



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

**ANALISI DELLA RELAZIONE ANNUALE DEL
PRESIDENTE DELLA REGIONE LOMBARDIA SUL
SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI E
SUI CONTROLLI EFFETTUATI NELL'ANNO 2019**

art. 1, comma 6, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito con modificazioni dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213

Relatore: Giuseppe Vella



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**ANALISI DELLA RELAZIONE ANNUALE DEL
PRESIDENTE DELLA REGIONE LOMBARDIA SUL
SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI E
SUI CONTROLLI EFFETTUATI NELL'ANNO 2019**

art. 1, comma 6, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito con modificazioni dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213

Relatore: Giuseppe Vella

Ha collaborato Maria Grazia Mei

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
1 QUADRO RICOGNITIVO E DESCRITTIVO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI	9
1.1 Tipologie di controllo interno esercitate dalla Regione nel 2019	10
1.2 Altre tipologie di controllo	11
1.2.1 I controlli di linea	11
1.2.2 I controlli interni di “secondo livello”	12
1.2.3 Audit	12
1.2.4 Responsabile per la Prevenzione della Corruzione	12
1.3 Modifiche normative sul sistema dei controlli interni: l’Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC)	14
1.4 Misure consequenziali alle osservazioni formulate sull’adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni	18
1.5 Adozione del documento di economia e finanza regionale (DEFR)	18
1.6 Verifiche attivate circa il tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza dal d.lgs. 33/2013	22
2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI	24
2.1 Controlli di regolarità amministrativa e contabile	24
2.1.1 Il controllo di regolarità amministrativa	24
2.1.2 Il controllo di regolarità contabile	27
2.1.3 Il controllo sui rendiconti trimestrali degli agenti contabili	28
2.1.4 I controlli di regolarità amministrativa e contabile svolti nel 2019 in materia di appalti (Audit)	30
2.1.5 Il controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali	32
2.2 Controllo strategico	34
2.2.1 Esiti del controllo e misure adottate	43
2.2.2 Informativa all’organo legislativo	43
2.3 Controlli di gestione	44
2.3.1 La contabilità analitica	44
2.3.2 Il piano di gestione, gli obiettivi operativi e gli indicatori di risultato	44
2.3.3 I centri di responsabilità	45
2.3.4 I report e la relativa tempistica	45
2.3.5 Esiti del controllo di gestione e misure correttive	46
2.4 Valutazione del personale con incarico dirigenziale	47
2.5 Controllo sulla qualità della legislazione:	48
2.6 Controllo sull’impatto della regolazione	48
3 CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI	54
3.1 Struttura regionale dedicata	54
3.2 La perimetrazione delle società a controllo pubblico	55

3.3	Il controllo analogo.....	56
3.4	Misure di razionalizzazione delle partecipazioni.....	60
3.5	Attuazione delle disposizioni in materia di gestione del personale.....	61
3.6	Elementi informativi sulle società a controllo pubblico.....	62
3.7	Ambiti Territoriali Ottimali per le reti di servizi pubblici.....	63
3.8	Rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra Regione e partecipate.....	65
3.9	Indirizzi strategici e operativi e report informativi periodici.....	65
4	CONTROLLI SULLA GESTIONE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE	67
4.1	Verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Direttori generali.....	67
4.2	Esiti dei controlli dei collegi sindacali delle Aziende sanitarie.....	67
4.3	Documento di programmazione fabbisogni sanitari.....	68
4.4	Indicatori di <i>outcome</i>	69
4.5	Monitoraggio risk management.....	70
4.6	Monitoraggio assistenza sociosanitaria.....	71
4.7	Controlli di qualità e appropriatezza.....	71
4.8	Controlli sul volume di prestazioni sanitarie rese da pubblico e privato accreditato.....	73
4.9	Monitoraggio tempi di attesa delle prestazioni sanitarie.....	74
4.10	Disavanzo sanitario e piani di rientro aziendali.....	75
4.11	Gestione accentrata degli acquisti in sanità.....	75
4.12	Governo di volumi di attività e tetti di spesa.....	76
	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	78
1.	Assenza del controllo sulla qualità dei servizi	78
2.	Modifica della composizione dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC)	78
3.	Misure consequenziali: tempestività e parziale adeguamento	79
4.	Mancanza dei contenuti finanziari del DEFR 2019 (d.lgs. 118/2011)	80
5.	Carenze in tema di pubblicità e trasparenza (d.lgs. 33/2013)	80
6.	Necessità di incrementare i controlli di regolarità amministrativa	80
7.	Assenza di un sistema di contabilità analitica integrato con la contabilità finanziaria	81
8.	Necessità di adottare un piano di gestione con prospettiva triennale	81
9.	Necessità di potenziare il controllo analogo su enti e società	81
10.	Attuazione della normativa sull' <i>Internal Auditing</i> di enti e società regionali	82
11.	Necessità di razionalizzare il controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali	83
12.	Misure correttive dei controlli sulla gestione del SSR	83

INTRODUZIONE

L'art. 1, comma 6, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 ha posto in capo ai Presidenti delle Regioni l'onere di riferire annualmente alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sull'andamento del sistema dei controlli interni e sulla verifica dei controlli effettuati nell'anno.

Le relazioni si inseriscono nell'ambito degli istituti di coordinamento della finanza pubblica finalizzati a garantire il raccordo tra controlli interni ed esterni per il rispetto dei parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea estensibili anche alle autonomie speciali (Corte Cost. sent. n. 39/2014).

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal menzionato art. 1, la relazione intestata all'Organo di vertice della Regione si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte decisionali e programmatiche dell'Ente, in un'ottica di sana gestione finanziaria e di perseguimento del principio di buon andamento.

Sul piano oggettivo, il controllo anzidetto è condizionato, non diversamente da quanto previsto dal controllo finanziario sulla Regione, dall'emanazione di apposite Linee guida e dalla redazione del relativo questionario.

Come per le precedenti edizioni, le **Linee guida** approvate dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/SEZAUT/2020/INPR, nell'adunanza del 20 aprile 2020) si compongono di uno schema di relazione in forma di questionario a risposta sintetica (aperto, comunque, a un libero apporto da parte dei compilatori), mediante il quale è possibile registrare la presenza di eventuali criticità del sistema organizzativo regionale e stimolare l'adozione di misure correttive. Le risposte riguardano aspetti che attengono alla programmazione strategica e al controllo del ciclo di bilancio, alle modalità di sorveglianza e di autocorrezione interna, al contenuto dei report, al sistema degli indicatori, alla valutazione dei risultati del sistema regionale.

Inoltre, a fronte dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia di Covid-19 ancora in corso, la delibera N. 18/SEZAUT/2020/INPR "**Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19**", approvata dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti il 7 ottobre 2020, si pone come *raccordo tra le tradizionali linee guida emanate (...) dalla Sezione delle autonomie e l'attività che in questo periodo emergenziale svolgono e svolgeranno gli organi e le strutture di controllo interno degli enti territoriali e sanitari, a sostegno delle rispettive Amministrazioni per una strategica risposta agli impatti dell'epidemia*", e fornisce, agli organi di controllo interno, ai collegi sindacali e agli amministratori degli enti, alcune indicazioni che si richiamano all'"*esigenza di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività.*"

In particolare, il controllo di gestione dovrà "*rivedere gli strumenti di indagine per verificare la coerenza dei risultati raggiunti con l'evoluzione in atto e i nuovi obiettivi di gestione*", anche con riguardo alla valutazione dell'attività svolta in regime di lavoro agile, orientata alla verifica del risultato piuttosto che del processo.

In ambito di controllo strategico la Sezione delle autonomie evidenzia in primo luogo la necessità di adeguare la programmazione sia economico-finanziaria che strategico-operativa alle disposizioni nazionali e alle emergenze determinate dalla situazione sanitaria.

“Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare”.

La Sezione delle autonomie sottolinea, inoltre, che le minori entrate e le maggiori spese derivanti dall'emergenza sanitaria rendono ancor più rilevante il controllo degli equilibri finanziari, da esercitare mediante il monitoraggio sistematico e puntuale delle entrate, con particolare riferimento alla fase della riscossione, delle spese, prestando la massima attenzione alle anticipazioni e all'applicazione dell'avanzo libero, e dei finanziamenti vincolati, *“ai fini della loro corretta contabilizzazione e del loro effettivo utilizzo”.*

In merito al controllo del sistema delle partecipate, la Sezione delle autonomie richiama l'attenzione sull'opportunità di *“attivare ogni possibile misura di sostegno tesa a neutralizzare, nell'immediato, gli effetti derivanti dalla crisi economica provocata dall'emergenza da Covid-19 e a garantire la continuità delle società a partecipazione pubblica che, precedentemente alla crisi pandemica, non si trovavano già in condizioni di crisi strutturale”*, a tal fine adottando i provvedimenti *“adeguati”* richiesti dall'art. 14 del TUSP per garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e predisponendo piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socio-economico territoriale.

Pertanto, afferma la Sezione delle autonomie, oltre all'opportuno monitoraggio dei contratti di servizio, a tutela della *“correttezza dei rapporti finanziari/economici tra ente e società affidatari”* e garanzia della *“qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente”*, va posta la massima *“attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio”* potenziando le *“verifiche infrannuali, da accompagnare con analisi approfondite e valutazioni puntuali”* e prevedendo, in sede di consolidato, *“oltre alle consuete attività di riconciliazione delle diverse partite debitorie e creditorie, anche un'ulteriore azione di condivisione e scambio di dati (contabili), nonché di informazioni (extra-contabili) tra gli uffici responsabili del controllo sulle partecipate degli enti e gli organismi stessi”.*

Sul fronte del controllo sulla qualità dei servizi che, rileva la Sezione delle autonomie, risulta non aver trovato ottimale attivazione presso gli enti territoriali neanche nella fase precedente all'emergenza pandemica, sarà necessario *“intercettare, tempestivamente, attraverso una mappatura dei processi, le criticità che possono derivare dal recente superamento del paradigma classico del lavoro subordinato (...) in considerazione del fatto che, una volta terminata la crisi pandemica, potrà verificarsi un parziale consolidamento dell'esperienza lavorativa da remoto, anche per i correlati benefici sul fronte dell'ecosostenibilità”.*

Allo scopo di mantenere invariato, con tale modalità di erogazione dei servizi, il livello di soddisfazione delle esigenze dei cittadini, andrebbe verificata *“l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati, misurando la soddisfazione percepita dagli utenti ed effettuando indagini comparative, con il coinvolgimento attivo dei soggetti portatori di interessi”.*

È evidente che ampio spazio e massima attenzione vada dedicata al controllo sugli enti sanitari, costretti dall'emergenza a sostenere nuovi costi e adeguare i propri moduli organizzativi, mediante verifiche sia sul fronte dei risultati delle gestioni che su quello dell'efficacia e della qualità dei servizi resi.

Di particolare interesse il suggerimento della Sezione delle autonomie circa *“l'opportunità di ripensare i modelli organizzativi esistenti, tenendo conto dei cambiamenti a livello sanitario e sociale in atto”*, approntando *“strumenti di valutazione e controllo capaci di rilevare successi e criticità dei*

servizi" ovvero "metodologie di valutazione che tengano conto anche delle ricadute che le prestazioni hanno nel concreto sulla salute dei pazienti, nonché della capacità dei servizi di essere integrati"¹.

La Sezione rinvia per approfondimenti al testo completo della delibera citata.

Lo schema della presente relazione mantiene la struttura del questionario in esame, modificato, rispetto al precedente, solo quanto all'anticipo della trattazione del controllo strategico e si articola in quattro distinte Sezioni, la prima delle quali assolve ad una funzione essenzialmente ricognitiva dei profili caratteristici, trattati in modo più diffuso nelle successive.

La prima Sezione denominata "**Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni**" è diretta a registrare le tipologie di controllo interno e gli atti organizzativi, programmatici e strumentali, che ne sono a fondamento o a supporto.

La seconda Sezione definita "**Il sistema dei controlli interni**" tocca aspetti che riguardano il concreto funzionamento dei controlli interni, in una dimensione dinamico operativa che rappresenta il naturale sviluppo delle questioni delineate nella prima Sezione con riferimento all'assetto dei controlli interni.

La terza Sezione che contempla il "**Controllo sugli organismi partecipati**" è dedicata a monitorare i controlli in materia di esternalizzazione dei servizi in società e altri organismi partecipati, nonché l'impatto delle relative gestioni sui bilanci degli enti proprietari.

La quarta Sezione si occupa dei "**Controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale**" ed è diretta ad evidenziare la presenza di eventuali criticità nell'assetto organizzativo e gestionale del Servizio sanitario regionale. Il peso assunto dalla spesa sanitaria nei bilanci regionali ed il rilevante impatto sociale del servizio erogato richiedono, infatti, uno specifico spazio di approfondimento, considerata anche la rilevanza della spesa sanitaria sul quadro della finanza pubblica nazionale, soprattutto nel quadro dell'attuale emergenza.

