



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
PIANO ANNUALE DI ATTIVITA' 2022**

Sommario

1. Premessa.....	3
1.1 L'impatto derivante dall'attuazione del PNRR	5
1.2 Strumenti di prevenzione e repressione delle anomalie nella fase esecutiva dei contratti	6
1.3 Attuazione della disciplina sulla trasparenza della titolarità effettiva dei soggetti giuridici beneficiari delle risorse del PNRR	7
2. Strumenti di supporto, intese collaborative e iniziative di informazione.....	8
2.1 Strumenti di supporto all'attività dell'Organismo	8
2.2 Intese collaborative	8
2.3 Iniziative di informazione.....	9
3. Pianificazione dell'attività relativamente ai sistemi di controllo interno e di audit della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale.....	10
3.1 Aree individuate come particolarmente a rischio.....	11
3.1.1 Indirizzi per la prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza (continuazione dell'obiettivo 4.1 PdA 2020 rimodulato in relazione alla emergenza sanitaria)	12
3.2 Gestione ed erogazione di contributi alle imprese.....	14
3.3 Sperimentazioni gestionali: partenariato pubblico/privato	14
4. Pianificazione delle attività relativamente all'incidenza dei rischi sistemici	15
5. Pianificazione delle attività relativamente alle procedure di acquisto della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale	16
6. Pianificazione delle attività relativamente alla Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti	17
7. Pianificazione delle attività relativamente alla rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi stabiliti.....	18
8. Pianificazione delle attività di supporto alla predisposizione e attuazione dei Piani Triennali sulla Prevenzione della Corruzione e sulla Trasparenza	20
9. Pianificazione delle attività relativamente al controllo delle società partecipate ..	21
10. Pianificazione delle attività relativamente alla rete di audit interno.....	22

ORGANISMO REGIONALE PER LE ATTIVITA' DI CONTROLLO

PIANO ANNUALE DI ATTIVITA' 2022

1. Premessa

L'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) è organismo indipendente di controllo interno e svolge le proprie funzioni in riferimento alla Giunta regionale e agli Enti del sistema regionale (Sireg). Alla Giunta e al Consiglio regionale, in particolare, l'Organismo deve riferire i propri obiettivi di Piano e i suoi sviluppi, rapportandosi anche con le competenti Commissioni consiliari ove richiesto.

ORAC ha, altresì, 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 e degli enti del Sireg e per l'aggiornamento dei rispettivi piani di prevenzione della corruzione.

In coerenza con tali obiettivi il legislatore regionale ha, pertanto, affidato all'Organismo importanti compiti di indirizzo, verifica, supporto e coordinamento finalizzati anche alla promozione di modelli virtuosi di azione tra i diversi soggetti del sistema regionale che, nel perseguimento dei fini istituzionali, assicurino al contempo efficienza, economicità ed efficacia nel rispetto della legalità dell'agire.

Detti compiti, descritti per aree generali dall'art. 3, comma 1 della legge regionale istitutiva, devono essere tradotti in azioni positive e concrete mediante lo strumento di pianificazione annuale previsto dal successivo comma 2, 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. È fatta comunque salva la facoltà per l'Organismo di esercitare le proprie funzioni 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."

Il Piano di attività per l'anno 2022 è stato elaborato in coerenza con gli obiettivi del Piani annuali precedenti di cui rappresenta lo sviluppo e la continuità.

Il Piano è stato altresì elaborato sulla base degli indirizzi forniti dalla Commissione consiliare competente in materia di antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità. Al riguardo, la Presidente della Commissione ha manifestato apprezzamento per l'ampio e articolato programma di attività che vede molte delle tematiche discusse ed emerse durante le audizioni di Orac presso la Commissione consiliare. Particolare apprezzamento è stato manifestato per l'evidenza data ad alcuni temi, quali: a) la necessità di dotarsi di una *governance* adeguata alla gestione dei fondi e dei progetti relativi al PNRR e al ruolo che Orac dovrà rivestire; b) la corretta applicazione dello strumento di verifica della titolarità effettiva (T.E.) che oggi diventa essenziale in considerazione delle abilità delle criminalità organizzate di mascherare i propri affari dietro complesse strutture societarie; c) l'attenzione posta all'ampio sistema sanitario come settore a rischio infiltrazioni, tanto in condizione di normalità quanto e soprattutto in situazioni di emergenza.

Quale segno di continuità dell'azione dell'Organismo, il Piano 2022 ripropone la struttura fondamentale adottata nei precedenti atti di pianificazione, mentre le Relazioni (semestrale e annuale) riportano puntualmente i risultati raggiunti per ogni singolo obiettivo del Piano: ad esse si rimanda per approfondire tali aspetti.

L'Organismo conferma anche in questa sede la scelta di privilegiare come metodologia dei propri interventi lo strumento della **vigilanza collaborativa**, che si è affinata nel metodo e nelle forme adottate per lo svolgimento delle diverse attività e continua a tradursi nella formulazione di **"Raccomandazioni"** all'esito di ogni intervento pianificato o richiesto.

Orac ha proposto una modifica del proprio Regolamento di funzionamento diretta a recepire gli affinamenti di metodo e, in particolare, a rendere più efficace il dialogo con i destinatari delle attività di controllo. In quel contesto, sono stati proposti miglioramenti procedurali e organizzativi per accrescere l'efficacia delle raccomandazioni e, al contempo, per consentire un corretto contraddittorio precedente alla adozione delle stesse.

