.3. (**Sperimentazioni gestionali ai sensi dell'art.9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502**), 6 (verifica che le procedure di acquisto della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale siano conformi ai principi di buon andamento, imparzialità, economicità e appropriatezza, riferito agli **appalti di rifiuti degli enti del servizio sanitario**), sono state avviate le necessarie attività istruttorie finalizzate alla loro realizzazione nell'annualità 2021.

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

Nella fase di emergenza l'Organismo, come rilevato nella Relazione relativa al primo semestre, ha 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.

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 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, un primo questionario rivolto a n. 51 enti del SIREG (ATS, ASST, IRCSS, ALER, ARPA, Finlombarda, IL SpA, ARIA, ERSAF, POLIS). L'esame dei dossier informativi pervenuti, alcuni molto corposi, è confluito nel documento **(all. 7)** denominato **"Vademecum operativo e raccomandazioni in materia di erogazioni liberali"**, in cui vengono formulate indicazioni e raccomandazioni agli enti del sistema in merito ad eventuali interventi correttivi e/o azioni di miglioramento. In particolare, le raccomandazioni che si aggiungono a quelle già formulate da ORAC nel primo semestre e che sono riportate in allegato al documento, riguardano l'attuazione tempestiva delle disposizioni di ANAC, espresse nei comunicati del 29 luglio 2020 e del 7 ottobre 2020. Essi prevedono la pubblicazione sui siti web degli enti nella sezione "Amministrazione Trasparente", di dati ed informazioni sulle erogazioni liberali relative alla emergenza Covid, l'adozione di un Regolamento sulle donazioni, per gli enti che ne siano ancora privi o la revisione dei Regolamenti vigenti anche alla luce delle indicazioni fornite da ORAC, il raccordo tra i contenuti dei regolamenti sulle donazioni con le procedure relative alle erogazioni liberali adottate nell'ambito dei percorsi attuativi di certificazione dei bilanci.

Non solo. A seguito dell'invio agli enti del SIREG, nel mese di giugno 2020, di un corposo questionario di autodiagnosi per verificare l'adeguatezza delle azioni di controllo nell'emergenza sanitaria, nelle varie articolazioni in cui si struttura l'attività di controllo negli *interna corporis* aziendali (regolarità amministrativa e contabile sugli atti, controllo strategico e di gestione; responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza; valutazione delle performance; protezione dei dati personali; antiriciclaggio; responsabile della prevenzione e protezione dei lavoratori; audit; collegi sindacali e revisori dei conti; modelli di organizzazione gestione e controllo - MOGC), è stata avviata una prima indagine sul livello di risposta del sistema al fine di mettere in evidenza situazioni che necessitano di supporto ed intervento migliorativo.

In una logica di sostegno dialettico dell'azione amministrativa, è stato, quindi, elaborato un documento denominato **“Prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza. Esiti del questionario di autovalutazione SIREG” (all. 8)**, allo scopo di condividere i primi risultati di questa iniziativa, mettendo a disposizione di tutti gli attori del sistema dei controlli un set di informazioni e di pratiche da mettere a fattor comune, rilevando allo stesso tempo le eventuali criticità cui prontamente far fronte. Il documento alla cui stesura ha efficacemente collaborato anche l'Ing. Nicola Contardi di ARIA, rappresenterà per il 2021 la base per l'avvio di ulteriori iniziative di approfondimento degli ambiti di controllo in cui sono stati rilevati gli elementi di criticità, quali ad esempio il settore dell'antiriciclaggio.

Complessivamente si è osservata una sostanziale rigidità del sistema dei controlli, che solo in poche situazioni sono stati modificati ed implementati in funzione della particolare situazione emergenziale e dell'aumento dei flussi finanziari in entrata ed in uscita. È emersa inoltre una scarsa propensione all'attivazione di procedure di condivisione di dati e di messa in rete di risorse e metodologie per la prevenzione dei fenomeni corruttivi e di malamministrazione.