La "**Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019**" è stata trasmessa a questa Sezione, oltre che a mezzo P.E.C. in data 31 luglio 2020, tramite il sistema gestionale ConTe (Contabilità Territoriale) il 4 agosto 2020 (prot. AUT - 0000636), conformemente a quanto disposto dalle linee guida impartite dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 5/SEZAUT/2020/INPR. In data 29 dicembre 2020, la Regione Lombardia ha fatto pervenire i piani d'azione regionali contenenti le misure consequenziali adottate, ex art. 3, co. 6, della legge n. 20/1994², in esito alle osservazioni formulate da questa Sezione nella relazione sui controlli interni anno 2018, approvata nella camera di consiglio del 29 aprile 2020 con la deliberazione n. 64/2020/FRG. L'analisi della relazione del Presidente della Regione da parte della Sezione di controllo è stata effettuata anche tenendo conto dei dati e delle informazioni già forniti dalla Regione

¹ In tal senso sembra orientato il "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria" di cui al **DM 12 marzo 2019**, pubblicato in G.U. il 14 giugno 2019 ed operativo a partire dal 1° gennaio 2020, che nasce con l'obiettivo di rinnovare lo strumento di misurazione delle prestazioni rientranti nei "Livelli essenziali di assistenza" fino ad oggi utilizzato, incrementando il numero degli indicatori da 33 ad 88.

² **L. 14/01/1994, n. 20 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"**

Art. 3 - Norme in materia di controllo della Corte dei conti

Comma 6: La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate.

nell'ambito delle attività istruttorie che hanno avuto ad oggetto gli altri controlli previsti dall'art. 1, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, in particolare, da quelle inerenti al giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2019, integrati da ulteriore documentazione disponibile su siti istituzionali, banche dati regionali ed espone in sintesi le risultanze istruttorie e le analisi svolte, seguendo lo schema del questionario sui controlli allegato alle linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie. Nelle conclusioni, infine, sono state evidenziate le osservazioni e le criticità emerse dall'esame della Relazione, degli atti connessi e dei successivi approfondimenti.

1 QUADRO RICOGNITIVO E DESCRITTIVO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

La legge regionale 4 giugno 2014, n. 17 contiene la Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'art. 58 dello Statuto d'autonomia della Regione Lombardia. L'art. 2, comma 1, della legge regionale prevede: "la Giunta regionale assicura

- a) il **controllo di regolarità amministrativa e contabile** per garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- b) il **controllo strategico** per valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione del programma regionale di sviluppo di cui all'articolo 5 della L.R. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione), in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;
- c) il **controllo di gestione** per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;
- d) la **valutazione delle prestazioni del personale**, anche ai fini dell'attribuzione della quota variabile della retribuzione definita in sede contrattuale."

Il successivo comma 2 dispone: "La Giunta regionale, per valutare e migliorare il sistema dei controlli interni, si avvale di una **funzione di audit**", mentre il comma 3 dispone "il controllo degli adempimenti in materia di **prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità e di trasparenza** delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività amministrativa ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nonché il rispetto della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia) e di quanto previsto dalla L.R. 3 maggio 2011, n. 9 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità)". I successivi articoli della L.R. n. 17/2014 delineano gli elementi fondamentali dei suddetti controlli.

La L.R. 28 settembre 2018, n. 13 ha istituito l'**Organismo regionale per le attività di controllo** (ORAC), composto di nove membri esterni alla Regione, oltre a due figure dirigenziali incardinate nella struttura organizzativa regionale³. Si tornerà più avanti sulla composizione dell'Organismo.

³ **L.R. 28 settembre 2018, n. 13 - Istituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo**

Art. 2 Costituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo

Co. 1. L'Organismo regionale per le attività di controllo è composto da nove membri, compreso il Presidente, esterni all'amministrazione regionale, nominati dal Consiglio regionale su designazione della Giunta regionale. Due dei componenti designati dalla Giunta regionale sono espressione delle minoranze consiliari. Le procedure di designazione sono disciplinate secondo quanto previsto dagli articoli 2, 4, 8 e da 11 a 14 della legge regionale 10 dicembre 2008, n. 32 (Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione).

Co. 2. Sono altresì componenti dell'Organismo regionale per le attività di controllo il responsabile della struttura organizzativa preposta all'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali della Giunta regionale e il responsabile della struttura organizzativa preposta alla funzione di audit di cui all'articolo 6 della L.R. 17/2014.

(...)

All'ORAC la citata legge regionale affida il compito di verificare il corretto funzionamento delle strutture organizzative della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale (...), di vigilare sulla trasparenza e regolarità degli appalti e sulla fase esecutiva dei contratti stipulati dalla Giunta regionale e dagli enti del sistema regionale, di valutare l'efficacia del sistema dei controlli interni della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale, nonché di supportare l'attività della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale nell'attuazione e nell'aggiornamento dei rispettivi piani di prevenzione della corruzione. L'art. 5 della citata L.R. 13/18 dispone, inoltre, che l'ORAC operi in raccordo con altri organismi di controllo, tra i quali il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'Organismo indipendente di valutazione della performance, il Collegio dei revisori dei conti, l'Agenzia di controllo del servizio sociosanitario lombardo.

1.1 Tipologie di controllo interno esercitate dalla Regione nel 2019

Nella relazione/questionario predisposta secondo le linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti il Presidente della Giunta regionale attesta che la Regione esercita:

- a) il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- b) il controllo di gestione;
- c) la valutazione del personale con incarico dirigenziale;
- d) il controllo strategico;
- e) il controllo sulla qualità della legislazione;
- f) il controllo sull'impatto della regolazione.

Dal novero dei controlli resi resta **escluso il controllo sulla qualità dei servizi**.

Tale carenza è stata già segnalata nelle relazioni sui controlli 2017 e 2018. Nelle misure consequenziali adottate in esito all'ultimo rilievo, la Regione ha fornito indicazioni circa le azioni intraprese.

La DGR n. 1132/2018, in particolare l'allegato D, stabilisce che a partire dal 2019, ai fini della valutazione delle prestazioni dei Direttori Generali di Enti e Società in house, rilevino i risultati della indagine di customer satisfaction di Regione Lombardia sulle attività svolte da enti e società in merito agli incarichi ricevuti.

Nella citata DGR è previsto che, la Giunta formalizzi, entro la fine di dicembre, e comunichi ai rispettivi CdA/Presidenti, la declinazione puntuale degli obiettivi relativi a:

- a. attuazione PRS;*
- b. semplificazione;*
- c. contenimento delle spese complessive di funzionamento;*
- d. customer di RL su attività società.*

Gli obiettivi di Enti e Società così declinati diventano parte integrante del Piano della Performance di Regione Lombardia, approvato entro il 31/01 di ogni anno.

(...) I parametri definiti dalla Giunta contribuiscono nel loro complesso alla valutazione della performance nella misura del 50% della retribuzione di risultato. Il restante 50% dipende da obiettivi e indicatori assegnati dagli organi di indirizzo dell'ente/società.

L'indagine di customer satisfaction si è dunque avviata con la procedura di valutazione della performance 2019 dei Direttori Generali di enti e società. L'assegnazione degli obiettivi 2019 con i relativi indicatori è avvenuta con la d.g.r. n. 1137/2019.

L'indagine di customer si è svolta attraverso la compilazione del questionario approvato ed i punteggi assegnati dai committenti per ciascuna attività valutata, ponderati con riferimento al valore economico dell'attività, hanno dato luogo ad un punteggio finale.

La valutazione è stata condotta dal Segretariato Generale e dalla UO competente in materia di Coordinamento SIREG.

La conclusione del procedimento, oggetto di una comunicazione in Giunta del Presidente e dell'Assessore al Bilancio del 23 marzo 2020, è stata quindi partecipata agli enti e alle società con nota del Segretario Generale, che rendeva noti i punteggi assegnati a ciascun Direttore Generale con riferimento ai singoli parametri (in particolare la customer satisfaction) e nel complesso.

Per completezza di informazione si segnala che il procedimento di valutazione della performance 2020 è stato avviato con la d.g.r. 2766/2020 con cui sono stati assegnati gli obiettivi annuali, che sono stati aggiornati, a seguito della situazione di emergenza sanitaria, con d.g.r. 3787/2020.

La Sezione osserva che si tratta della valutazione, peraltro ancora parziale⁴ e circoscritta, dei servizi resi dagli enti del sistema regionale nei confronti degli uffici regionali, chiamati a valutarli, sia pur in qualità di "clienti interni", nel quadro dell'esecuzione di ciascun contratto di servizio concluso tra Direzioni generali regionali ed enti del sistema regionale. Tale sperimentazione, descritta come azione intrapresa per superare la carenza di strumenti atti a rilevare la soddisfazione degli utenti, sembra ricadere piuttosto nel procedimento di valutazione dei risultati, diretta alla retribuzione di risultato della dirigenza delle aziende/società SIREG, poiché i parametri utilizzati sembrano prescindere da qualsivoglia ricaduta sui soggetti esterni eventualmente coinvolti dai processi esaminati.

In sintesi, l'inserimento di obiettivi inerenti alla qualità dei servizi tra i parametri valutativi del ciclo della *performance* della dirigenza degli enti regionali non sembra conferente ad un sistema di controlli sulla qualità dei servizi resi dalla Regione.

La Sezione conferma pertanto l'opportunità dell'adozione, unitamente a indicatori di *output* e di *outcome*, di forme di acquisizione del livello di soddisfazione degli utenti finali (cittadini o altre categorie di utenti) relativamente non solo ai servizi affidati agli enti del sistema regionale ma anche ai servizi erogati dall'Amministrazione regionale stessa nelle sue articolazioni interne.

1.2 Altre tipologie di controllo

La Relazione del Presidente riporta altre tipologie di controllo interno delineate dalla Regione.

1.2.1 I controlli di linea

Per controlli di linea la Regione Lombardia intende le verifiche effettuate, a cura delle singole Direzioni Generali, relativamente ai procedimenti di competenza di ciascuna di esse. Fin dalla relazione sui controlli 2017 è emerso che non vi sono norme generali che disciplinano l'organizzazione dei c.d. controlli di linea; tali controlli sono regolamentati dalle norme di settore che dispongono anche in merito ai controlli delle procedure disciplinate.

⁴ Gli enti e le società oggetto di valutazione sono ARPA, PoliS-Lombardia, ERSAF, ARIA S.p.A: Infrastrutture Lombarde S.p.A., Explora S.c.p.A. e Finlombarda S.p.A.

1.2.2 I controlli interni di “secondo livello”

La Regione, come nelle relazioni 2017 e 2018, ha isolato, all'interno del sistema dei controlli, i controlli interni “di secondo livello” o primari, volti a monitorare e gestire i rischi tipici quali il rischio operativo, il rischio finanziario, il rischio di (non) conformità e di compliance e i rischi di controllo delle partecipate e degli enti del Sistema regionale e sono svolti da funzioni specializzate e centralizzate che si relazionano di norma con le direzioni ciascuna in modo autonomo sulla base di un rapporto di equi-ordinazione e riportano al Segretariato Generale.

I controlli sul reporting di bilancio sono esercitati dal Collegio dei Revisori dei conti e la funzione di valutazione delle prestazioni è coordinata dall'apposito Organismo indipendente (OIV).

Allo stato attuale i controlli di compliance sugli atti dirigenziali sono successivi e non prevedono un sistematico follow-up.

1.2.3 Audit

La Relazione 2019, come le precedenti, elenca i principali compiti attribuiti alla funzione di audit che:

Forma la mappatura dei rischi strategici, operativi, finanziari e di compliance e pianifica le attività di audit, che effettua secondo il Piano di Audit annuale definito sulla base dei rischi rilevati.

Assiste le Direzioni nella redazione dei programmi di controllo direzionali, monitora i programmi di controllo delle Direzioni, cura l'organizzazione dei corsi di formazione sui controlli.

Monitora lo svolgimento dei controlli interni con l'individuazione di eventuali criticità di sistema e fornisce indicazioni in ordine alle azioni di miglioramento. Coordina e promuove la rete di Audit Interno del SIREG.

1.2.4 Responsabile per la Prevenzione della Corruzione

La Relazione 2018 rappresentava, come nel 2017, che il Responsabile ha il compito di monitorare i rischi di frode interna ed esterna e indicare le misure di prevenzione adeguate secondo le procedure previste dalla legge istitutiva (l. 190/2012).