Con l'entrata in vigore di queste novità e il rafforzamento dell'incisività delle raccomandazioni, Orac si riserva di ulteriormente definire i casi nei quali esprimersi

attraverso questa forma (per distinguere dai casi nei quali meglio si addica l'utile indicazione o il suggerimento del criterio dell'agire) e di perfezionare l'espressione delle stesse in modo da consentire la puntuale individuazione: dell'azione richiesta; dei tempi per il recepimento; del o dei destinatari nei soggetti che abbia (no) il potere/dovere di darne esecuzione.

Infine, si rimarca l'importanza di far seguire alla formulazione della raccomandazione un processo attento di monitoraggio delle fasi successive.

Nel corso dell'anno 2021, l'Organismo ha strutturato forme di monitoraggio dello stato di attuazione delle raccomandazioni formulate e, in particolare, ha predisposto un *focus* su quelle formulate in tema di Donazioni. Dell'esito di tale lavoro si dà conto nella Relazione del secondo semestre 2021. In questo contesto lo si cita quale esempio che ha consentito di mettere a punto una modalità di lavoro che s'intende estendere progressivamente a tutte le raccomandazioni.

1.1 L'impatto derivante dall'attuazione del PNRR

La *governance* del PNRR, anche se di stampo centralistico, richiede che le Regioni e le sue articolazioni (ad iniziare dalle società *in house* o dipendenti) approntino strumenti idonei a garantire, in collaborazione con gli altri presidi nazionali, la migliore attuazione del Piano, in termini di legalità e qualità.

Come evidenziato dal documento "*Italia domani-PNRR*" prodotto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, le Amministrazioni territoriali concorrono a realizzare il PNRR attraverso la titolarità di specifiche progettualità in qualità di beneficiari/soggetti attuatori e attraverso la partecipazione in qualità di destinatari finali alla realizzazione di progetti attivati a livello nazionale.

Nel ruolo di beneficiari/soggetti attuatori, le Regioni assumono la responsabilità della gestione dei singoli progetti mantenendo l'autonomia operativa e impegnandosi al rispetto degli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo al fine di concorrere al conseguimento di traguardi e obiettivi associati.

Orac ritiene fondamentale che la Regione si doti di una *governance* adeguata allo svolgimento dei compiti settanti in questa materia. A tal fine ha formulato alcune proposte all'Amministrazione e, in attesa delle determinazioni conseguenti, richiama l'attenzione sull'opportunità che in tale *governance* siano prese in esame e contemplate le esigenze di organizzare controlli adeguati.

A tal fine prospetta fin d'ora la disponibilità di Orac a farsi parte attiva per suggerire e contribuire a mettere in campo metodologie e strumenti idonei per accompagnare i processi e per assicurare non solo la correttezza formale delle procedure, ma anche l'economicità e la qualità degli interventi. In particolare, l'Organismo è in grado di offrire utili contributi per: a) fornire alle Direzioni Generali, agli enti e società SIREG e alle stazioni appaltanti direttive, linee guida e strumenti di vigilanza e monitoraggio sugli interventi del PNRR; b) applicare anche in questo campo il metodo della vigilanza collaborativa; c) operare il raccordo con gli organismi di monitoraggio e vigilanza nazionali. Orac mette a disposizione le proprie competenze anche nella forma dell'espressione di pareri tecnici qualora richiesti.

1.2 Strumenti di prevenzione e repressione delle anomalie nella fase esecutiva dei contratti

La buona riuscita degli interventi non può prescindere da un complesso di misure atte a prevenire e reprimere le anomalie nella fase esecutiva dei contratti. Infatti, essendo le prime due fasi della filiera acquisitiva di beni e servizi (programmazione e scelta del contraente) già ben presidiate a livello normativo e regolamentare, è opportuno che la vigilanza e il monitoraggio si concentrino in modo specifico sulla terza fase della filiera, e cioè su quella esecutiva. Esigenza resa ancora più pressante dalle criticità che si riscontrano presso le stazioni appaltanti del sistema, *in primis* in termini di formazione del personale preposto (RUP e DEC). Limiti che appaiono particolarmente rilevanti in caso di contratti e soprattutto concessioni molto complessi, nei quali si registra un netto squilibrio tra le parti, in termini di competenza (tecnico-giuridica), che produce ritardi, aumento di costi e diseconomie, per tacere delle conseguenze erariali e giudiziarie.

Essendo prevedibile che tali criticità possano pesare anche sull'attuazione, nella parte di competenza regionale, dei programmi e progetti derivanti dal PNRR, di seguito si propongono due rilevanti strumenti di prevenzione e repressione delle anomalie in fase esecutiva:

- a) L'insieme delle regole di T&T (tracciamento e trasparenza) che sono già state sperimentate nel Sireg (con capofila Aria S.p.A.) e supportate da Orac, recentemente estese dalla GR a tutti gli enti del sistema;

b) La formazione adeguata del personale preposto, ad iniziare da DEC e RUP presso le stazioni appaltanti coinvolte. La preparazione formativa è qui intesa come un processo che accompagna i lavori nel corso del tempo.

Infine, Orac ritiene importante l'approvazione da parte della Giunta regionale delle linee guida sui Collegi consultivi tecnici. Le linee guida sui collegi consultivi tecnici predisposte a livello tecnico dal sistema dei controlli e dalla DG Welfare in coerenza con quelle suggerite da Itaca forniscono alle stazioni appaltanti una univocità di modelli atta ad evitare che esse procedano in maniera autonoma e prive di adeguato supporto e indicazioni.

1.3 Attuazione della disciplina sulla trasparenza della titolarità effettiva dei soggetti giuridici beneficiari delle risorse del PNRR

Altra misura fondamentale legata all'attuazione del PNRR, pur avendo una sua valenza autonoma, è rappresentata dalle implicazioni derivanti dall'attuazione della disciplina sulla trasparenza della titolarità effettiva dei soggetti giuridici beneficiari delle risorse del PNRR.