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 tutte le pratiche non chiuse da detta Agenzia, alla data del 2 ottobre 2019.

In particolare, in relazione ad una delle due pratiche ancora aperte, 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.

L'ultima pratica, che nel primo semestre versava in fase di istruttoria, è stata definita come si dirà *infra* nel paragrafo che segue.

Gestione di pratiche aperte da ORAC a seguito di segnalazioni concluse con l'invio di raccomandazioni e verifica stato attuazione 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 ad attuare gli opportuni interventi correttivi ovvero con la segnalazione ai sensi dell'art. 4, comma 2 della l.r. 13/2018, sono le seguenti.

1. Vicenda nomine ALER CdA partecipata

È stata affrontata, sotto un nuovo profilo, la vicenda già oggetto di segnalazione da parte di un partecipante ad una selezione per le nomine a componenti del CdA di una partecipata (Gesi srl) di Aler Brescia-Cremona -Mantova, che ne contestava l'esito per una pluralità di profili di illegittimità, e che era stata definita con l'invito da parte di ORAC all'ente interessato a procedere in autotutela all'annullamento delle nomine contestate. Nel mese di settembre è pervenuta, infatti, ad ORAC una nota del Presidente dell'Aler interessata recante un "*verbale integrativo*" delle attività di verifica e valutazione delle candidature per la designazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione di Ge.SI Srl, con il quale si confermavano le designazioni contestate.

In merito a tale "*verbale integrativo*" ORAC ha svolto una serie di rilievi, evidenziando, tra l'altro, che con esso l'Azienda non aveva rispettato la puntuale indicazione procedurale ricevuta, non avendo attivato il procedimento di autotutela, né fornendo al riguardo alcuna giustificazione.

Non essendosi l'Ente conformato agli indirizzi ricevuti, circa l'intervento correttivo da realizzare, la relativa condotta è stata segnalata alla competente DG e alla Giunta regionale, per le conseguenti valutazioni ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 della L.R. n. 13/2018.

Successivamente è pervenuta all'Organismo la comunicazione dell'Azienda che si impegna ad ottemperare alle indicazioni ricevute attraverso l'azzeramento degli attuali organi societari entro il prossimo 31 marzo 2021.

2. Comune di Berzo Demo – Bonifica e recupero ambientale dell'area ex Selca – Proposta di accordo di programma di cui alla Deliberazione di G.R. n. XI/2843 del 18 febbraio 2020

L'istruttoria è stata avviata sulla base di un esposto formulato da un Comitato di cittadini e pervenuto alla Regione anteriormente alla costituzione dell'Organismo (trattasi di pratica della disciolta ARAC).

L'esposto ipotizzava l'illegittimo utilizzo di contributi regionali nell'ambito delle attività di bonifica dell'area in oggetto ed una serie di asserite violazioni della disciplina di settore da parte dell'Amministrazione comunale.

Durante l'istruttoria si sono svolti incontri con l'Avvocatura regionale e funzionari dell'Area programmazione e Relazioni Esterne (Struttura Programmazione Negoziata), i quali hanno anche fornito risposte scritte alle questioni poste dai componenti dell'Organismo incaricati dell'istruttoria, all'esito della quale ORAC ha:

- a) segnalato l'esigenza di un più diretto coinvolgimento nel procedimento della Provincia; e ciò al fine di assicurare l'azione integrata e coordinata di tutti i soggetti istituzionali a vario titolo interessati al buon esito del procedimento;
- b) raccomandato che l'erogazione del contributo regionale avvenga sulla base dei presupposti, nei limiti e con le garanzie relative alla possibilità di rivalsa, di cui alla Legge regionale 12 dicembre 2003 n.26 e del Regolamento regionale 15 giugno 2012 n. 2, disciplina di settore che non è derogata dalle disposizioni sulla programmazione negoziata regionale;
- c) rimarcato l'opportunità che in futuro si evitino percorsi procedurali non tipizzati e vengano predeterminati criteri e procedure di incentivazione e sostegno cui

possano partecipare tutti gli enti locali nei cui territori siano presenti situazioni di degrado ambientale derivati da mancate bonifiche di siti inquinati.