La Relazione del 2019 precisa che il RPCT (Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza) svolge i seguenti compiti:

- *predispone la proposta del PTPCT e i relativi aggiornamenti per l'approvazione da parte della Giunta;*
- *notifica a tutti i Direttori e i Dirigenti una copia del PTPCT, per la successiva diffusione al personale;*
- *verifica l'efficace attuazione del PTPCT (Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza) e coordina le azioni di gestione del rischio di corruzione;*
- *pubblica, entro il 15 dicembre di ogni anno o comunque nei tempi indicati da ANAC, sul sito web dell'Amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta;*
- *cura la diffusione del Codice di Comportamento dei pubblici dipendenti ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 62 del 2013, il monitoraggio sulla relativa attuazione attraverso i Referenti e la sua pubblicazione sul sito istituzionale;*
- *assicura che sia individuato il soggetto Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (R.A.S.A.) preposto all'iscrizione dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (A.U.S.A.);*

- segnala i casi gravi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), al vertice politico dell'amministrazione e all'ufficio di disciplina, ai fini dell'attivazione delle diverse forme di responsabilità (art. 43, comma 5, d.lgs. n. 33/2013, art. 21 d.lgs. n. 165/2001);
 - a richiesta, fornisce informazioni all'OIV in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012), e segnala a tale organo nonché all'organo di indirizzo le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, co. 7, L. 190/2012);
 - verifica, d'intesa con il Direttore e/o il Dirigente competente, l'effettiva rotazione dei Dirigenti degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è elevato il rischio corruzione;
 - individua, con il supporto dei Referenti della prevenzione della corruzione, il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, c. 10, lett. c) L. 190/2012);
 - riferisce della propria attività all'organo di indirizzo politico, ogni qual volta esso ne faccia richiesta;
 - vigila sull'applicazione delle disposizioni in materia di rispetto delle norme sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al decreto, con il compito di contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità (art. 15, c.1);
 - segnala i casi di possibili violazioni al decreto all'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini delle funzioni di cui alla L. 215/2004, nonché alla Corte dei conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (art. 15, c. 2).
 - cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento dell'Amministrazione;
 - effettuare il monitoraggio annuale sulla loro attuazione;
 - provvede a pubblicare sul sito istituzionale e a comunicare all'ANAC i risultati del monitoraggio.
- Per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge 190/2012 sopra elencati, il RPCT può in ogni momento:
- chiedere informazioni ai Referenti della prevenzione della corruzione circa fatti di presunta corruzione verificatisi presso la relativa Direzione;
 - verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono generare, anche solo potenzialmente, corruzione e illegalità;
 - richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazioni per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale.
- Inoltre, in base a quanto previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013, il RPCT deve:
- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente (comma 1);
 - assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (comma 1);
 - segnalare alla Giunta regionale, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (comma 1);
 - assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico, anche in sede di riesame, sulla base di quanto stabilito dal suddetto decreto, ed in particolare dagli articoli 5 e 5-bis (comma 4).
- Il Responsabile è anche coordinatore dell'Unità Organizzativa Sistema dei controlli, Prevenzione della corruzione, Trasparenza e Privacy, collocata in posizione di staff nell'Ufficio di Presidenza.

1.3 Modifiche normative sul sistema dei controlli interni: l'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC)

La Relazione della Sezione sui controlli 2017, approvata con delibera 124/2019/FRG, aveva già dato conto, nel quadro della razionalizzazione e riduzione degli organismi di controllo interno, della modifica legislativa introdotta nel 2018 dalla L.R. 13 del 2018⁵. Tale legge ha infatti istituito l'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) mediante un intervento di razionalizzazione di tre organismi di controllo preesistenti: il Comitato dei controlli di cui all'art. 20, della L.R. 20/2008, il Comitato regionale per la legalità e la trasparenza dei contratti pubblici di cui all'art. 13 della L.R. 17/2015, e l'Agenzia Regionale Anti Corruzione (ARAC) di cui alla L.R. 5/2016, che hanno concluso il loro mandato nel 2018, a fine legislatura.

La Relazione della Sezione sottolineava la finalità di efficientamento del sistema di controlli interni mediante l'accentramento in un unico soggetto delle funzioni svolte da tre soggetti differenti, attribuendo altresì ad esso funzioni di controllo, di indirizzo e di coordinamento, da svolgere in raccordo con gli altri organismi di controllo della Giunta regionale.

Nella Relazione del Presidente della Regione sui controlli 2019 oggetto di esame - come già nelle Misure consequenziali alla Relazione sui controlli 2017 (delibera 124/2019/FRG) - è stato comunicato che *tale Organismo, è stato costituito con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 390 del 02/10/2019 e si è insediato in data 7/10/2019. L'ORAC, in data 18 novembre 2019, ha approvato la proposta di "Regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento e sulle modalità di raccordo dell'Organismo con gli altri organismi di controllo di cui all'art. 5 della l.r. 13/2018" ed un proprio Codice di Condotta. La proposta di Regolamento è stata trasmessa (...) alla Giunta Regionale che, con Deliberazione n. X/2544 del 26 novembre 2019, ne ha preso atto disponendo la sua trasmissione alle competenti Commissioni Consiliari per l'acquisizione del relativo parere, così come previsto dall'art. 6, comma 2 della citata legge regionale. L'ORAC, in base a quanto previsto dall'art. 3 comma 2 della l.r. 13/2018, svolge le sue funzioni 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.*

Nelle Misure consequenziali alla Relazione 2018, è stato inoltre comunicato che *L'Organismo regionale per le attività di controllo, nei primi mesi di attività, ha approvato (...) il Codice di condotta, nella seduta del 18 novembre 2019, nel quale sono stabiliti ulteriori doveri di comportamento ispirati a rigorosi principi di correttezza, lealtà, integrità, imparzialità, al fine di garantirne l'indipendenza, l'autonomia e il prestigio dell'Organismo.*

*Successivamente, la Giunta Regionale, sentite le competenti Commissioni Consiliari, con DGR XI/2759 del 31/01/2020, ha approvato in via definitiva, il **Regolamento sull'organizzazione e sul***

⁵ L.R. 28 settembre 2018, n. 13 Istituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo

Art. 1 Oggetto e finalità

Comma 1 - La presente legge istituisce l'Organismo regionale per le attività di controllo al fine di verificare il corretto funzionamento delle strutture organizzative della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale (...) di vigilare sulla trasparenza e regolarità degli appalti e sulla fase esecutiva dei contratti stipulati dalla Giunta regionale e dagli enti del sistema regionale, di valutare l'efficacia del sistema dei controlli interni della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale, nonché di supportare l'attività della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale nell'attuazione e nell'aggiornamento dei rispettivi piani di prevenzione della corruzione.

funzionamento e sulle modalità di raccordo di detto Organismo con gli altri organismi di controllo di cui all'art. 5 della l.r. 28 settembre 2018, n. 13 nella formulazione proposta da ORAC.

Si evidenzia inoltre che ORAC, nella seduta del 8 giugno 2020, ha approvato le **“Regole operative per lo svolgimento delle attività inerenti alle sedute, alle deliberazioni, al regime di pubblicità e all'accesso agli atti dell'Organismo per le attività di controllo”**.

Ai sensi dell'articolo 2 della L.R. 13/2018, l'Organismo è costituito da 11 componenti di cui nove esterni all'amministrazione regionale, tra i quali è individuato il Presidente, e due dirigenti interni. I nove componenti esterni sono designati dalla Giunta regionale e nominati dal Consiglio regionale tra esperti di elevata professionalità e notoria indipendenza con comprovate esperienze nel settore pubblico o in quello privato e competenze in specifiche materie (una o più tra le materie di controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, analisi del rischio, analisi dei processi e contratti pubblici).

I **due componenti interni** alla amministrazione regionale sono individuati dall'art. 2, comma 2, della l.r. 13/2018, nel responsabile della struttura organizzativa preposta alla attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali della Giunta e nel responsabile della struttura organizzativa preposta alla funzione di audit.

In merito ai due componenti interni dell'amministrazione regionale, la Sezione rileva la sussistenza di un conflitto d'interesse con le funzioni normativamente attribuite all'ORAC.

L'art. 1, comma 1, della L.R. 28 settembre 2018, n. 13, infatti, tra i compiti di pertinenza dell'organismo prevede quelli inerenti *“la valutazione dell'efficacia del sistema dei controlli interni della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale”*. Inoltre, il successivo art. 3, per quanto di interesse, prevede che:

1. L'Organismo regionale per le attività di controllo, connotato da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione, svolge le seguenti funzioni:

a) **definisce 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, secondo modalità finalizzate a semplificare, migliorare e rendere trasparenti le attività delle stazioni appaltanti regionali e degli operatori del settore, con l'obiettivo di prevenire, individuare e contrastare i rischi di corruzione, illegalità e infiltrazioni criminali;

b) **valuta**, 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;

(...)

e) **verifica**, con riferimento alla Giunta regionale e agli enti del sistema regionale, **la rispondenza dell'attività gestionale e dei risultati raggiunti agli obiettivi e agli indirizzi stabiliti, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse, l'imparzialità, la regolarità e l'efficienza dei procedimenti amministrativi di competenza, anche mediante il monitoraggio dei**

controlli di regolarità e di merito effettuati dalla Giunta regionale e dagli enti del sistema regionale;

(...)

g) *verifica l'idoneità e l'efficacia dell'attività di controllo analogo* sulle società partecipate dalla Regione operanti nei regimi previsti dall'articolo 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici);

(...).

L'attribuzione, in capo all'organo *de quo*, non solo di funzioni di supporto ma, principalmente, di controllo e monitoraggio, rende, a parere di questa Sezione, inopportuna la presenza all'interno dell'organismo dei responsabili della struttura preposta alle attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali della Giunta nonché di quella addetta alla funzione di *audit*.

La presenza in seno all'Organismo, infatti, del responsabile della struttura preposta al controllo successivo si potrebbe porre in conflitto, tra altro, con le funzioni previste dalla citata L.R. 13/2018 e segnatamente la verifica dell'*efficienza dei procedimenti amministrativi di competenza, anche mediante il monitoraggio dei controlli di regolarità e di merito effettuati dalla Giunta regionale e dagli enti del sistema regionale, nonché la valutazione dell'efficacia del sistema dei controlli interni della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale.*

La medesima criticità si potrebbe riscontrare per il responsabile della struttura organizzativa preposta alla funzione di *audit*, che si occupa, come riferisce la relazione sui controlli interni 2019, di monitorare *"lo svolgimento dei controlli interni, con l'individuazione di eventuali criticità di sistema, e fornire indicazioni in ordine alle azioni di miglioramento, nonché coordinare e promuovere la rete di Audit Interno del SIREG"*.

Tale responsabile, quindi, da un lato fornisce indicazioni migliorative e monitora i controlli interni, sotto un altro profilo si trova a far parte dell'ORAC, organismo che, tra altro, deve valutare *l'efficacia del sistema dei controlli interni della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale.*

Allo stato attuale, dunque, la struttura di controllo, pur secondo una dinamica collegiale, è costituita con la presenza, all'interno della compagine, degli stessi soggetti controllati e responsabili, almeno in parte, del funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente e degli organismi del Sireg.

Ben diversa e giuridicamente compatibile, si porrebbe una loro partecipazione in termini di supporto ed ausilio all'ORAC, senza, dunque, alcun ruolo sostanziale nella fase di formazione della volontà collegiale dell'organo *de quo*.

Tra l'altro, il Responsabile anticorruzione è anche coordinatore dell'Unità Organizzativa Sistema dei controlli, Prevenzione della corruzione, Trasparenza e Privacy (DGR 1739 del 10.6.2019), all'interno della quale è allocato il responsabile della struttura preposta al controllo successivo, nonché componente dell'ORAC.

Risulta evidente che le rilevanti funzioni normativamente attribuite all'ORAC in tema di mappatura rischi e anticorruzione, nonché di coordinamento di altri organismi di controllo, tra i quali l'Organismo Indipendente di Valutazione (normativamente composto di membri

esterni e indipendenti dall'amministrazione⁶), rendono inopportuno che figure dirigenziali sottoposte al coordinamento dell'incaricato dell'anticorruzione, siano anche componenti dell'organismo *de quo*.

Alla luce di quanto sopra rilevato, al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'organo, in conformità, tra l'altro, a quanto disposto dalla stessa legge istitutiva (art. 1, comma 1, e art. 3, comma 1, L.R. n. 13/2018), la Sezione auspica una modifica legislativa, con il conseguente adeguamento organizzativo, che tenga conto dei rilievi effettuati.

L'attuale Organismo è stato nominato, previa designazione della Giunta, dal Consiglio Regionale con la deliberazione n. XI/559 del 9 luglio 2019, con la successiva sostituzione di due componenti (deliberazioni del Consiglio nn. XI/731 del 1° ottobre 2019 e XI/1073 del 26 maggio 2020).