Le norme comunitarie richiedono a tutti gli Stati membri di prevedere disposizioni di legge nazionali per imporre alle persone giuridiche e alle società di ottenere e conservare informazioni adeguate, accurate e attuali sulla loro titolarità effettiva. La relativa Direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo è stata recepita nel nostro paese a mezzo del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90. Ulteriori disposizioni sulla verifica del titolare effettivo sono previste nell'ambito della disciplina in materia di antiriciclaggio (nuovo testo del D.Lgs. n. 231/2007 e D.Lgs. n.125 del 2019).

La verifica del titolare effettivo è uno degli strumenti maggiormente utilizzati dagli istituti bancari e dalle imprese in ottica antiriciclaggio. Infatti, le complesse strutture societarie rappresentano spesso un *escamotage* per nascondere identità e attività sospette. La raccolta di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo riveste una fondamentale importanza per risalire ad attività illecite che potrebbero nascondersi dietro strutture societarie.

Questo strumento è ad oggi poco diffuso nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, anche se l'identificazione del T.E. è stata inserita dal Comune di Milano come misura anticorruzione nel piano del 2020.

Come è noto l'emergenza pandemica e la crisi economica che l'ha accompagnata hanno reso le imprese più vulnerabili al rischio di infiltrazioni criminali:

nel primo semestre 2021 risultano in aumento le segnalazioni di operazioni sospette (+32,5%) ricevute dalla UIF (Unità di informazione finanziaria per l'Italia).

Nel corso del prossimo anno verranno messi a terra molteplici progetti rientranti nel PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) di cui la Regione Lombardia sarà, sul territorio, il principale nodo di validazione dei progetti, selezionatore dei soggetti attuatori e controllore del buon utilizzo delle risorse. Al riguardo il Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, fa carico agli Stati di disporre di un sistema adeguato a prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interesse nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e in questa direzione l'attuazione dello strumento dell'identificazione e della pubblicità dei Titolari Effettivi può rivestire un ruolo centrale e strategico.

L'azione che si propone ORAC su tale strumento si articola in tre fasi:

- a) analisi dell'impatto della disciplina del T.E. nell'erogazione di fondi del PNRR;
- b) informazione e formazione delle strutture regionali interessate alla raccolta e all'utilizzo delle informazioni societarie;
- c) individuazione delle metodologie e degli strumenti più adatti per rafforzare l'azione di contrasto alle attività illecite attraverso l'impiego dei dati e delle tecnologie dell'informazione.

2. Strumenti di supporto, intese collaborative e iniziative di informazione

2.1 Strumenti di supporto all'attività dell'Organismo

L'Organismo è supportato nello svolgimento delle proprie funzioni da una struttura operativa che va rafforzata con un'adeguata integrazione del personale per consentire il proficuo svolgimento delle attività pianificate e far fronte all'intensificato impegno che sarà richiesto dall'attuazione del PNRR.

Si auspica, altresì, che le iniziative di avvalimento di tirocinanti avviate in questi anni possano proseguire e implementarsi anche nel 2022, in particolare attraverso il canale aperto con il Consiglio regionale.

2.2 Intese collaborative

Anche nel 2022 si svilupperanno gli obiettivi previsti dal Protocollo sottoscritto con ANAC e anche in relazione all'accordo stipulato da Regione Lombardia con Università di Pavia, la promozione dell'uso di tecnologie digitali per perseguire semplificazione, trasparenza e tracciabilità dei flussi informativi.

Nel campo della promozione della trasparenza, sarà data attuazione al recente Protocollo stipulato da Regione e da Orac con Fondazione Etica.

Si proseguirà nella definizione della collaborazione con altri soggetti istituzionali quali l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) e il Corpo della Guardia di Finanza.

In relazione alla collaborazione con il Corpo della Guardia di Finanza, non appena si addiverrà alla sottoscrizione dell'intesa quadro con Regione, che contemplerà anche il ruolo di Orac, si avvieranno i contatti per la sua concreta attuazione.

Da ultimo, s'intende richiamare la proficua collaborazione con il Collegio dei revisori dei conti di Regione Lombardia. Nel 2022 Orac condurrà un esame dei verbali del Collegio dei revisori inviati in forza di un accordo stabilito nel 2021 al fine di acquisire utili informazioni; proseguirà l'azione di presidio congiunto sull'attività di verifica straordinaria sulle fidejussioni avviata sia all'interno della Giunta regionale ad opera della Direzione centrale competente in materia di bilancio e finanza, sia presso gli enti del sistema regionale in forza di una nota congiunta del Presidente Orac e del Presidente del collegio dei revisori.

2.3 Iniziative di informazione

Orac ritiene indispensabile mantenere attiva la strategia che punta al coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nelle iniziative di prevenzione della corruzione e più in generale della *maladministration* attraverso incontri informativi in merito alle funzioni e alle attività dell'Organismo e di approfondimento su singole tematiche legate all'attività di controllo. La promozione della cultura dei controlli diretta a diffondere l'idea che controlli efficaci ed efficienti siano strumento indispensabile per il governo dell'Ente e per il supporto all'attuazione degli obiettivi dello stesso è una missione fondamentale dell'Organismo. Il ciclo di incontri "Orac

incontra" continuerà nel 2022 con la promozione di convegni e seminari anche attraverso lo strumento del webinar, che coinvolgeranno, *in primis*, i soggetti con i quali Orac ha allacciato proficue intese.