Nel prosieguo della vicenda si è potuto riscontrare l'avvio del recepimento delle raccomandazioni ORAC esplicitate nella deliberazione n. 6/2020. In particolare, si è acquisita la disponibilità della Provincia di Brescia ad essere parte dell'accordo di programma e sono state affrontate le problematiche della rivalsa a favore della Regione, in relazione alla quale la soluzione che verrà individuata sarà nuovamente sottoposta all'attenzione dell'Organismo.

3. Obblighi di pubblicazione dei bilanci degli enti sociosanitari contrattualizzati da regione Lombardia di cui al d.lgs. n. 33/2013.

A seguito delle segnalazioni inoltrate a diverse ATS e successivamente ad ORAC da parte di un componente del Consiglio Regionale, anche a fronte della ITR 2736 presentata dallo stesso Consigliere in data 08/07/2020 avente ad oggetto "*Controllo da parte delle ATS territorialmente competenti in merito agli obblighi di pubblicazione dei bilanci degli enti sociosanitari contrattualizzati da regione Lombardia, come previsto dal d.lgs. n. 33/2013*", sono state svolte attività istruttorie e di verifica, con riferimento al rispetto degli obblighi di trasparenza dei bilanci degli enti a contratto e dei connessi compiti di vigilanza.

A conclusione della istruttoria si è evidenziata la necessità di istituire un sistema di controllo strutturato in capo alle ATS/ DG Welfare, che garantisca la verifica del rispetto degli obblighi di trasparenza degli enti vigilati.

Si sono, pertanto, formulate una serie di proposte alla DG Welfare sia a livello generale di sistema che con riferimento alle situazioni della ATS interessate dalla segnalazione.

In questa sede, per la loro valenza generale, si riportano le seguenti proposte formulate alla DG Welfare:

- a) istituzionalizzare un efficace sistema di controllo centralizzato sull'effettivo svolgimento dell'attività di vigilanza delle ATS sugli enti erogatori di prestazioni sanitarie accreditati con pubblicazione e pubblicizzazione degli esiti;
- b) valutare l'opportunità di inserire il controllo di trasparenza sugli erogatori accreditati fra i parametri di valutazione (ai fini della retribuzione) dei DG di ATS;

- c) definire uno (o più) Indicatori quantitativi di valutazione/rispetto della Trasparenza per ATS e per gli Enti accreditati.

4. Segnalazione finalizzata alla revoca dell'accreditamento di un operatore privato accreditato presso Regione Lombardia per i servizi di istruzione e formazione professionale, per asseriti inadempimenti.

La segnalazione in oggetto riguardava un contenzioso di natura civilistica inerente a un inadempimento contrattuale per mancato pagamento di parcelle da parte di una società privata accreditata per l'erogazione di servizi di formazione ed istruzione.

La segnalazione è stata, pertanto, ritenuta estranea alle competenze attribuite ad ORAC dalla L.R. 13/2018.

Tuttavia, per quanto attiene al profilo inerente "*l'accreditamento degli operatori privati per l'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale*", si è accertato che la Direzione Generale Istruzione e Formazione, cui spetta l'attività di vigilanza, aveva già avviato le verifiche sul caso.

Si è comunque stabilito di mantenere un monitoraggio, tramite la competente Direzione, sugli aspetti d'interesse generale emersi dalla segnalazione, relativi al rispetto da parte delle società accreditate degli impegni assunti in sede di accreditamento.