La legge istitutiva dell'ORAC stabilisce (Art. 7) che l'indennità dei componenti esterni è parametrata su quella del Difensore regionale, ed è fissata al 50% (37.962 euro annui lordi), e per il Presidente all'80% (60.739 euro annui lordi).

L'ORAC, in coerenza con quanto definito nel Piano annuale di attività, predispone due relazioni semestrali per il Consiglio regionale e per la Giunta regionale.

Ciascuna relazione contiene in forma dettagliata:

- a) le attività di verifica e valutazione effettuate, evidenziando criticità, anomalie e irregolarità eventualmente riscontrate;
- b) i pareri e le proposte inviati alla Giunta e agli enti del sistema regionale in ordine a possibili interventi correttivi e azioni migliorative;
- c) gli interventi correttivi attuati e le azioni migliorative adottate dalla Giunta e dagli enti del sistema regionale, i risultati ottenuti e la loro rispondenza agli indirizzi e alle indicazioni fornite, evidenziando l'eventuale mancata adozione di adeguate azioni migliorative.

Dal sito istituzionale dell'ORAC⁷ è possibile accedere ai principali documenti sopra citati (Codice di condotta, Regolamento, Regole operative) e anche al Piano annuale di Attività 2020, approvato nella seduta del 16 dicembre 2019, alle due Relazioni semestrali 2020 e al Piano annuale di Attività 2021, approvato nel dicembre 2020.

Sono presenti, inoltre, i verbali delle sedute, le deliberazioni e le indicazioni fornite all'amministrazione regionale su varie questioni (es. attività di controllo nell'emergenza Covid-19, osservazioni e pareri su specifici atti o questioni).

Al riguardo si segnala che alcuni dei documenti disponibili risultano privi dell'indicazione di data, protocollo e firmatario dell'atto.

⁶ D.Lgs. 27/10/2009, n. 150 - Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

Art. 14. Organismo indipendente di valutazione della performance

Comma 8. I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione interessata o tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

⁷<https://www.orac.regione.lombardia.it/wps/portal/site/orac>

1.4 Misure consequenziali alle osservazioni formulate sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni

La Regione, con PEC del 29 dicembre 2020, ha fatto pervenire, in ritardo rispetto al termine di sei mesi indicato dall'art. 3, co. 6, della legge n. 20/1994⁸, i piani d'azione regionali contenenti le misure consequenziali adottate in esito alle osservazioni formulate da questa Sezione nella relazione sui controlli interni anno 2018, approvata nella camera di consiglio del 29 aprile 2020 con la deliberazione n. 64/2020/FRG.

La Sezione, su alcuni punti, riscontra un adeguamento parziale alle osservazioni formulate, come precisato nelle considerazioni conclusive riportate in fondo alla presente relazione.

Quanto al contenuto delle azioni indicate dalla Regione, sui singoli argomenti affrontati nel corso della trattazione, si è tenuto conto delle indicazioni fornite dall'Amministrazione di cui sono stati riportati alcuni stralci.

1.5 Adozione del documento di economia e finanza regionale (DEFR)

In questa parte del questionario sui controlli interni sono raccolte le informazioni relative all'adozione da parte della Regione del documento di economia e finanza regionale (DEFR) ai sensi dell'art. 36, co. 3^o, del d.lgs. n. 118/2011, e al rapporto tra la programmazione strategica e quella finanziaria, di cui al successivo comma 4¹⁰ dell'art. 36 medesimo e all'allegato 4/1 - Principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio. Quanto agli adempimenti relativi all'anno d'interesse, si è preso atto che la Giunta regionale ha approvato, in data 2 luglio 2019, con DGR n. XI/1803 il "Documento di Economia e Finanza Regionale - DEFR 2019", relativo al triennio 2020-22, e in data 30 ottobre 2019, con DGR n. XI/2342, la Nota di aggiornamento del DEFR, che integra e aggiorna il PRS, approvata dal Consiglio regionale con risoluzione n. 28 (DCR 766 del 26.11.2019).

La risoluzione impegna la Giunta regionale, tra l'altro, a rivedere, la metodologia di verifica degli obiettivi del PRS, di definizione dei risultati attesi e dei relativi indicatori in linea con le azioni trasversali al raggiungimento dei target dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo sviluppo sostenibile e con il perseguimento degli obiettivi di sviluppo e coesione della Programmazione Europea 2021-2027. In particolare, è stato previsto di individuare, per

⁸ L. 14/01/1994, n. 20 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"

Art. 3 - Norme in materia di controllo della Corte dei conti

Comma 6: La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate.

⁹ d.lgs. n. 118/2011 - Art. 36 Principi generali in materia di finanza regionale

comma 3. Le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione allegato al presente decreto. Il DEFR è approvato con una delibera del consiglio regionale.

¹⁰ comma 4. La regione adotta, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1 al presente decreto.

ciascuna politica, adeguati indicatori di realizzazione, di risultato e di efficacia, e conseguentemente di riprogettare la struttura e i contenuti della Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo prevista dall'articolo 77 bis della LR 34/1978¹¹.

La programmazione strategico-finanziaria regionale ha grande rilevanza nel quadro dell'armonizzazione dei sistemi contabili introdotta dal d.lgs. 118/2011. Questa Sezione si è più volte occupata della materia, sotto il duplice profilo programmatico finanziario e strategico, sia in sede di relazione sui controlli interni 2017 e 2018¹² che in occasione delle parifiche del Rendiconto 2018 e 2019¹³.

Nelle relazioni citate, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti, questa Sezione ha formulato un duplice ordine di osservazioni.

a) È stato in primo luogo rilevato che il Consiglio regionale, con Deliberazione n. 1676 del 28/11/2017, in sede di approvazione del DEFR 2017, ha adottato una risoluzione che impegna la Giunta a rivedere, fin dal 2018, la metodologia di verifica degli obiettivi del PRS, di definizione dei risultati attesi e dei relativi indicatori, in particolare individuando per ciascuna politica **adeguati indicatori di realizzazione, di risultato e di efficacia**, e conseguentemente a riprogettare la struttura e i contenuti della Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo prevista dall'articolo 77bis della L.R. 34/1978 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione, come modificata dall'articolo 3 della L.R. 36/2014). La Sezione aveva auspicato che venisse data attuazione alla risoluzione del Consiglio, e che fossero tempestivamente avviate iniziative dirette alla modifica del sistema di valutazione degli obiettivi con particolare riguardo all'individuazione di più adeguati indicatori di realizzazione, di risultato e di efficacia. Sull'argomento si tornerà in merito al controllo strategico (par. 2.4).

Dal testo del questionario sui controlli riguardanti il 2018 e il 2019, non emerge alcun elemento di rilievo sull'argomento, tuttavia tra le azioni di recepimento delle osservazioni di questa Sezione relative ai controlli sul 2017, la Regione Lombardia aveva comunicato che *“Con DCR 64 del 10 luglio 2018 il Consiglio Regionale ha approvato, su proposta della Giunta, il Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura. Il PRS, organizzato per missioni e programmi, prevede, per la prima volta, per ogni missione almeno un indicatore di risultato o di impatto. Tra gli allegati del PRS è stato, inoltre, inserito un documento nominato “Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030”, utile a identificare gli indicatori di sviluppo sostenibile su cui l'azione regionale incide maggiormente. La prima rendicontazione di tali indicatori*

¹¹ La riforma armonizzatrice dei bilanci degli enti territoriali, definita dal D.Lgs. n. 118/2011, integrato dal D.Lgs. n. 126/2014 e da successivi decreti ministeriali di aggiornamento (ex artt. 3, comma 6, 4, comma 7 ter e 11, comma 11 del D.Lgs. n. 118/2011), prevede all'art. 36 che le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione.

A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione (Allegato 4/1).

Tale documento programmatico, presentato dalla Giunta regionale al Consiglio per le conseguenti deliberazioni, viene poi aggiornato con apposita Nota di Aggiornamento predisposta successivamente alla Nota di Aggiornamento del DEF statale.

¹² Relazioni approvate rispettivamente nella camera di consiglio del 26 marzo 2019 (delib. n. 124/2019/FRG) e nella camera di consiglio del 29 aprile 2020 (delib. n. 64/2020/FRG).

¹³ Deliberazioni n. 295/2019/PARI dell'8 luglio 2019 e n. 92/2020/PARI del 21 luglio 2020.

è stata fatta con la Relazione annuale sull'avanzamento del PRS 2018, approvata con DGR 1892 del 15 luglio 2019. Si segnala che con l'approvazione del DEFR (DGR 1803 del 2 luglio 2019) e della sua Nota di aggiornamento (DGR 2342 del 30 ottobre 2019) è stato fatto un ulteriore lavoro di affinamento degli indicatori di risultato e/o impatto, al fine di renderli sempre più coerenti e misurabili."

Nelle misure consequenziali alle osservazioni sui controlli riguardanti il 2018, la Regione ha inoltre comunicato che con la Relazione sull'avanzamento del PRS, approvata con DGR 3367 del 14 luglio 2020, è stato perfezionato sia il livello degli indicatori, sia la capacità di sintesi sullo stato di attuazione del PRS. Sono stati, infatti, inseriti nel Documento anche alcuni grafici, elaborati grazie alle informazioni contenute nell'applicativo di programmazione e controllo strategico di Regione Lombardia "Lapis", che rendono più intuibile e maggiormente trasparente l'avanzamento in termini percentuali del Piano Regionale di Sviluppo 2018-23.

Per le osservazioni svolte circa la significatività delle innovazioni introdotte in materia di indicatori, si fa rinvio al paragrafo 3.2 della presente relazione concernente il controllo strategico.

b) In secondo luogo, questa Sezione ha osservato che risultano **mancanti i contenuti finanziari che devono comporre la II Sezione dei DEF regionali** (allegato 4.1, punto 5.3, del d.lgs. 118/2011¹⁴). Tali contenuti sono condizionati all'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale e vanno definiti a seguito del parere sul DEF nazionale, reso dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, parere peraltro espresso, per il 2017 e 2018, rispettivamente in data 4 maggio 2017 e 21 giugno 2018. Per il 2019 il 9 maggio 2019 e per il 2020 il 7 maggio 2020.

¹⁴ Allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011 principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio punto 5.3 - Contenuti del DEFR

Il DEFR contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione.

Ogni Regione definisce i contenuti del DEFR, che dovrà comunque contenere almeno quanto segue:

- le politiche da adottare
- gli obiettivi della manovra di bilancio, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica,
- il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento,
- gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate.

La prima sezione comprende:

- il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento,
- la descrizione degli obiettivi strategici con particolare riferimento agli obiettivi e gli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali.

La seconda sezione comprende l'analisi sulla situazione finanziaria della Regione ed, in particolare, contiene:

- la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
- la manovra correttiva;
- l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;
- gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, tenendo conto della speciale disciplina relativa al debito pregresso già autorizzato e non contratto secondo la disciplina vigente fino all'entrata in vigore della L. Costituzionale 1/2012 e della relativa legge attuativa, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo.

Nelle misure consequenziali adottate in esito alle osservazioni della Sezione, la Regione ha confermato la propria posizione circa il contenuto meramente programmatico del DEFR, invocando il punto 5.3¹⁵ del principio contabile applicato, che richiama l'articolo 5, comma 1, lettera a)¹⁶, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Sul contenuto e la funzione del DEFR, la Sezione in sede di parifica del rendiconto 2018 ha svolto alcune considerazioni di carattere sistematico in ordine alla normativa nazionale (d.lgs. 118/2011) e regionale (L.R. 34/1978 e ss. mm. ii.) in tema di programmazione di bilancio, osservando che, “differentemente dal livello nazionale, il documento programmatico come recepito dal Consiglio regionale non costituisce (obbligatoriamente) vincolo esterno alla manovra di bilancio che, in questo modo, risulta depotenziata. Sarebbe utile superare questa aporia, per dare alla programmazione di bilancio maggiore incisività al fine di favorire una maggiore correlazione tra programmato e realizzato”.

Nella parifica del rendiconto 2019 la Sezione ha osservato che “una conferma di queste aporie si ritrova anche nel DEFR 2019 (...). Il documento è ricco di informazioni, ma privo del quadro tendenziale e programmatico (nonostante siano indicate le principali variabili economiche a livello regionale su cui potrebbe essere costruito)”.

Al riguardo la Regione ha comunicato: “Nonostante la disposizione dal comma 6, articolo 9 bis, della legge regionale 34 del 1978 (legge di contabilità regionale), secondo cui: <<La mancata deliberazione della risoluzione sul documento strategico annuale non preclude l'approvazione delle leggi di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi collegate con rilievo finanziario>>, Regione ha sempre attuato puntualmente il D.Lgs. 118/2011, approvando DEFR e Nota di aggiornamento prima della apertura della sessione di bilancio”.