Nel corso del 2022, ultimo anno pieno di attività dell'Organismo nell'attuale configurazione, si organizzerà un momento di carattere istituzionale con la stampa e i *media* per informare circa l'attività svolta e i principali obiettivi perseguiti.

Nell'anno 2022, così come proposto dalla Commissione consiliare competente in materia di antimafia, anticorruzione trasparenza e legalità, continuerà l'attività di sviluppo e implementazione del sito web. Nel 2021 sono già state implementate funzionalità dirette a consentire un canale diretto di accesso allo stato delle pratiche da parte dei soggetti segnalanti, nel rispetto della normativa sulla *privacy*.

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

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 -, fornendo altresì indicazioni in merito alle metodologie e alle procedure adottate, nel 2022 si proseguirà l'articolato lavoro avviato sin dal 2020 approfondendo e focalizzando l'attenzione su alcuni aspetti. Ciò permetterà, in parallelo, di fornire indicazioni, seguirne la concreta attuazione, affinare la conoscenza del complesso sistema di controllo interno con *focus* sul concreto funzionamento di singoli punti.

A tal fine, sarà presidiata l'attività degli uffici competenti tesa all'aggiornamento (che a regime dovrà avvenire in continuo) della ricognizione della strutturazione e delle interazioni esistenti tra i punti di controllo operanti nell'ambito della Giunta predisposto secondo il modello delle tre linee di difesa.

In particolare, anche collegandosi all'obiettivo 9) del Piano, sarà posta l'attenzione sui punti di controllo interno relativi alle attività delle società e degli enti del sistema senza trascurare di prendere in esame altri istituti interni alla Giunta. Il controllo sul Sireg è posto in capo a direzioni e uffici competenti sulle singole materie. La UO coordinamento Sireg svolge appunto un ruolo di coordinamento e propone le linee guida e direttive per il Sireg salvo che per le Aler e le Aziende Sanitarie, le cui linee guida e direttive sono dettate dalle DDGG competenti.

Orac, nell'esercizio delle funzioni previste dalla L.R. istitutiva in materia di funzionamento del sistema di controllo interno, intende programmare singoli focus per approfondire l'esame del disegno del concreto funzionamento di uno (o più) di questi punti di controllo nonché di altri istituti mappati.

Sarà poi messa a frutto l'esperienza condotta con il supporto dell'Università Bicocca e della soc. Protiviti (nell'ambito della collaborazione scientifica avviata con la stipula di un protocollo di intesa), sfociata nella predisposizione di un modello di valutazione, con l'intento di verificare il funzionamento dei controlli regionali attraverso un sistema strutturato, redatto sulla base di 17 principi derivanti dal CoSO (Report, *Internal Control Integrated Framework* emanato dalla Treadway Commission).

In sintesi, si procederà secondo quattro linee di intervento complementari:

a) l'esame del disegno dei controlli e la concreta loro attuazione rispetto ad un punto di controllo interno sugli enti del Sireg: considerata l'attenzione che Orac ha posto in relazione alle Aler, si ritiene opportuno partire dal Centro Unico di Vigilanza e Controllo (CUVC) presso la DG Casa e housing sociale e la sua attività di vigilanza e controllo rispetto alle Aler;

b) l'approfondimento della conoscenza dello strumento dei programmi di controllo anche al fine di valutarne la ulteriore valorizzazione. Tale strumento rappresenta, infatti, un interessante tentativo di guidare i processi di controllo direzionali sui processi a maggior rischio, indirizzarne i metodi, dotare i controllori di adeguata formazione;

c) il presidio della attività di presa in carico, da parte delle strutture regionali deputate, delle azioni di miglioramento suggerite dall'applicazione dei metodi di valutazione del grado di maturità del sistema di controllo di Regione;

d) la promozione dell'estensione del metodo di valutazione del grado di maturità del sistema di controllo sperimentato su Regione ad altri enti del sistema.

3.1 Aree individuate come particolarmente a rischio

L'obiettivo 3.1 del Piano delle Attività 2021 ha previsto, nell'ambito delle aree individuate come "particolarmente a rischio", approfondimenti in relazione ai contratti di concessioni per la costruzione e gestione attivati dagli enti sanitari e una

attività di studio per la predisposizione di linee guida in materia di partenariato pubblico e privato, in sinergia con la Direzione Generale Welfare.

La Relazione sull'attività di Orac per il secondo semestre 2021 dà conto nel dettaglio dell'articolata attività promossa da Orac e svolta o in via di svolgimento da parte delle strutture competenti della Giunta regionale anche con la opportuna costituzione di gruppi di lavoro (a suo tempo il Comitato per la trasparenza degli appalti e dal Comitato per la Legalità e la trasparenza dei contratti pubblici ne raccomandarono la costituzione, in base alle esigenze evidenziate nella DGR n. XI/2672 del 16.12.2019 "Regole di Gestione del Servizio Sanitario e Sociosanitario 2020"). Si rimanda alla Relazione suddetta per il dettaglio delle azioni effettuate.

Il complesso e articolato lavoro proseguirà nel 2022. Orac seguirà con attenzione e approfondirà le attività in corso, proponendo integrazioni istruttorie se ritenute necessarie ed eventuali audizioni, per pervenire, ad esito del monitoraggio effettuato, alla valutazione degli esiti delle attività dei gruppi di lavoro e fornire, con raccomandazioni, contributi utili al miglioramento della finanza di progetto in sanità.