5. Vicenda relativa al conferimento di un incarico di consulenza legale da parte di ATS Bergamo.

A seguito di segnalazione è stato esaminato il conferimento incarico di consulenza legale stragiudiziale per l'espressione di n. 5 pareri all'avv. – omissis - da parte di ATS di Bergamo.

All'esito di un'approfondita istruttoria ORAC si è così espresso:

- a) la procedura adottata dall'ATS di Bergamo per il conferimento dell'incarico professionale in oggetto appare rispettosa - in quanto esaurientemente motivata sotto i profili oggettivo e soggettivo - delle norme di legge in materia, oltreché conforme al principio di trasparenza; la comparazione della procedura medesima con le citate Linee Guida di ANAC corrobora il giudizio qui espresso;
- b) quanto alla regolarità contabile delle liquidazioni dei compensi al professionista – profilo peraltro non sollevato dall'esposto (il cui oggetto è limitato alla verifica della legittimità

dell'incarico) - nessuna anomalia è da rilevare, in quanto esse concernono i pareri rilasciati, rispettivamente, l'8 e il 18 giugno 2020;

c) con riferimento a tre pareri, inoltrati all'ATS in data 17 luglio 2020 (il cui compenso non è stato liquidato), si rileva che essi sono stati rilasciati in situazione di conflitto di interessi (scaturita dalla nomina dell'avv. – omissis - nel CdA di I.O.B. srl avvenuta il 26 giugno 2020): il rapporto tra l'ATS Bergamo e il professionista deve, pertanto, intendersi risolto a decorrere da quest'ultima data.

6. Villa Reale di Monza – Contratto di concessione tra Infrastrutture Lombarde S.P.A., Consorzio Villa Reale e Parco di Monza, Nuova Villa Reale S.P.A. – Risoluzione consensuale.

A seguito di segnalazione, ORAC si è occupato della vicenda relativa al recesso notificato dall' attuale concessionario N.V.R.M della Villa Reale al Consorzio pubblico cui è affidata la gestione del complesso monumentale, rispetto a cui l'esposto lasciava trasparire asserite criticità.

All'esito dell'approfondimento svolto ORAC ha concluso per l'assenza di rilievi addebitabili al Consorzio nella vicenda, individuando tuttavia le seguenti azioni migliorative nell'interesse di Regione Lombardia, ente vigilato:

- a) il massimo impegno per la rapida soluzione delle problematiche che bloccano l'attuazione dell'accordo di programma e l'esecuzione degli interventi prioritari previsti.
- b) Il reperimento delle risorse finanziarie eventualmente necessarie per addivenire alla risoluzione consensuale del rapporto concessorio da parte di tutti i soggetti che fanno parte del Consorzio e secondo le norme e gli accordi che ne regolano il funzionamento;
- c) l'opportunità di verificare la praticabilità di attivare il Collegio consultivo tecnico previsto dall'art. 6 del D.L. 16 luglio 2020 n. 120, convertito in L. 11 settembre 2020 n. 120, per la rapida risoluzione delle problematiche sorte con il concessionario.

7. Fallimento di ODOS SERVICE SRL

La società Odos Service srl, in qualità di soggetto assuntore, è subentrata a Servicedent srl, in concordato con continuità, nella gestione di svariati ambulatori odontoiatrici facenti capo ad una pluralità di aziende sanitarie.

Con sentenza del Tribunale di Monza del 28.10.2020 la società ODOS Service srl è stata dichiarata fallita.

La curatela quindi ha, quindi, formalizzato a diverse le aziende sanitarie richiesta di adesione al contratto d'affitto autorizzato dal giudice delegato.

A seguito di segnalazione da parte della curatela che lamentava un asserito stallo ingiustificato nell'adesione alla sua proposta da parte delle ASST destinatarie, seguita da ulteriore segnalazione da parte di un Consigliere regionale, ORAC, esaminati gli atti e la relazione fornita dal Consigliere Giuridico della DG Welfare, ha concluso che la DG Welfare, con l'ausilio dell'Avvocatura regionale competente, abbia tempestivamente preso atto della situazione e abbia svolto tutte le operazioni necessarie per addivenire alla redazione di un motivato parere, formalmente corretto e socialmente adeguato.