La Sezione prende atto che sul punto la Regione, pur avendo confermato, anche in sede di misure consequenziali alla relazione sui controlli 2018, di ritenere che *il contenuto del DEFR è limitato a quello previsto per la prima sezione del documento, ad esclusione quindi dei contenuti finanziari, i quali “sono condizionati all’avanzamento dell’attuazione del federalismo fiscale”, ha comunque comunicato “di avere avviato, attraverso Polis (incarico approvato con decreto dirigenziale 3266 del 13/03/2020) una prima analisi per arricchire il DEFR di alcune informazioni e di aggregati di finanza pubblica regionale rilevabili dai CPT. Gli esiti saranno utilizzabili nei Documenti 2021”, segnalando inoltre che “con l’approvazione della Nota di aggiornamento*

¹⁵ D.Lgs. n. 118/2011, all. 4.1 punto 5.3 ultimo comma:

I contenuti finanziari del DEFR e della Nota di aggiornamento al documento strategico di programmazione, sono condizionati all’avanzamento dell’attuazione del federalismo fiscale e definiti a seguito del parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella nota di aggiornamento del DEF) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al governo. In caso di mancata attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42, i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente al disegno della legge di bilancio.

¹⁶ Legge 5/5/2009, n. 42 - Art. 5. (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'*articolo 18*; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.

NADEFR 2020 (DGR 3748 del 30/10/2020) si è cercato di dare una prima restituzione delle fonti di finanziamento di ciascun risultato atteso”.

1.6 Verifiche attivate circa il tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza dal d.lgs. 33/2013

La Relazione sui controlli effettuati nel 2019 conferma quanto già comunicato per gli esercizi precedenti, assicurando che sono stati effettuati monitoraggi con cadenza periodica da parte della UO Sistema dei controlli, Prevenzione della Corruzione, trasparenza e Privacy. I controlli relativi agli obblighi di pubblicazione vengono effettuati attraverso la verifica delle pubblicazioni presenti nella sottosezione “Amministrazione Trasparente”, nel quadro di comunicazioni ed incontri con i Dirigenti responsabili dell’elaborazione dei dati.

Nella Relazione sui controlli il Presidente attesta, inoltre, di non aver ricevuto dal responsabile per la trasparenza segnalazioni, ai sensi dell’art. 43¹⁷, co. 5, d.lgs. n. 33/2013, circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione, neanche con riferimento agli atti e provvedimenti di cui agli artt. 23 - Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi e 26 - Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Dai riscontri effettuati dalla Sezione risulta che i siti della Regione e degli enti regionali, compresi gli enti del servizio sanitario, sono dotati, in linea di massima, di una sezione Amministrazione trasparente conforme alla normativa indicata.

Tuttavia, nella precedente relazione sui controlli interni la Sezione ha richiamato la propria indagine sulla gestione dell’**Agenzia Regionale per l’Ambiente**, di cui alla deliberazione 26/2020/GEST del 4 marzo 2020, in cui era emersa la non agevole consultabilità del sito istituzionale dell’ARPA Lombardia e l’incompletezza dei suoi contenuti.

La Sezione aveva accertato infatti che il sito dell’Agenzia, relativamente alla sezione Amministrazione Trasparente, presentava contenuti incompleti, con particolare riferimento alle sottosezioni incarichi amministrativi di vertice, incarichi esterni e consulenze, nonché dei dati riguardanti il Conto annuale del personale (talora palesemente incongruenti). Lo stesso Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) dell’Arpa aveva rilevato criticità (presenza di dati incompleti e/o presenti in formato non aperto), che l’Arpa aveva peraltro indicato come superate.

Al riguardo, nelle misure consequenziali alla relazione sui controlli interni 2018, la Regione ha riferito che *il RPCT (Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza) di ARPA ha fornito i seguenti aggiornamenti:*

“1. Implementazione della nuova sezione Amministrazione trasparente:

¹⁷ D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

Art. 43 Responsabile per la trasparenza

Comma 5. In relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

Nel corso del 2020 è stata effettuata con la struttura ICT l'analisi dei processi e delle esigenze di modifica dell'applicativo per la pubblicazione dei dati ed è stato predisposto un progetto esecutivo e un piano di lavoro che sarà realizzato nel 2021 a seguito dell'aggiudicazione della gara per la fornitura di servizi informatici.

La revisione globale della sezione trasparenza verte su alcuni punti focali:

- *Workflow e gestione del dato*
- *Sezione Generica*
- *Sezione Bandi di gara e contratti*
- *Sezione Personale*
- *Sezione consulenti e collaboratori e sezione Organizzazione – Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo*
- *Layout Grafico*

2. Superamento criticità segnalate dall'OIV:

Risultano pubblicati i documenti dell'anno 2017 mancanti e che riguardavano dati relativi ai premi, relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ammontare complessivo dei debiti e numero delle imprese creditrici.

Sono stati ripubblicati in formato aperto tutti i documenti relativi agli anni 2017, 2018 e 2019 contenenti informazioni e dati suscettibili di rielaborazione. Tali documenti riguardano le sezioni bilanci e performance."

La sezione prende atto delle iniziative intraprese dall'Agenzia regionale per l'ambiente per superare le criticità indicate dall'OIV in tema di trasparenza del sito istituzionale.

Nel corso di specifici controlli, questa Sezione ha riscontrato che numerosi Enti del Servizio sanitario regionale risultano inadempienti agli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, con particolare riferimento al programma biennale degli acquisti di beni e servizi e del programma triennale dei lavori pubblici (art. 21 d.lgs. 50/2016 – cod. contratti pubblici). I dati risultano assenti o parziali e in ogni caso non sono disponibili in formato aperto.

Questa Sezione ribadisce l'importanza primaria del tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza dal d.lgs. 33/2013 e richiama la Regione al più attento e puntuale controllo di tali adempimenti da parte di tutti gli enti del sistema, (provvedendo anche ad uniformare nel tempo la struttura dei relativi siti).

2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

In questa sezione della Relazione si prendono in esame le varie tipologie di controllo, di cui sono illustrate le caratteristiche principali.

2.1 Controlli di regolarità amministrativa e contabile

Il questionario richiede, in particolare, l'indicazione:

- a) degli organi che hanno esercitato questo tipo di verifiche;
- b) degli organi cui sono dirette le risultanze dei controlli effettuati;
- c) della numerosità degli atti su cui i controlli sono esercitati;
- d) delle modalità di individuazione del campione da esaminare;
- e) della periodicità e della frequenza delle verifiche;
- f) del momento di esercizio della potestà di controllo in relazione allo stato dei provvedimenti sottoposti a controllo (controllo preventivo o successivo);
- g) degli organi o uffici assoggettati ai controlli;
- h) delle misure adottate in esito ai controlli effettuati.

Le caratteristiche che emergono dalle indicazioni fornite dalla Regione sono di seguito esposte distintamente per le due tipologie di controllo.

2.1.1 Il controllo di regolarità amministrativa

La legge regionale n. 17 del 4 giugno 2014, all'art. 4¹⁸, ha introdotto nel sistema integrato dei controlli interni il *controllo successivo* di regolarità amministrativa sugli atti dirigenziali. La Giunta regionale con deliberazione n. X/2995 del 30 dicembre 2014 ha definito tale tipologia di controllo, avviato il 1° aprile 2015, approvando la Procedura¹⁹ per il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali (allegato A alla delibera).

¹⁸ L.R. 04/06/2014, n. 17 **Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto d'autonomia** - art. 4 Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

1. I dirigenti assicurano la regolarità amministrativa dei propri atti. I direttori e i dirigenti esprimono, congiuntamente, parere di regolarità amministrativa sulle proposte di atti da sottoporre al Presidente della Regione e alla Giunta regionale per l'approvazione.

2. Gli atti dei dirigenti con effetti finanziari o anche patrimoniali sono sottoposti al visto di regolarità contabile del dirigente competente in materia di bilancio e ragioneria.

3. La Giunta regionale definisce la procedura per il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali, secondo principi generali di revisione aziendale.

¹⁹ DGR 30/12/2014, n. 2995

Allegato A - Procedura per il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali

1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa si espleta sugli atti dirigenziali secondo i principi generali di revisione aziendale.

In particolar modo il controllo deve essere improntato, ai seguenti principi:

- **indipendenza**: il responsabile e gli addetti alle attività di controllo devono essere in posizione di indipendenza rispetto agli atti da verificare;

- **imparzialità, trasparenza, pianificazione**: il controllo deve essere effettuato in base a regole chiare, pianificate periodicamente e pubblicizzate preventivamente, nonché secondo tecniche di campionamento che consentano di verificare le attività ed i processi facenti capo alle Unità Organizzative dell'Ente;

- **riservatezza**: il responsabile e gli addetti alle attività di controllo sono tenuti al rispetto della riservatezza circa le informazioni ricevute;

- **competenza**: nell'esercizio delle proprie funzioni, gli addetti alle attività di controllo, utilizzano il bagaglio più appropriato di conoscenze, competenze ed esperienze;

Nel 2019 l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti dirigenziali è stata esercitata dall'Unità Organizzativa Sistema dei controlli, prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy. Dal 1° luglio con la DGR 1739 del 10.6.2019, la competenza è stata attribuita alla Direzione Affari Istituzionali, con riporto funzionale alla Unità organizzativa Sistema dei controlli, prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy.

Dalla Relazione sui controlli si legge inoltre che *nel corso del 2019 sono stati controllati n. 940 decreti per una percentuale pari a più del 10% dei decreti adottati dalle direzioni della Giunta regionale nel periodo di estrazione, che evidenzia un incremento rispetto agli anni precedenti, nonostante i diversi avvicendamenti organizzativi e l'invarianza delle risorse umane assegnate*

- **tempestività:** le attività di controllo devono essere effettuate in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti da verificare per assicurare l'adozione di adeguate ed efficaci azioni correttive;

- **standardizzazione degli strumenti di controllo:** il controllo successivo deve essere effettuato sulla base di *standards* predefiniti.

2. Il controllo successivo di regolarità amministrativa è finalizzato ad attuare i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e risponde anche alla necessità di attivare meccanismi di controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, così come previsto dall'art. 1, comma 9, lett. b) della L. 6 novembre 2012, n. 190;

3. Il controllo successivo di regolarità amministrativa prevede di:

- verificare la legittimità, regolarità e correttezza, anche procedimentale, sotto il profilo tecnico, degli atti adottati con particolare riguardo al rispetto delle norme comunitarie, costituzionali, legislative, statutarie e regolamentari, nonché l'adempimento degli obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013;

- segnalare le anomalie, criticità, scostamenti e vizi riscontrati nonché, formulare osservazioni per eventuali azioni correttive anche di autotutela.

4. I controlli sugli atti dirigenziali sono effettuati sulla base di un piano di lavoro, predisposto semestralmente da parte del dirigente sovraordinato al dirigente preposto all'attività di controllo, su proposta di quest'ultimo. Nella predisposizione del piano si tiene conto della tipologia degli atti e delle criticità emerse nel corso delle verifiche effettuate, nonché delle risorse professionali a disposizione. In sede di prima applicazione si tiene conto degli esiti dell'attività di audit.

5. Gli atti oggetto del controllo sono scelti con tecniche di campionamento nella misura stabilita dal piano di lavoro, sulla base della rilevanza finanziaria degli atti e delle aree a rischio, anche tenuto conto di quanto espresso nel Piano Anticorruzione di cui alla l. 190/2012.

Il controllo è esercitato entro 10 giorni lavorativi dall'adozione dell'atto.

6. Gli addetti alle attività di controllo possono chiedere, ed i destinatari sono obbligati a fornire, dati ed informazioni ai funzionari che hanno predisposto l'atto e ai Dirigenti sovraordinati: in tal caso il termine di cui al punto 5 che precede è interrotto sino alla ricezione delle informazioni richieste.

7. Per ogni controllo effettuato viene compilata una scheda secondo il *format* allegato al piano di lavoro, con l'indicazione sintetica delle verifiche svolte e dell'esito.

8. Le irregolarità riscontrate vengono comunicate senza ritardo al Dirigente che ha adottato l'atto e al Direttore Centrale/Generale unitamente alle osservazioni per eventuali azioni correttive anche di autotutela, ferme restando le personali responsabilità. Il Dirigente comunica, entro 10 giorni lavorativi decorrenti dalla ricezione della comunicazione, al responsabile dell'attività di controllo le iniziative adottate a seguito della segnalazione di irregolarità; la comunicazione, debitamente motivata, deve essere resa anche in caso di omessa adozione di iniziative.