3.1.1 Indirizzi per la prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza (continuazione dell'obiettivo 4.1 PdA 2020 rimodulato in relazione alla emergenza sanitaria)

La relazione del secondo semestre 2021 riporta analiticamente la situazione rilevata a distanza di un anno dalla somministrazione dei primi questionari agli Enti del Sireg. In sintesi, la fotografia "scattata" nel 2021 rileva, seppur con qualche distinguo, una situazione pressoché sovrapponibile alla precedente, con margini di miglioramento su più fronti.

"Integrazione" è la parola chiave che connoterà gli scenari futuri anche in tema di controlli: la previsione del nuovo **Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO)** di cui all'art. 6 del D.lgs. 80/2021 in un'ottica di semplificazione (e di reingegnerizzazione) agevolerà il processo di integrazione tra documenti di programmazione, gestione e di sviluppo organizzativo. Favorirà una visione unitaria su aspetti strategici dell'organizzazione, non ultimo impatterà sul sistema dei controlli in tutte le sue declinazioni. Spingerà i soggetti responsabili delle diverse tipologie di controllo, pur mantenendo la propria indipendenza, a interloquire, collaborare ed interagire: in una prospettiva sistemica, i controlli in materia di Anticorruzione e Trasparenza dovranno

necessariamente coordinarsi con quelli legati alla *Performance* che a loro volta dovranno dialogare con gli esiti del controllo strategico e di gestione.

Ogni Direttore deve divenire "motore" di queste sinergie e di queste integrazioni, proprio a salvaguardia dell'efficienza, dell'efficacia e non ultimo della qualità dei servizi erogati. Diviene obiettivo fondamentale di ciascun direttore la capacità di attivare e salvaguardare il complesso sistema di "alert" interno, come pure di mantenerne la visione complessiva, ancor di più in situazioni emergenziali. Misurare modalità, tempistiche, reattività del sistema interno dei controlli diviene allora elemento fondamentale di valutazione proprio di questo "motore" e delle sue *performance*, sia in termini individuali che organizzativi.

Occorre che i controlli si evolvano da meri adempimenti a risorsa e opportunità per migliorare l'intero sistema: indispensabili, pertanto, maggiore flessibilità, semplificazione, forte interconnessione e interazione tra soggetti e tra banche dati per far fronte alle sfide che il PNRR pone al sistema dei controlli e più in generale alle organizzazioni, sia pubbliche che private, in termini di sollecitazioni ed esposizioni a rischi.

Solo un cambio culturale, accompagnato da una adeguata digitalizzazione e formazione, come pure da una forte interconnessione tra i soggetti che vi concorrono, può consentire la transizione dai "sistemi di controllo", alla "messa a sistema dei controlli".

Sulla base di tali premesse, nell'anno 2022 si dovrà operare per un rafforzamento della *governance* e della *performance* del sistema dei controlli del Sireg, mediante:

- valutazione delle *performance* dei Direttori Generali, anche in relazione al livello di presidio, alla capacità di creare sinergie e integrazioni funzionali alla messa a sistema dei controlli che gravano sui diversi soggetti ed enti del Sireg (da quelli amministrativi, contabili, strategico-gestionali a quelli previsti dalla normativa anticorruzione, antiriciclaggio, trasparenza, sicurezza sul lavoro e *privacy* ecc.).
- elaborazione e condivisione di strumenti collaborativi e di supporto agli enti in grado di assicurare standard minimi e omogeneità applicativa delle linee guida regionali nei diversi ambiti (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, elaborazione di uno schema tipo di regolamento sulle donazioni).

3.2 Gestione ed erogazione di contributi alle imprese

In relazione a tale obiettivo nei piani precedenti era stato previsto di svolgere approfondimenti sulle azioni di mitigazione del rischio poste in essere dalle Direzioni competenti in materia di gestione ed erogazione dei contributi alle imprese a seguito degli indirizzi forniti dalla Direzione Funzione Audit di Regione Lombardia, al fine di valutare un possibile aggiornamento delle modalità di controllo in funzione della rapida evoluzione degli strumenti regionali. Era stato definito, inoltre, di effettuare un focus sui contributi regionali erogati alle imprese agricole al fine di individuare gli ambiti di un possibile potenziamento dell'attuale sistema di monitoraggio e controllo.

A dicembre 2021 è stato concluso il focus relativamente ai contributi erogati in ambito agricoltura ed è in corso la redazione della relazione conclusiva riepilogativa degli esiti e delle raccomandazioni riferite alle azioni di miglioramento individuate. Si rimanda alla Relazione ORAC del secondo semestre 2021 per ulteriori dettagli.

Con riferimento ai contributi relativi alle imprese, sono stati esaminati gli indirizzi forniti dalla Direzione Funzione Audit e individuati i Programmi di Controllo attivati dalle singole Direzioni. Considerato il rapido evolversi di tali strumenti di erogazione, è stato previsto che, nel corso del 2022, l'attenzione sul tema dei contributi alle imprese proseguirà nell'ambito di nuovi obiettivi inseriti nel Piano ORAC sia relativamente al PNRR, che al focus sui programmi di controllo di cui al punto 3.

3.3 Sperimentazioni gestionali: partenariato pubblico/privato

Con l'obiettivo 3.3 del Piano delle attività dell'anno 2021 si è focalizzata l'analisi sulle sperimentazioni gestionali negli enti sanitari (art.9-bis del d.lgs. 502/1992, autorizzate dalla Giunta regionale ex art. 19 della l.r. 30 dicembre 2009, n.33). Nello specifico è stata effettuata una ricognizione sulle attività di monitoraggio svolte, nell'ultimo triennio, dal Comitato di sorveglianza Regionale e dal Comitato di indirizzo e coordinamento della sperimentazione previsti dalla Dgr IX/4935 del 28 febbraio 2013 (come modificata dalla Dgr XI/1180 del 28 gennaio 2019). Tale ricognizione è stata finalizzata alla elaborazione di indirizzi per migliorare le metodologie di controllo su tale forma di partenariato pubblico/privato. Per maggiori dettagli si rinvia a quanto indicato nella Relazione di ORAC relativa al secondo semestre 2021.