Il suddetto parere della Direzione è stato approvato dall'Avvocatura regionale e dalla UO Sistema dei Controlli, e condiviso con le ASST coinvolte. In esso sono state suggerite le indicazioni operative da seguire e le soluzioni prospettate per ogni azienda o gruppo di aziende, in conformità delle norme vigenti nei contratti pubblici, anche alla luce di quanto deliberato da ANAC nel parere precontenzioso n. 244 del 15 marzo 2017.

ORAC, pertanto, preso atto della corretta evoluzione della vicenda, ha riferito gli esiti dell'istruttoria sopra riportati ai segnalanti, invitando la competente Direzione Generale Welfare al monitoraggio del prosieguo delle operazioni.

8. Segnalazione RPCT di una ALER licenziato senza preavviso

Sono pervenuti ad ORAC (e ad ANAC), nel mese di ottobre 2020, due distinti esposti con i quali, un responsabile dell'anticorruzione (R.P.C.T.) di una ALER ha lamentato di essere stato destinatario di un illegittimo licenziamento disciplinare, in realtà in stretto rapporto eziologico con l'esercizio della propria attività di ufficio, dalla quale erano emerse alcune criticità a carico di un dirigente della pubblica Azienda.

L'esponente ha rilevato, inoltre, di avere impugnato il licenziamento innanzi al Giudice del Lavoro e di avere chiesto all'ANAC e ad Orac di svolgere approfondimenti, al fine di verificare, in concreto, se tale licenziamento, ritenuto pretestuoso, fosse stato, più propriamente, attuato per ragioni contingenti all'esercizio delle proprie funzioni.

Ha chiesto, infine, all'ANAC e ad Orac di adottare i consequenziali e necessari provvedimenti del caso.

Sulla vicenda ORAC ha svolto ampia attività istruttoria, acquisendo copiosa documentazione, così concludendo.

1. Sulla vicenda riguardante il licenziamento del R.P.C.T.

Il licenziamento *de quo* è stato ritualmente impugnato innanzi al Giudice del lavoro al quale soltanto compete verificarne la legittimità, sotto il profilo della ricorrenza o meno di una giusta causa di interruzione del rapporto di lavoro.

ORAC è carente di qualsivoglia competenza in materia.

2. Sugli eventuali abusi e ritorsioni in danno del R.P.C.T.

La vicenda è stata tempestivamente proposta dall'interessato all'attenzione dell'ANAC, legittimamente adita dall'esponente.

Con delibera del 10 dicembre 2020 – trasmessa anche ad Orac che ne aveva fatto richiesta - ANAC si è espressa in merito alla vicenda del licenziamento chiedendo all'ente datoriale **il riesame del provvedimento** assunto nei confronti del R.P.C.T. in ragione della ritenuta sussistenza dei presupposti di cui all'art.1, comma 7 della L.190/2012 , vale a dire del “ *fumus di correlazione tra il licenziamento e la conseguente cessazione dall'incarico di RPCT e l'attività svolta in materia di prevenzione della corruzione*”, assegnando all'amministrazione 30 giorni di tempo per provvedere nel senso indicato.

ORAC, anche al fine di evitare interferenze tra i due procedimenti e la eventuale emanazione di determinazioni contrastanti, riserva ogni eventuale provvedimento di sua competenza, all'esito del riesame richiesto dall'ANAC al Presidente dell'ALER interessata, con la richiamata delibera del 10 dicembre u.s.