Nel caso in cui fossero rilevate situazioni di particolare gravità, che richiedano interventi urgenti, il responsabile dell'attività di controllo, comunica senza indugio al Direttore Centrale/Generale e al Segretario Generale le circostanze rilevate, gli adempimenti conseguenti e le possibili azioni correttive; qualora l'atto soggetto a controllo abbia riflessi finanziari, la comunicazione è inviata anche al Dirigente responsabile in materia di Bilancio e Ragioneria.

9. I dati relativi ai controlli effettuati vengono trasmessi periodicamente al Segretario Generale, al Dirigente Responsabile della U.O. Sistema dei Controlli, al Responsabile della Prevenzione e Corruzione, ed all'Organo di Valutazione dei risultati dei dipendenti (OIV).

10. Annualmente viene sottoposta all'approvazione della Giunta una relazione contenente gli esiti dei controlli effettuati.

all'attività, per la quale non sono previsti investimenti. Di tali atti n. 617 sono riconducibili a procedimenti amministrativi relativi ad attività ritenute a più elevato rischio corruttivo, così come richiamate nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (riconoscimento e liquidazione di provvidenze economiche, rilascio di autorizzazioni e concessioni, affidamento di lavori, servizi e forniture, acquisizione e progressione di personale). Rispetto al totale dei decreti controllati n. 43 sono stati esitati con rilievi.

La Regione ha riferito inoltre che le risultanze dell'attività di controllo sono state riscontrate con specifica nota, per la maggior parte di condivisione, da parte dei dirigenti firmatari (...), che, se del caso, hanno esercitato i poteri dell'autotutela amministrativa loro propri. Infatti, tale controllo avviene su atti perfetti e definitivi che, come tali, sono validi ed efficaci.

Ferma restando la responsabilità in via esclusiva dei dirigenti in relazione alla legittimità degli atti adottati, alla regolarità delle procedure espletate nel rispetto dei principi e delle disposizioni di carattere generale che presiedono alla gestione del procedimento amministrativo, nonché alla corretta applicazione delle regole e dei criteri (...) di redazione degli atti amministrativi, sono stati numerosi i momenti di confronto e scambio di comunicazioni con i dirigenti i cui decreti sono stati esitati con rilievi.

La Relazione sui controlli 2019 ha confermato infine che la selezione dei decreti sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa è stata effettuata da un sistema informatico che determina un ordine casuale dei decreti adottati in un giorno determinato; i decreti sono stati controllati con tale priorità e nella misura percentuale stabilita dai piani di lavoro semestrale

A questo proposito, risulta essenziale documentare con maggiore dettaglio la procedura di campionamento adottata, non essendo il semplice riferimento alla casualità dell'estrazione compiutamente informativo e caratterizzante del metodo seguito.

Si riporta di seguito un prospetto di raffronto con i dati sui controlli di regolarità amministrativa effettuati nel 2017 e nel 2018, dal quale, pur non potendo calcolare la percentuale degli atti sottoposti a controllo poiché non è stato fornito il numero totale dei decreti adottati in ciascuno degli anni considerati, emerge un aumento del numero degli atti sottoposti a controllo, particolarmente concentrato nell'ambito dei procedimenti amministrativi relativi ad attività ritenute a più elevato rischio corruttivo dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza.

Anno	Decreti controllati (A)	di cui a rischio corruttivo (B)	% atti a rischio corruttivo (B/A)	Rilievi (C)	% decreti con rilievi sui decreti controllati (C/A)
2017	860			230	27%
2018	860	523	61%	194	23%
2019	940	617	66%	43	5%

Tuttavia, spicca soprattutto la diminuzione del numero dei rilievi, che rappresentano solo il 5% degli atti assoggettati al controllo.

Ove ciò si riscontrasse anche negli anni successivi, tale dato potrebbe essere un indicatore del fatto che il controllo successivo di regolarità amministrativa ha perseguito, conformemente alla *ratio* della norma, non solo una finalità di autocorrezione e legalità del

sistema, attraverso l'esercizio del potere di autotutela, ma anche una funzione collaborativa, tipica del "controllo- direzione", caratterizzante l'assetto dei controlli interni.

Affinché tale obiettivo possa, comunque, realizzarsi è necessario che questa forma di controllo venga esercitata su un campione ampio e adeguatamente rappresentativo delle aree a maggiore rischio.

La Sezione auspica, alla luce delle suesposte considerazioni, un adeguato incremento della percentuale, attualmente determinata nel 10%, degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa.

In dettaglio, inoltre, affinché il campione sia più rispondente alle esigenze di controllo, si auspica che venga adottata una tecnica di campionamento stratificato, con opportuna documentazione delle scelte operate delle caratteristiche di stratificazione rispetto all'universo statistico dei decreti (a mero titolo di esempio, per classe di importo, per dirigente firmatario, area di intervento, eventuale sovrarappresentazione delle aree a rischio, ecc.). A complemento delle informazioni sui rilievi, questa pratica permetterebbe anche una classificazione ex post della diffusione o, per converso, concentrazione dei casi di rilievo riscontrati per caratteristica di stratificazione (ad es., la possibilità di rilevare un'ipotetica maggiore incidenza dei rilievi per importi più elevati).

2.1.2 Il controllo di regolarità contabile

I controlli di regolarità contabile sono svolti:

- dal Collegio dei revisori, che esprime parere obbligatorio e preventivo in ordine alle proposte di legge di bilancio e di stabilità, di assestamento e di variazione del bilancio nonché di rendiconto generale entro 15 giorni dal ricevimento degli atti (comma 8.bis art 2 L.R. 18/2012 aggiunto con L.R. 35/2014)²⁰. Tra i controlli successivi rilevano le verifiche di cassa, con cadenza almeno trimestrale, e il controllo di regolarità dei rendiconti economici;
- dalla Direzione Centrale Bilancio e Finanza, che da un lato esercita il controllo preventivo sulle proposte di delibere di Giunta aventi riflessi finanziari, verificandone la copertura finanziaria e dall'altro, attraverso la Struttura Ragioneria, esercita il controllo successivo sui decreti di impegno e accertamento per l'apposizione del visto contabile con conseguente registrazione degli effetti contabili.

L'attività viene svolta dai revisori con periodicità correlata alle funzioni previste dalla LR 18/2012 art. 2, comma 8, e quotidianamente su tutti gli atti aventi riflessi finanziari o patrimoniali da parte della Ragioneria. Tutte le proposte di delibere della Giunta con rilievo finanziario sono soggette al controllo preventivo.

La tecnica di **campionamento** è svolta su atti scelti in modo casuale per la parte verificata dai revisori; il **controllo successivo** esercitato dalla Ragioneria è invece esercitato su tutti i decreti di impegno e di accertamento per l'apposizione del visto di regolarità contabile.

La relazione del Presidente attesta infatti che il controllo di regolarità contabile si caratterizza per essere esteso a tutti gli atti che abbiano rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, precisando tuttavia, senza specificarli, che taluni atti, pur avendo rilevanza

²⁰ Nel verbale n. 18 della seduta del 7 ottobre 2020 del Collegio dei revisori della Regione viene precisato che ai sensi del comma 8.ter del citato art. 2 della L.R. 18/2012 per quanto riguarda i PDL recanti variazioni di bilancio il termine è più breve, infatti la legge recita "I pareri relativi alle proposte di legge recanti variazioni di bilancio sono resi entro tre giorni lavorativi dalla trasmissione ai revisori da parte della Giunta regionale..."

finanziaria, non prevedono la registrazione di specifiche scritture contabili, e pertanto non sono indirizzati dal sistema informativo al vaglio della ragioneria per il controllo di tipo contabile.

Al riguardo, la Sezione invita l'Amministrazione a valutare se l'attuale sistema informativo di contabilità sia rispondente all'esigenza di svolgere controlli sugli atti aventi rilevanza finanziaria, ovvero se sia opportuno introdurre le modifiche necessarie ad una maggior pregnanza del controllo.

Per il controllo di regolarità contabile la Regione comunica di non aver riscontrato nel 2019 alcun caso di irregolarità.

2.1.3 Il controllo sui rendiconti trimestrali degli agenti contabili

Quanto al controllo contabile-amministrativo sui rendiconti presentati trimestralmente dagli **agenti contabili** per le spese di funzionamento, il regolamento regionale di contabilità prevede (artt. 37 e 44 Reg. n. 1/2001) che l'unità organizzativa che riceve i rendiconti adotti uno specifico provvedimento con il quale approva il rendiconto trimestrale, liquida e dispone l'emissione, nei limiti delle spese per singolo oggetto sostenute nel trimestre, dei relativi ordinativi di pagamento a favore dell'incaricato delle funzioni economiche per il reintegro dei fondi inizialmente accreditati, con imputazione delle singole spese sulle prenotazioni di impegno effettuate ai sensi del primo comma, lett. c) dell'art. 33 e dell'art. 40 assunte ai relativi capitoli di bilancio. L'approvazione del rendiconto trimestrale ha valore di formale discarico delle spese regolarmente eseguite dall'incaricato delle funzioni economiche.

Le verifiche di cassa sui funzionari delegati sono incluse tra i compiti attribuiti al Collegio dei Revisori.

Innovando rispetto al 2017, l'art. 8, comma 1, lett. f) della L.R. 10 agosto 2018, n. 12 (legge di assestamento 2018), ha aggiunto all'articolo 69 della L.R. 34/78 il comma 3 -bis, il quale stabilisce che, al fine di assicurare la celerità di spese di limitata discrezionalità tecnico-amministrativa, l'erogazione delle stesse possa essere effettuata da funzionari delegati alla spesa, appositamente nominati con deliberazione della Giunta regionale, mediante accreditamenti di somme, nei limiti e con le modalità stabilite da apposito regolamento. Per queste spese le attività di controllo sono finalizzate alla sola riconciliazione contabile da parte della competente struttura in materia di risorse finanziarie.

La Regione rammenta infine che, in applicazione del comma 5 dell'art. 69 della L.R. 31 marzo 1978, n. 34, come modificato dall'art. 21, comma 2 della L.R. 5 agosto 2014, n. 24, entro il termine di approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale, la Giunta regionale approva i conti resi dagli agenti contabili regionali, a seguito dell'attività di controllo amministrativo effettuato dalla competente struttura, e li trasmette alla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti entro **sessanta giorni** dall'approvazione degli stessi, corredandoli dei relativi conti delle gestioni degli Agenti Contabili e del conto del Tesoriere. L'art. 139 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 "Codice di Giustizia Contabile adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124" prevede invece che "L'amministrazione individua un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa, entro **trenta giorni** dalla approvazione,

previa parificazione del conto, lo deposita, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente”;

L’art. 2 comma 8 ter della L.R. 18/2012 attribuisce al Collegio dei revisori il compito di predisporre, in qualità di organo di controllo interno, una relazione sulla regolarità dei conti giudiziali resi a cura degli agenti contabili regionali di cui all’art. 69 della L.R. 34/1978.

Dalla relazione, approvata nella seduta del 24 luglio 2020 (verbale n. 16), risulta che il Collegio dei revisori della Regione ha riscontrato la regolarità dei rendiconti degli agenti contabili per l’esercizio finanziario 2019, conformi alle prescrizioni del vigente regolamento di contabilità e parificati dalla Giunta Regionale, invitando l’Ente a trasmettere gli atti alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti ai sensi dell’art. 139 del D.lgs. 174/2016.

In tale atto il Collegio ha precisato che:

- nel corso del 2019 il Collegio precedentemente in carica ha effettuato la verifica trimestrale di cassa relativa al primo trimestre 2019 (verbale n. 202 in data 16/04/2019) alla quale hanno fatto seguito le seguenti verifiche ad opera dell’attuale Collegio:
 - secondo trimestre 2019 (verbale n. 5 in data 24/7/2019);
 - terzo trimestre 2019 (verbale n. 11 in data 22/10/2019);
 - quarto trimestre 2019 (verbale n. 2 in data 05/02/2020);
- entrambi i collegi hanno dichiarato che le verifiche hanno riguardato le Tesorerie Regionali e l’Economista Centrale di Giunta e Consiglio Regionale in maniera sistematica e non hanno evidenziato criticità;
- l’appalto del Servizio di Tesoreria della Regione Lombardia è stato affidato in data 31/07/2015 alla RTI tra Intesa San Paolo s.p.a., Banca Popolare di Milano s.c.r.l., Banca Popolare di Sondrio s.c.p.a. - Unione Banche Italiane s.c.p.a. - Banca Popolare di Bergamo s.p.a. - Banco di Brescia s.p.a. e Banca Popolare Commercio Industria s.p.a. (Decreto dirigenziale n. 3773 del 11/05/2015 di affidamento del servizio di Tesoreria per il periodo 1.7.2015-31.12.2020);
- il Conto del Tesoriere è stato approvato con DGR XI/3056 del 20.04.2020 avente ad oggetto: proposta di progetto di legge “Rendiconto generale della gestione 2019”;
- è stata verificata la coincidenza dei saldi contabili di tesoreria con le risultanze del rendiconto per l’esercizio 2019, come risulta dal verbale 2/2020 in data 05/02/2020;
- la DGR XI/3351 del 14/07/2020 contiene l’elenco dei provvedimenti di nomina degli agenti contabili in carica durante l’anno 2019;
- tutti gli agenti hanno provveduto a rendere il conto della loro gestione;
- i modelli con i quali sono stati predisposti e resi i conti degli agenti contabili interni risultano conformi ai modelli del DPT 194/1996;
- è stata eseguita la parificazione dei conti con le scritture contabili della Regione, quali risultano dalle scritture contabili e dal rendiconto al 31.12.2019;
- con delibera di Giunta Regionale n. XI/3351 del 14/07/2020 sono state approvate le gestioni degli agenti contabili regionali per l’esercizio finanziario 2019, in relazione ai 22 agenti contabili in servizio;

- ai sensi dell'art. 69 comma 1 della L.R. 34/1978, "l'utilizzo di carte di credito o di debito in sostituzione di anticipazione di denaro contante per eseguire spese in occasione di missioni autorizzate non configura la qualifica di agente contabile".