È in corso la predisposizione della relazione conclusiva in cui verranno evidenziati gli approfondimenti svolti, le analisi condotte, le aree di miglioramento individuate. Si prevede l'ultimazione di tale relazione entro il primo trimestre 2022. Nel secondo semestre del 2022 ORAC prevederà di effettuare un monitoraggio riguardo alle sperimentazioni gestionali, anche alla luce delle risultanze emerse dall'analisi condotta nel 2021.

4. Pianificazione delle attività relativamente all'incidenza dei rischi sistemici

In relazione a quanto previsto dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 3, che affida all'Organismo il compito di valutare, sulla base dell'individuazione e analisi dei rischi di corruzione effettuati nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 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, si rileva preliminarmente che nell'anno 2021, in continuità con il 2020, sono stati effettuati approfondimenti in merito alle relazioni intercorrenti tra le funzioni che la legge n. 190/2012 assegna all'RPCT e quelle che il d.lgs. n. 231/2001 attribuisce all'OdV, rispetto ad alcuni enti del sistema Sireg che presentano la coesistenza di tali funzioni/uffici di prevenzione del rischio.

All'esito dell'approfondimento svolto, sono state formulate nel documento finale una serie di raccomandazioni sia in tema di organismi di vigilanza che in materia di anticorruzione e trasparenza.

Nel corso del 2022 ORAC vigilerà sull'osservanza di dette raccomandazioni, e svilupperà un ulteriore approfondimento sugli enti che hanno disvelato, nell'analisi di cui all'Obiettivo 5 PdA 2020/4 e PdA 2021, maggiori criticità con particolare riferimento alle Aler, rispetto alle quali verrà esteso l'ambito del controllo alla effettiva adozione dei MOG (la verifica sarà cioè rivolta all'esistenza delle procedure/protocolli di prevenzione dei rischi di reato contemplati nelle "parti speciali" di questi ultimi).

Con riguardo ai suddetti enti verrà inoltre effettuato un raccordo con l'obiettivo n. 10 del PdA 2021 (10. Pianificazione delle attività relativamente alla rete di audit interno) che si occupa della rete I.A. delle Aler.

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

Nel Piano delle attività 2021 erano previsti due ulteriori approfondimenti: uno dedicato agli appalti di rifiuti degli enti del servizio sanitario e l'altro agli appalti relativi al servizio di assistenza specialistica odontoiatrica.

Su entrambi i fronti, si rimanda alla Relazione finale dell'attività dell'organismo nel 2021 che riporta nel dettaglio le attività compiute.

a) appalti rifiuti

Per gli appalti di smaltimento rifiuti è stata raccolta ed esaminata la documentazione raccolta presso la Direzione Generale Welfare, gli enti sanitari e ARIA S.p.A.

Ci si è soffermati, in particolare, sulle convenzioni aventi ad oggetto il servizio di smaltimento rifiuti degli enti sanitari e segnatamente sulla documentazione relativa alle attività di "Monitoraggio e reportistica" previste dall'articolo 11) delle sopra indicate Convenzioni.

Le ripetute e sempre più pressanti sollecitazioni da parte della DDA, del Procuratore Generale antimafia e dello stesso Ministro degli Interni evidenziano uno stato di generale e conclamato allarme di infiltrazioni delle organizzazioni criminali in tutti gli aspetti economici della emergenza sanitaria.

Ciò richiede e sollecita una costante attenzione rispetto a questi processi. Solo con una pari velocità di approvvigionamento di beni e servizi accompagnati da una pari tempestività nella azione di controllo e vigilanza da parte degli organismi preposti e semplificazione degli iter autorizzativi possono efficacemente contrastare i rischi derivanti dall'azione delle organizzazioni criminali.

Per questi motivi, si ritiene necessario proseguire nel 2022 l'attività avviata. In particolare, si procederà a: 1) approfondire ciascuna delle quattro fasi del ciclo dei rifiuti (a) produzione, b) raccolta, c) stoccaggio, d) smaltimento) anche in applicazione dell'Ordinanza n. 755/11.05.2020; 2) esaminare e condividere i flussi informativi che confluiscono attraverso la piattaforma PISA dai Collegi Sindacali delle ATS e ASST alla DG Bilancio e Finanza, acquisendo conoscenza di come questi dati

vengono processati, analizzati e di come eventuali segnalazioni siano parte di un sistema di miglioramento delle forme di controllo e vigilanza.

Ad esito degli approfondimenti ci si propone di pervenire alla elaborazione di indirizzi che contribuiscano a migliorare le metodologie di affidamento del servizio e quelle di controllo nella fase esecutiva di tale tipologia di contratti.

b) appalti relativi al servizio di assistenza specialistica odontoiatrica

Nel corso del 2021 si sono approfonditi il quadro normativo e regolamentare del servizio, i modelli organizzativi adottati dalle aziende ospedaliere lombarde per erogare le prestazioni odontoiatriche. Si sono svolte audizioni e monitoraggi, insieme alla DG Welfare, di situazioni singole e paradigmatiche.