Inoltre, ORAC dopo aver rilevato che:

- il requisito di onorabilità della condotta del pubblico dipendente, ancorché riguardante la vita anteatta, possa essere valutato anche successivamente al conferimento dell'incarico, anche per fatti-reato commessi in epoca antecedente, non rientranti nelle ipotesi previste dalla vigente legge regionale n° 32/2008,

soprattutto qualora il pubblico dipendente sia incorso, successivamente, in situazioni di conflitto di interesse e/o di abuso di potere;

- le P.A. hanno l'obbligo, previsto dal vigente ordinamento, di effettuare con particolare acribia, in occasione del conferimento dell'incarico pubblico, i requisiti di correttezza, affidabilità, diligenza, osservanza della Legge che possano garantire che i candidati daranno attuazione ai precetti costituzionali finalizzati ad attuare il buon andamento, l'imparzialità e la correttezza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.);

ha conseguentemente invitato:

- a) i competenti organi regionali a valutare l'opportunità di procedere alla revoca dell'incarico pubblico apicale a soggetto coinvolto nella vicenda del licenziamento del R.P.C.T. ritenuto carente, allo stato, dei predetti requisiti di onorabilità;
- b) il Consiglio Regionale della Lombardia, a valutare l'opportunità di procedere ad una modifica della legge regionale n. 32/2008, prevedendo, espressamente, a carico dei candidati al conferimento di incarichi pubblici, specie se apicali, l'obbligo, sanzionato a pena di inammissibilità della domanda, di segnalare, al momento della proposizione della domanda (e successivamente alla nomina), tutte le condanne conseguite, anche se a pena sospesa, ancorché per reati non contemplati dalla L.R. n. 32/2008;
- c) il legislatore regionale ad introdurre regole più stringenti di quelle tuttora in vigore, in sintonia con i precetti dell'ordinamento, nella valutazione dei requisiti di onorabilità dei candidati al conferimento di incarichi pubblici.

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 consegnato la Relazione finale, nella quale, tra l'altro, sono formulate le seguenti raccomandazioni alla Giunta circa le designazioni dei componenti degli organi di governance degli IRCSS:

1. standardizzare i singoli passaggi della procedura di designazione e nomina;
2. disciplinare meglio il raccordo tra gli uffici che conducono una parte dell'istruttoria e il Comitato Tecnico che esamina i curricula;
3. rimodulare i contenuti del Regolamento interno regolando i lavori del Comitato Tecnico Consultivo, con la previsione di tempi adeguati a disposizione dei componenti per l'esame dei documenti rilevanti, per l'approfondimento dei casi più delicati e la discussione in seduta plenaria e per la verbalizzazione analitica di tutte le informazioni disponibili in relazione alle cause di inconfiribilità, di incompatibilità o di conflitto di interesse rilevate;
4. assicurare un rafforzamento dell'organico della struttura competente.

Nella Relazione è stata inoltre evidenziata l'opportunità di rivedere l'attuale impianto normativo e regolamentare ormai datato rispetto all'entrata in vigore delle nuove previsioni nazionali. In particolare, considerato il carico di verifiche oggi richieste in via preliminare per ogni candidatura e la rilevanza delle sanzioni per la violazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità, si è proposta una preliminare selezione delle candidature da parte della Giunta regionale o del suo Presidente al fine di formare una “rosa” più ristretta tra cui selezionare i nominabili e su cui concentrare le verifiche previste dalla normativa vigente.

Sulla attuazione delle suddette raccomandazioni Orac svolgerà la sua attività di vigilanza.

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, e successivi i decreti n. 9689 del 7/08/2020 e n. 13079 del 30/10/2020 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) .

La Commissione ha consegnato la Relazione finale nei termini stabiliti. Nella Relazione sono stati, tra l'altro, formulati rilievi in merito: alle modalità di nomina della Commissione esaminatrice, allo svolgimento della procedura selettiva oggetto di verifica, allo scorrimento della graduatoria.