Nella Relazione sui controlli interni 2018, in merito ai termini previsti per l'invio alla Sezione regionale giurisdizionale della Corte dei conti dei rendiconti dei funzionari delegati, la Sezione aveva rilevato la **discrepanza fra i termini** di cui all'art. 69, comma 5, della L.R. 34/78, che indica sessanta giorni, e i termini previsti dall'art. 139 del codice di giustizia contabile, pari a trenta giorni.

Nelle misure consequenziali relative alle suddette osservazioni della Corte, la Regione, nel richiamare la disposizione del comma 3 dell'art. 139 del citato D.Lgs. 174/2019, che prevede la possibilità di adeguare con legge statale o regionale le modalità di presentazione dei conti, afferma che, *a partire dal Rendiconto degli agenti contabili 2020 Regione Lombardia intende adeguarsi al termine di 30 gg previsti da normativa statale, così da superare nei fatti la discrasia normativa.*

La Sezione auspica il tempestivo adeguamento della normativa regionale al Codice di giustizia contabile, sotto il profilo del termine di presentazione dei conti alla Sezione giurisdizionale della Corte.

La Sezione, inoltre, aveva manifestato perplessità circa il disposto dell'art. 69, della legge regionale di contabilità (L.R. 34/1978), il cui comma 3 bis²¹ è stato aggiunto dall'art. 8, comma 1, lett. f), della L.R. 10 agosto 2018, n. 12. Tale disposizione, nel prevedere la nomina, con DGR, di funzionari delegati ad effettuare spese di limitata discrezionalità tecnico-amministrativa, nei limiti e con modalità stabilite da apposito regolamento, dispone che il controllo sulle spese effettuate da detti funzionari si limita alla sola riconciliazione contabile da parte della competente struttura in materia di risorse finanziarie.

In merito a tale semplificazione del controllo sui rendiconti degli agenti contabili, la Sezione ribadisce che la Regione deve sempre assicurare la "*fase di verifica o controllo amministrativo*" nonché la "*parificazione del conto*", cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 139 del CGC, approvato con D.lgs. 26 agosto 2019, n. 174.

2.1.4 I controlli di regolarità amministrativa e contabile svolti nel 2019 in materia di appalti (Audit)

Nella Relazione del Presidente sono contenute informazioni riguardo a controlli, ispezioni o indagini, effettuati nel corso del 2019, rivolti ad accertare la presenza di situazioni di irregolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli uffici e servizi, nell'attuazione di programmi e progetti o nello svolgimento degli appalti.

La Relazione ha evidenziato che *le verifiche ispettive svolte nel corso del 2019 sono state attivate, ai sensi dell'art. 7 della l.r. 4 giugno 2014 n. 17, su richiesta del Segretario Generale, per lo più a*

²¹ L.R. 31/03/1978, n. 34 - Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione - Art. 69

co. 3-bis. Al fine di assicurare la celerità di spese di limitata discrezionalità tecnico-amministrativa, l'erogazione delle stesse può essere effettuata da funzionari delegati alla spesa, appositamente nominati con deliberazione della Giunta regionale, mediante accreditamenti di somme, nei limiti e con le modalità stabilite da apposito regolamento. Per le spese di cui al primo periodo, le attività di controllo sono finalizzate alla sola riconciliazione contabile da parte della competente struttura in materia di risorse finanziarie.

seguito di segnalazioni effettuate da soggetti esterni all'Amministrazione e talora a seguito di notizie di stampa.

La Relazione riporta quindi i casi trattati, peraltro non tutti correlati agli appalti:

- Esiti delle segnalazioni riguardanti l'Agencia di Tutela della Salute (ATS) Città Metropolitana di Milano

Si tratta di alcuni esposti che denunciavano presunte criticità nell'ambito dell'attività amministrativa dell'ATS, già citata nella Relazione relativa all'anno 2018. Gli esiti degli accertamenti, che sono stati svolti con la collaborazione della DG Welfare, erano stati riportati in una Relazione trasmessa il 5 aprile 2019 alla Direzione Generale Welfare e all'ATS, per i seguiti di competenza.

- Verifica amministrativa segnalazioni verso l'ATS di Bergamo

A seguito di due esposti riguardanti l'ATS, è stata avviata una verifica amministrativa i cui esiti sono stati riportati in una Relazione trasmessa il 16/9/2019 alla Guardia di Finanza, che aveva richiesto al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) una verifica sui temi sollevati.

Ad esito degli accertamenti, è stato riscontrato che:

- un Direttore avrebbe dovuto astenersi dal firmare documenti inerenti una procedura;
- sarebbe stata almeno opportuna un'astensione del Dirigente Presidente di Commissione dal valutare i figli di un Direttore;
- l'autorizzazione regionale non motivava le ragioni per le quali l'autorizzazione è rilasciata in contrasto con il vincolo fissato dalla DGR 5954/2016 (le assunzioni sono possibili nell'ambito del turn over del 90% per esigenze indifferibili ed urgenti);
- un Dirigente è stato spostato in una posizione differente rispetto a quella prevista nella delibera di indizione della procedura di reclutamento.

- Verifica amministrativa sulla gestione dell'Istituto zooprofilattico della Lombardia e dell'Emilia-Romagna

A seguito di 3 segnalazioni anonime pervenute nel 2018, riguardanti la gestione dell'ente, è stata avviata una verifica amministrativa da parte del RPCT con il RPCT della Regione Emilia-Romagna. I relativi esiti sono stati rassegnati ai Direttori Generali delle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna competenti in materia di welfare. I maggiori profili di criticità emersi dalla verifica hanno avuto ad oggetto lo svolgimento di incarichi extra-ufficio e la procedura di conferimento dell'incarico di Direttore di struttura complessa.

- Verifiche amministrative a seguito di esposti o notizie di stampa

Nel corso del 2019, a seguito di esposti indirizzati all'Amministrazione regionale, sono state attivate alcune verifiche orientate alla concreta prevenzione delle criticità in itinere. Sono stati istruiti anche gli esposti anonimi che riguardavano fatti precisi e circostanziati o di particolare gravità. Le segnalazioni protocollate e assegnate alla competenza del Direttore del Sistema dei Controlli sono state oggetto di verifica in merito al contenuto dei fatti segnalati, sentite le Direzioni interessate; per gli esposti che hanno riguardato l'ambito sanitario le verifiche sono state condotte con la collaborazione della DG Welfare. Tra le principali verifiche concluse nel corso del 2019, si evidenziano le seguenti:

- segnalazione di un partecipante in merito a presunta irregolarità in un concorso presso un'ASST;
- segnalazione anonima "trattamento laser non sicuro" presso un Ospedale;

- segnalazione mancata assunzione categoria protetta in un Consorzio di Bonifica;
- segnalazione presunte irregolarità bollo auto;
- segnalazione di uno studio legale di “falso in atto pubblico” relativo ad un’ASST;
- segnalazione anonima concorso Dirigente tempo determinato presso un’ATS;
- due segnalazioni anonime presunte criticità presso una società partecipata;
- segnalazione fondi 5 per mille - IRCCS;
- segnalazione anonima presunte indennità di funzione non dovute a Posizioni Organizzative presso ATS;
- segnalazione relativa ad agende chiuse di una Fondazione;
- segnalazione anonima attività agrituristica esercitata in maniera difforme dalla normativa;
- segnalazione anonima caso di presunto pantouflage;
- segnalazione concorso Direttore struttura Complessa presso un’ASST.

Tutte le segnalazioni sopra citate sono state istruite ed archiviate con una scheda di sintesi. Laddove non sono state evidenziate irregolarità si è provveduto ad archiviare senza rilievi; nei casi invece in cui sono state rilevate criticità, le stesse sono state segnalate ai soggetti/Aziende interessate per le eventuali azioni successive.

Inoltre, sono stati effettuati dalla Struttura Audit, in attuazione del Piano di *audit* 2019, i seguenti interventi:

- AR 04.19 - Area OPPSI U.O. Sistemi Informativi e ICT: Pianificazione, contrattualistica, monitoraggio e rendicontazione delle attività di sviluppo e manutenzione dei sistemi informativi regionali;
- AR S1 2019 - POLIS: Acquisizione dei servizi correlati a progetti interni, poste in essere nel 2017 e fino ad ottobre 2018;
- AR S2.2019 - Fondazione Minoprio: Sistemi di gestione e controllo;
- AR S3.19 - LISPA: Gestione consulenze legali;
- AR. 11.19 - Programmazione e Relazioni Esterne/Direzione Centrale Bilancio e Finanza: Verifica procedure di rendicontazione dei contributi di funzionamento Enti e Società.

La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato e riservandosi di approfondire singole vicende nell’ambito di altri controlli ad essa intestati, rileva un aumento, rispetto all’anno precedente, sia delle segnalazioni ricevute dagli uffici preposti all’*audit* che dell’attività di *audit* svolta, mentre nulla viene indicato nella Relazione del Presidente a proposito di denunce presentate dall’ufficio preposto ovvero di conseguenze giudiziarie delle criticità accertate.

2.1.5 Il controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali

La Regione, come per l’anno precedente, ha comunicato di aver esercitato il controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali, inclusi gli organismi strumentali istituiti per la gestione finanziaria degli interventi finanziati da risorse europee (art. 1, co. 792, l. n. 208/2015). Al riguardo ha precisato che *il controllo sugli enti strumentali è esercitato mediante la verifica periodica delle indicazioni riportate nelle Direttive regionali fornite agli enti. Le Direttive ricomprendono gli obblighi a cui sono tenuti i*

soggetti del Sireg per quanto riguarda programmazione e gestione economico finanziaria, acquisto di beni e servizi, organizzazione e personale, patrimonio, anticorruzione e trasparenza. Le singole strutture regionali competenti per materia vigilano sull'ottemperanza del rispetto degli obblighi di cui sopra.

Nella Relazione sui controlli 2018, la Sezione aveva osservato che da quanto comunicato sembrava trattarsi di un controllo diffuso, ripartito tra vari settori organizzativi, in assenza dell'individuazione di un ufficio preposto a tale controllo.

La Sezione aveva, inoltre, riportato le criticità riscontrate in esito alla verifica degli atti di spesa campionati per la dichiarazione di attendibilità dei conti connessa ai giudizi di parifica dei rendiconti degli esercizi 2017 e 2018. Si riportano di seguito le suddette criticità:

“- in relazione ai titoli di spesa a favore dei soggetti del SIREG :

- dovrebbe risultare dagli atti del procedimento l'acquisizione e la valutazione positiva delle Relazioni periodiche degli enti SIREG, ove essi siano tenuti a trasmetterle agli organi della Regione, in quanto ciò costituisce il presupposto per l'erogazione dei contributi di funzionamento agli enti medesimi;
- all'atto del pagamento del corrispettivo per specifiche attività svolte dagli enti SIREG a richiesta della Regione, gli atti di liquidazione dovrebbero essere corredati dei necessari verbali di validazione delle prestazioni rese da tali enti.

- in relazione ai titoli di spesa a favore di soggetti terzi, contraenti con enti SIREG per la fornitura di beni o servizi all'ente Regione, obbligata al pagamento del corrispettivo:

- la conformità delle prestazioni, rese da terzi fornitori di beni e servizi, che formano oggetto dell'obbligazione e del mandato di pagamento, dovrebbe essere sempre accertata e dimostrata mediante l'attestazione della corretta erogazione della fornitura, o del servizio, eventualmente da parte dell'ente SIREG responsabile della spesa;
- l'opportunità di adottare direttive e standard di maggior dettaglio al fine di rendere omogeneo e trasparente il procedimento di spesa, in tutte le sue fasi, anche nei casi in cui questo venga seguito e portato a termine da enti del sistema regionale.”