È emersa la necessità di assicurare la rapidità dei flussi informativi da parte della ASST di riferimento e della DG Welfare nonché l'opportunità di assicurare un'adeguata attività di controllo da parte di tutte le funzioni preposte anche testando modalità inedite con un fattivo scambio di comunicazioni. La tempestività e velocità nella acquisizione dei dati quantitativi e finanziari consente di intercettare eventuali anomalie nei sistemi di controllo evitando il consolidarsi di modalità operative o consuetudini che possano favorire pratiche elusive o corruttive.

L'attività proseguirà nel 2022 con l'acquisizione di ulteriori e più circostanziati elementi inerenti alla gestione delle prestazioni di odontoiatria sociale nelle aziende sanitarie. La verifica dei modelli organizzativi e delle procedure in essere consentirà di indicare metodologie e di *best practices*, destinate a mitigare i rischi connessi alla gestione di tali contratti.

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

Nel secondo semestre del 2021, anche a seguito del lavoro dell'Organismo, la Giunta regionale, con deliberazione n. XI/5408 del 25 ottobre 2021, ha preso atto della conclusione della fase di sperimentazione dell'applicazione della clausola T&T prevista dalla d.g.r. n. X/2182 del 25 luglio 2014.

La Giunta ha contestualmente approvato le "Linee guida Trasparenza e Tracciabilità della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", prevedendone per il 2022 una graduale estensione agli uffici della Giunta regionale e agli enti del Sireg. È fatta espressa indicazione ad Aria S.p.A. di relazionare semestralmente ad ORAC in merito alle attività che verranno svolte per la realizzazione del progetto.

Nel 2022 l'Organismo manterrà il monitoraggio di tale attività.

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

Nell'ambito del sistema SIREG, **Aria S.p.A.** svolge un ruolo di particolare importanza per i compiti istituzionali che le sono stati assegnati (innovazione digitale, infrastrutture, acquisti) e per la sua evoluzione organizzativa e societaria.

Particolarmente rilevanti sono le interazioni con il sistema sanitario lombardo sia nella gestione corrente che in situazioni particolari, come quella relativa alla recente pandemia. Alcune carenze emerse in questa ultima occasione hanno fatto sorgere interrogativi e riflessioni sull'efficacia della sua organizzazione e in generale sul ruolo svolto a supporto delle politiche regionali.

Tra i compiti che la legge istitutiva affida ad ORAC vi è la verifica della rispondenza dell'attività gestionale e dei risultati raggiunti agli obiettivi e agli indirizzi stabiliti nonché la corretta ed economica gestione delle risorse (art. 3, lettera d) dell'amministrazione regionale e dei suoi enti.

Già nel 2021 ORAC aveva svolto delle audizioni per analizzare il ruolo di Aria S.p.A. nello specifico ambito della campagna vaccinale; appare ora opportuno procedere all'analisi generale della struttura di Aria S.p.A., della composizione e qualità dei servizi offerti, della relazione tra costi e risultati.

Con riferimento ai compiti dell'Organismo in materia di controllo analogo sulle società partecipate in modo totalitario (Obiettivo 9 del presente Piano) si dovrà altresì affiancare, per quanto di propria competenza, il necessario e urgente processo di adeguamento e formazione della struttura mettendola in grado di affrontare con la dovuta tempestività le emergenze e gli indirizzi che la Giunta intenderà attribuire nell'ambito dello sviluppo delle attività derivanti dal PNRR.

Preliminare dovrà essere un affiancamento al fine di rendere omogenee le varie funzioni di controllo derivanti da una semplificazione delle procedure interne. Semplificazione produce chiarezza nei processi decisionali, la chiarezza delle procedure porta ad una migliorata azione di vigilanza.

Per quanto attiene al sistema sanitario, ORAC ha già analizzato i meccanismi di finanziamento delle aziende sanitarie (2020) e il generale assetto del sistema sanitario lombardo (2021).

Vista la complessità e l'importanza economica e sociale del settore sanitario, alcuni aspetti specifici meritano certamente una verifica più dettagliata e in particolare:

1. meccanismi di nomina dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie e delle modalità di valutazione della loro attività
2. controlli sui requisiti di accreditamento e contrattualizzazione a carico del SSR
3. strumenti a disposizione degli utenti di servizi sanitari
 - a) attività delle Unità di Pubblica Tutela delle aziende sanitarie
 - b) attività del Difensore Regionale in campo sanitario.

Le modalità di nomina dei DG delle aziende sanitarie costituiscono indubbiamente in tutte le Regioni un elemento centrale per gestione del sistema, utilizzo delle risorse e traduzione operativa delle scelte regionali nel campo della salute, così come la valutazione del loro operato è essenziale per la conferma o la modifica delle scelte di sistema.

Il settore dell'accreditamento di strutture private, il suo dimensionamento, le regole di accesso e soprattutto i controlli sui requisiti e sui contratti che regolano erogazioni e finanziamenti sono elementi centrali per il governo del sistema e il suo corretto funzionamento.

Infine, il ruolo degli utenti, in Italia storicamente poco strutturato, suggerisce l'opportunità di operare una analisi e un controllo degli strumenti definiti in ambito lombardo.

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

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

L'Organismo, nel Piano 2021, in continuità con l'anno 2020, aveva stabilito di svolgere approfondimenti sull'**attività libero professionale** e sulla gestione delle **liste di attesa** attraverso l'analisi degli esiti del monitoraggio delle attività di audit già effettuati per l'anno 2018 dalla Direzione Funzione di Audit, delle misure previste in un campione dei Piani anticorruzione 2018-2019 di aziende del sistema sanitario, degli esiti delle verifiche effettuate dai Servizi Ispettivi Aziendali nel biennio 2018-2019 delle aziende sanitarie campionate, quali riportati dalle Relazioni annuali delle attività di verifica, nonché attraverso i dati di bilancio ed altri indicatori significativi che verranno individuati nel corso dell'indagine.