Sono state, inoltre, evidenziate criticità relativamente alla coerenza tra l'utilizzo dei contratti a tempo determinato e i presupposti normativi che ne limitano il ricorso alla presenza ai casi in cui sussistano *“esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*. Queste debbono essere specificamente indicate nei provvedimenti di avvio della procedura selettiva e in quelli con cui viene disposta l'assunzione dei candidati utilmente collocati nella graduatoria di merito. Un'ulteriore criticità è stata rilevata quanto all'utilizzo dell'istituto dell'assegnazione temporanea (c.d. distacco), la quale, implicando il mantenimento degli oneri retributivi e contributivi in capo al distaccante, deve rispondere a un interesse di quest'ultimo debitamente comprovato e motivato.

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.

Si ricorda che 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, come già rilevato nella Relazione del primo semestre, 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. 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.

Nel corso del secondo semestre è stata svolta l'analisi della rilevazione e sono stati svolti approfondimenti sull'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale dell'istituto.

E' stata, quindi, predisposta una bozza di linee-guida, destinate ai dirigenti di Regione Lombardia, con l'obiettivo di definire le situazioni di conflitto d'interessi, come comportarsi in presenza di tali situazioni e quali conseguenze ci siano ove non si rispettino gli obblighi di legge che governano l'istituto.

In sostanza, un *vademecum* operativo volto a sensibilizzare la dirigenza al corretto rispetto delle regole da osservare in presenza di un conflitto d'interessi, accompagnandola nelle diverse fasi procedurali di prevenzione e risoluzione del fenomeno. Le linee-guida saranno articolate in tre parti: una prima parte dedicata alla ricostruzione delle diverse ipotesi di conflitto che possono interessare il dirigente, dalla nomina alla cessazione dell'incarico; una seconda parte contenente una disamina delle fattispecie di conflitto d'interessi che, mediante l'utilizzo di schemi, consenta di individuare rapidamente l'ipotesi di conflitto che meglio aderisce al caso concreto e il comportamento che il dirigente dovrebbe seguire. Infine, una terza parte che fornisce un ulteriore strumento di supporto per il dirigente che si trovi in dubbio sull'esistenza di un conflitto di interessi, individuando i soggetti con cui può essere coordinata l'attività di prevenzione e risoluzione del conflitto, sia in via generale, sia rispetto ai diversi procedimenti che possono instaurarsi presso la dirigenza.

Gruppo di lavoro sul Collegio Consultivo Tecnico

Come è noto i ritardi e i rallentamenti specie nella realizzazione delle opere pubbliche si verificano non tanto durante la fase di affidamento del contratto quanto, soprattutto, nella fase di esecuzione, specie dei lavori pubblici dove sospensioni, riserve, varianti, subappalti costituiscono non solo fonti di rischio, da presidiare attentamente negli strumenti di piano anticorruzione, ma anche di contrasti tra gli appaltatori e la stazione appaltante con conseguenti fenomeni di stallo.

Il legislatore dell'emergenza con il D.L. 76/2020, convertito nella L.120/2020 ha offerto alle stazioni appaltanti uno strumento nuovo, il Collegio Consultivo Tecnico a cui è affidato il compito di risolvere rapidamente le controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto (cfr. art. 5 e 6 d.l. cit.).

Trattasi forse dell'istituto più dirompente nell'ambito del regime temporaneo transitorio introdotto dal d.l. semplificazioni, maggiormente foriero di problematiche applicative.

I termini stringenti assegnati per la costituzione del Collegio, obbligatorio per i contratti aventi ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche di valore superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, hanno determinato le stazioni appaltanti (da Aria alle aziende sanitarie) a chiedere pressantemente chiarimenti alla Regione sulle modalità di applicazione del nuovo istituto.

Al fine di fornire delle prime indicazioni per orientare gli enti del Sistema regionale lombardo, Orac ha, pertanto, preso parte a un Gruppo di Lavoro, che unitamente alla U.O. Controlli, U.O. Contratti, Aria, U.O. Coordinamento Sireg e la DGW ha predisposto un documento contenente linee guida, portato all'attenzione della Giunta Regionale.

Considerazione conclusive

Come più volte sottolineato nel corso della presente Relazione anche l'attività di Orac nel corso del 2020 è stata profondamente segnata dall'impatto della pandemia da COVID-19.

Tuttavia, l'Organismo ha tentato di volgere in opportunità quello che sembrava essere inizialmente un ostacolo sul suo percorso.

Sono state così ricercate e percorse "strade nuove" per supportare gli enti vigilati nello sforzo di fornire risposte rapide ed appropriate alle esigenze dei cittadini, affiancando, in vari modi, le istituzioni in prima linea nella tutela dei beni primari, senza tuttavia disattendere gli impegni assunti nello strumento annuale di pianificazione.

In particolare, sul fronte dell'emergenza Covid-19 l'Organismo si è mosso su tre diversi fronti.

In primo luogo, ha fornito alla Giunta e al Presidente un chiaro indirizzo sull'ambito di operatività dei poteri d'ordinanza, anticipando i criteri di coordinamento tra i livelli di governo e di leale collaborazione che si sono successivamente stabilizzati.

Sono state poi fornite, sempre alla Giunta, indicazioni operative per la corretta gestione delle erogazioni liberali, per assicurarne la trasparenza e la corretta rendicontazione.

In terzo luogo, è stato attivato un canale informativo con tutti gli enti del sistema regionale per stimolare l'adozione di procedure tempestive e adeguate di controllo e mettere in rete i relativi dati.

Le evidenze di questo sforzo sono unite sia alla presente Relazione che a quella del primo semestre, affinché divengano patrimonio condiviso.

Come ebbe di recente ad affermare Luigi Giampaolino, Presidente emerito della Corte dei Conti, scomparso lo scorso novembre, sul tema cui dedicò le sue ultime riflessioni, vale a dire la lotta alla corruzione o come amava dire alla malamministrazione: scopo dell'azione di contrasto non deve essere solo la repressione dei reati, ma anche la liberazione di energie vitali, per aiutare lo sviluppo dei mercati, restaurare la concorrenza tra i soggetti operanti e favorire situazioni di emersione delle attività economiche a beneficio del sistema generale della fiscalità e della collettività. La lotta contro la malamministrazione si fonda su quattro pilastri: **la trasparenza, la semplificazione, il controllo collaborativo, l'etica.**

Anche ORAC ha orientato, sin dai primi momenti la sua azione nel solco dell'insegnamento del grande giurista, dotandosi di un codice di condotta e accompagnando, senza fraporsi ad essi, le scelte degli enti vigilati durante la grave pandemia.

E su tale strada intende proseguire, con rinnovato slancio, nel prossimo anno.

In sede di bilancio annuale va sottolineato che, come prevede la propria legge istitutiva, l'Organismo ha spesso operato in *“stretto coordinamento”* con le competenti strutture della Giunta Regionale e degli enti del sistema, attraverso sinergie che sono state positivamente valorizzate in documenti condivisi o realizzati con il loro indispensabile supporto.

A tutti i funzionari e Direttori della Giunta Regionale, degli organismi ed enti del SIREG ed in particolare alla Direzione Sistema dei controlli, Prevenzione della corruzione trasparenza e Privacy, che, nonostante le difficoltà dell'attuale situazione emergenziale, hanno messo comunque a disposizione professionalità e tempo nell'azione di supporto all'Organismo, va, pertanto, un sentito ringraziamento.

Infine, si sottolinea l'esigenza che, per consentire lo svolgimento dei compiti che la legge istitutiva assegna all'Organismo, venga data piena attuazione all'art. 6 della l.r. 13/2018, mediante la costituzione di una **struttura operativa dedicata** in via esclusiva a sovrintendere all'azione di Orac, anche al fine di assicurarne l'indipendenza, *“costituita di adeguate risorse umane e strumentali”*.