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

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

Nel 2021 è stato effettuato un monitoraggio sulle 10 aziende campionate lo scorso anno, per verificare il recepimento di tali raccomandazioni.

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 misure e delle analisi che erano state progettate. Per questo motivo alcuni obiettivi previsti per quest'anno saranno sviluppati nell'ambito del Piano 2022.

Nel corso dell'anno 2022 si prevede in particolar modo di effettuare:

- un follow up sulle Aziende che si sono adeguate parzialmente alle raccomandazioni di ORAC;
- un approfondimento sulle procedure e sui meccanismi di controllo svolte dall'ente nelle attività libero professionali *intramoenia* ed *intramoenia* allargata previsti dalle linee guida in materia di attività libero professionali intramuraria dei dirigenti medici, veterinari e della dirigenza sanitaria dipendenti del SSL, approvate con DGR 3540 del 7/9/2020.

9. Pianificazione delle attività relativamente al controllo delle società partecipate

L'attività nel 2021 si concentrerà su alcuni punti. In particolare:

Finlombarda S.p.A.

Regione Lombardia attribuisce spesso a Finlombarda S.p.A. la funzione di soggetto gestore di singole misure di incentivazione.

Nella ipotesi, certo non remota, che tale funzione venga confermata in tutto o in parte nella gestione del piano di investimenti PNRR è fondamentale che vengano definite nello specifico le modalità operative e le funzioni di controllo da parte di Finlombarda spa, definendo quella che è la gestione caratteristica da quella consulenziale nei confronti della Regione.

A tale proposito deve proseguire la interlocuzione di Orac con l'OdV e l'Internal Audit al fine di monitorare la adeguata formazione delle risorse presenti affinché siano in grado di affrontare i compiti che verranno affidati alla Società nonché al miglioramento dell'efficienza dell'organizzazione.

Enti, Consorzi, Società partecipate

Seppur si ponga al di fuori del perimetro di "controllo analogo", la situazione rappresentata dalla molteplicità di Enti, Consorzi e Società partecipate non soggette ad obblighi di vigilanza diretta da parte di Regione Lombardia impone un attento monitoraggio sulle attività a tutela anche di eventuali danni di immagine per la Regione.

Devono essere istituite forme di comunicazione obbligatorie fra i nominati dalla Regione negli Organismi di controllo (Collegi Sindacali) e DG Bilancio e Finanza analogamente a quanto avviene per i nominati da parte dei Ministeri (MEF e Salute) in ATS e ASST tenuti ad una relazione periodica sulla loro attività da inviare ai Ministeri di nomina.

Conoscere ed analizzare, con la Direzione Bilancio e Finanza, i verbali che trimestralmente giungono ad essa dai Collegi Sindacali delle ATS e delle ASST attraverso la piattaforma PISA è una eccellente base per la costruzione di un modello omogeneo per Enti e Consorzi partecipati da Regione Lombardia anche in assenza dell'obbligatorietà della azione di controllo.

10. Pianificazione delle attività relativamente alla rete di audit interno

L'Organismo coordina la rete degli uffici degli enti del sistema regionale che svolgono attività di audit interno, assicurando, in stretto raccordo con la Direzione Audit della Giunta, adeguate forme di coordinamento, impulso, condivisione di buone pratiche e dotazione di strumenti finalizzati a rafforzarla.

Il lavoro svolto ha consentito l'acquisizione di conoscenza approfondita della Rete sia quanto alla struttura sia quanto all'attività svolta (questionario, messa a sistema delle fonti di conoscenza esistenti derivanti dai monitoraggi della Funzione Audit regionale); è stato condotto con il metodo dell'ascolto (ciclo di incontri con i cluster della rete per far conoscere Orac, per offrire supporto e aiuto. Si è operato fin da subito assicurando il coinvolgimento delle DDGG di linea che stabiliscono regole su alcuni importanti cluster (DG Casa e *housing* sociale, per la rete IA delle Aler; DG Welfare per la rete IA delle aziende sanitarie). Sono state formulate le prime raccomandazioni nel 2020.

Si sono evidenziati alcuni passi avanti (affinamento delle informazioni che la rete deve periodicamente fornire alla Direzione audit regionale, con lo scopo di consentire al monitoraggio di produrre informazioni aggregate ancor più utili; formulazione di indirizzi più efficaci da tradurre nelle regole per il controllo analogo).

Si è operato per accompagnare il percorso di attuazione delle raccomandazioni rivolte ad alcune DDGG (in quest'ottica va letto il coinvolgimento delle due DDGG: dopo la formulazione delle raccomandazioni occorre accompagnarne l'attuazione attraverso azioni continue di stimolo, coinvolgimento, supporto e indirizzo).

Nel 2022 si propone di:

- Completare il ciclo di incontri con i rimanenti cluster della rete;
- Assicurare almeno un incontro annuale con i RIA, anche a seguito della definizione della Relazione annuale di monitoraggio approntata dalla Direzione Audit regionale;
- Fornire indirizzi e supporto per la definizione di strumenti e programmi formativi sempre più adeguati alle esigenze della rete;
- Formulare proposte alla Direzione Generale casa e *housing* sociale e alla Direzione Generale Welfare per le regole da dettare rispetto alla collocazione organizzativa, consistenza, volume di attività dei RIA aziendali. Qualora fossero già state espresse nel corso dell'anno 2021, come è avvenuto per le Aler in forza della recente deliberazione della Giunta regionale che ha approvato le direttive per il 2022, monitorarne l'attuazione da parte delle Direzioni Generali interessate e vigilanti.