La Sezione aveva dunque osservato:

“- il controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali si presenta come un **controllo diffuso**, in assenza dell'individuazione di uno specifico ufficio che ne sia responsabile;

- non esiste, allo stato, una procedura standard preordinata alla verifica dei presupposti per l'erogazione, da parte della Regione, di contributi di funzionamento né per specifiche attività svolte dagli enti del SIREG, comprovati dalla predisposizione dei necessari verbali di validazione delle prestazioni rese;

- sfuggono al controllo dell'amministrazione regionale le procedure di verifica della regolare esecuzione di lavori e servizi resi da soggetti contraenti con gli enti SIREG, in relazione ai quali mancano direttive circa le modalità di svolgimento e rendicontazione di tale controllo”.

In conclusione, la Sezione aveva riscontrato l'impossibilità di verificare l'effettività ed efficacia del controllo in parola.

Nel quadro delle misure consequenziali adottate, la Regione ha confermato che:

In merito al contributo di gestione si fa presente che lo stesso viene annualmente determinato sulla base di budget dei costi di funzionamento presentati dai soggetti Sireg, ancorché siano, per le società, solo documenti di programmazione non essendo prevista la loro adozione formale dai principi della contabilità economica. Lo stesso contributo di gestione è oggetto poi di rendicontazione finale sulla base della quale viene erogato il saldo e ritarato il contributo per le annualità successive.

Il controllo sugli enti strumentali è esercitato mediante la verifica periodica delle indicazioni riportate nelle Direttive regionali fornite agli enti con appositi programmi di controllo.

Le Direttive ricomprendono gli obblighi a cui sono tenuti i soggetti del Sireg per quanto riguarda programmazione e gestione economico finanziaria, acquisto di beni e servizi, organizzazione e personale, patrimonio, anticorruzione e trasparenza. Le singole strutture regionali competenti per materia vigilano poi nello specifico sull'ottemperanza del rispetto degli obblighi di cui sopra in merito ad ogni singolo incarico affidato.

La Sezione non può che ribadire le considerazioni che precedono, osservando inoltre, alla luce di quanto comunicato nelle misure consequenziali sui controlli 2018:

- con riferimento ai **contributi di gestione**: appare escluso l'esercizio sistematico di attività di controllo circa la corrispondenza tra le attività svolte dagli enti e la programmazione regionale, limitandosi le condizioni per la corresponsione dei contributi di gestione alla verifica delle spese rendicontate;

- con riferimento ai **trasferimenti agli enti per progetti** ad essi attribuiti: resta affidata a singole strutture regionali la vigilanza sul rispetto degli obblighi contrattuali da parte degli enti, senza che nulla sia indicato circa il monitoraggio dell'avanzamento delle opere o dei progetti in corso e all'attribuzione della relativa competenza, ovvero alla validazione delle prestazioni rese.

Riguardo al **coordinamento dei controlli sugli enti Sireg**, pur avendo riscontrato la costituzione, con DGR 3370 del 14.7.2020, di un nuova Unità Organizzativa "Presidio e coordinamento delle funzioni inerenti al Sireg", osserva che tra le sue funzioni non sembrano rientrare quelle di controllo.

2.2 Controllo strategico

Dalla Relazione del Presidente della Regione sui controlli interni 2019 risulta, come nell'anno precedente, che il sistema di controllo strategico è integrato con il controllo di gestione e trae le sue principali informazioni dal sistema informatico di programmazione operativa e controllo di gestione (c.d. Lapis). A partire dal 2015 l'ufficio di Controllo Strategico e quello di Controllo di Gestione predispongono congiuntamente la Relazione annuale sull'attuazione del Programma Regionale di Sviluppo, Relazione che ha sostituito il Rapporto di gestione e integra la Relazione sulle Performance e il Piano dei Risultati, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale di contabilità 31 marzo 1978, n. 34, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera a) della L.R. 30 dicembre 2014, n. 36.

Detto art. 3 indica come strumenti di programmazione regionale:

- a) il programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti annuali;
- b) il documento strategico annuale e la legge di programmazione economico-finanziaria;
- c) il bilancio pluriennale e il bilancio annuale;
- d) il rendiconto;
- e) la relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo.

La disciplina di ciascuno dei documenti indicati, è contenuta nelle disposizioni della citata legge regionale 34/78 recante “Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione”, che in parte si discosta dalla normativa nazionale che ha dato attuazione al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, segnatamente il principio contabile 4/1 allegato al D.Lgs. 118/2011 concernente la programmazione di bilancio²².

In merito alla compatibilità tra legislazione regionale e nazionale, nonché al processo di aggiornamento e adeguamento del sistema contabile regionale per effetto del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici avviata con il d.lgs. 118/2011, si richiamano le più ampie osservazioni di questa Sezione, svolte nel quadro della relazione allegata alla parifica del Rendiconto 2018 (vol I - par. 4.5) e del Rendiconto 2019 (vol I - par. 3.1).

Riguardo in particolare al testo legislativo di contabilità regionale, la più volte novellata legge regionale 34/1978, la Sezione, nella parifica del Rendiconto 2018, ha ritenuto “auspicabile il completamento di un processo di revisione normativa che si traduca in un’organica opera di riordino normativo regionale in materia di programmazione e contabilità, sul piano legislativo e - a cascata - a livello di fonti normative secondarie, così superando i limiti di un approccio fondato su un susseguirsi di aggiustamenti correttivi della disciplina dettata dalla L. R. n. 34 del 1978”. La Sezione ha inoltre ritenuto “necessaria una integrale attuazione del processo di armonizzazione anche sotto tale profilo programmatico, in ossequio ai precetti interposti fissati dal legislatore ordinario in via esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera e) della Cost., allineandosi altresì agli altri documenti di economia e finanza adottati da altre Regioni²³”.

²² Allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011 principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio punto 4.1 - Gli strumenti della programmazione regionale

Gli strumenti di programmazione delle regioni sono i seguenti:

- a) entro il 30 giugno di ciascun anno la Giunta regionale presenta al Consiglio il **Documento di economia e finanza regionale** (DEFRR) per le conseguenti deliberazioni;
- b) la **Nota di aggiornamento del DEFRR**, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio;
- c) il disegno di **legge di stabilità** regionale, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;
- d) il disegno di **legge di bilancio**, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;
- e) il **piano degli indicatori di bilancio**, approvato dalla giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al Consiglio;
- f) il disegno di **legge di assestamento del bilancio**, presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno;
- g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno;
- k) gli **specifici strumenti di programmazione regionale** formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

Il **rendiconto** della gestione conclude il sistema di bilancio, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento da parte della Giunta, ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio.

²³ Altre regioni si sono cimentate in questa opera di ampia revisione normativa, quali, a titolo esemplificativo, la L.R. Toscana n. 1 del 2015 recante “Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili”, il cui Capo II, rubricato “Strumenti della programmazione regionale”, attua il processo di programmazione mediante gli strumenti individuati dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno

Nell'ultima relazione di parifica, la Sezione aveva osservato che, pur avendo la Regione sostenuto di aver avviato il percorso di revisione normativa, nel corso del 2019 non sono intervenuti nuovi fatti normativi e anche il DEFR 2019 non presenta nella sua struttura le innovazioni auspiccate. La Sezione aveva quindi ribadito l'esigenza di giungere al più presto all'approvazione della nuova legge di contabilità.

La Relazione del Presidente della Regione sui controlli 2019 conferma che il DEFR 2019, integrando i contenuti della normativa nazionale e di quella regionale, riporta lo stato di attuazione dei programmi, le risultanze della gestione e l'attività di controllo strategico, come prescritto dal paragrafo 5.2²⁴ dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, e, nel descrivere l'intero ciclo di controllo, ripropone quanto comunicato in via generale sul DEFR nelle relazioni sui controlli interni 2017 e 2018.

Il Documento di Economia e Finanza Regionale, strumento della programmazione che aggiorna annualmente il Programma Regionale di sviluppo della legislatura di riferimento, rappresenta la base dell'attività di controllo strategico. Sulla base del DEFR è possibile elaborare il Piano delle Performance, degli Indicatori e dei Risultati Attesi che, integrando in un unico documento il Piano della Performance (previsto dal D. Lgs 150/2009) e il Piano degli Indicatori e Risultati Attesi di Bilancio (previsto dal D.lgs. 118/2011), espone i principali obiettivi strategici e operativi che l'amministrazione intende perseguire nel triennio successivo e definisce, per ogni programma di bilancio, degli indicatori in grado di restituire i principali risultati che l'amministrazione persegue nel triennio di riferimento. Il controllo strategico utilizza inoltre un cruscotto ad aggiornamento trimestrale, nel quale, rispetto ad alcuni obiettivi strategici (circa 100) vengono evidenziati i principali avanzamenti, i punti di attenzione e i passaggi cruciali necessari per raggiungere l'obiettivo. Tale strumento sintetico si avvale delle basi dati a disposizione del monitoraggio della pianificazione e gestione nel sistema informativo regionale: - Lapis: applicativo informatico in cui sono declinati gli obiettivi operativi annuali di Regione Lombardia - Gzoom: applicativo per la gestione degli indicatori collegati al controllo dell'avanzamento degli obiettivi operativi (azioni). In tali applicativi le informazioni vengono aggiornate semestralmente/trimestralmente dalla rete di

2011, n. 118 (cfr. art. 8 e 9 su DEFR e Nota di aggiornamento). Analogamente a dirsi con riferimento alla L.R. Veneto, n. 35 del 2001, avente ad oggetto Nuove norme sulla programmazione, interessata da recente modifica a mezzo della L.R. 20 aprile 2018, n. 15, che ha sostituito gli artt. 15 e 16 riferiti al DEF regionale, adeguandone, altresì, i tempi di approvazione per mezzo della modifica intervenuta sull'art. 17, coerentemente alle disposizioni di cui al già menzionato allegato n. 4/1. In via similare, si coglie un approccio di riordino normativo più sistemico nella L.R. Campania, n. 37 del 2017, rubricata "Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale" che recepisce gli strumenti individuati a livello di governo centrale, così permettendone una sincronizzazione con la programmazione nazionale.

²⁴ Allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011 principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio 5.2 Finalità

Il DEFR definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione.

I procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali dell'ente devono necessariamente partire dal DEFR e fare riferimento agli indirizzi generali definiti all'inizio della legislatura regionale.

Il DEFR ha le seguenti finalità:

- rappresentare il quadro di riferimento per la definizione dei programmi da realizzare all'interno delle singole missioni e per la definizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli stessi;
- orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta;
- costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.

referenti della Programmazione con i principali avanzamenti. Il controllo strategico ne trae alcune informazioni selezionate e di sintesi.

In questo percorso il Controllo strategico lavora a stretto contatto con le strutture dedicate alla Valutazione del personale, per assicurare un raccordo degli obiettivi regionali di programmazione con gli obiettivi di performance della dirigenza. Questa impostazione, in costante evoluzione e perfezionamento, garantisce il monitoraggio strategico sull'attuazione del Programma. La valutazione annuale del raggiungimento degli Obiettivi e della realizzazione delle azioni programmate è direttamente collegata con il sistema di Valutazione delle Prestazioni del Personale (Dirigenti, Quadri e personale di categoria), e si connette con l'erogazione della retribuzione di risultato.

Le modalità con la quale Regione Lombardia attua il controllo strategico sono state confermate all'interno della L.R. 17 del 4 giugno 2014 "Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'art. 58 dello Statuto d'autonomia della Lombardia (art. 5²⁵)".

Nello schema seguente sono riassunti gli atti adottati nel 2017, 2018 e 2019 relativamente alla programmazione dell'ultima parte della X Legislatura (2013-2018) e della XI Legislatura (2018-2023).

Atto programmatico	Contenuto	DGR	DCR
PRS X Legislatura	Obiettivi di legislatura 2013-2018 con allegati: <ul style="list-style-type: none"> • Rapporto sullo stato di attuazione del PRS IX Legislatura • Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Regione • Rapporto sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali • Indirizzi a Enti e Aziende Dipendenti, fondazioni e società partecipate • Aggiornamento Piano Territoriale Regionale • Programma Triennale delle Opere Pubbliche 2014-2016 	DGR 113 del 14/05/2013	DCR 178 del 09/07/2013
Piano Performance, Indicatori e Risultati Attesi di bilancio 2017	Obiettivi strategici e operativi 2017 con relativi indicatori e risorse triennio 2017-2019 (per missioni e programma)	DGR 6148 del 30/01/2017	

²⁵ L.R. 17 del 4 giugno 2014 "Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'art. 58 dello Statuto d'autonomia della Lombardia"

Art. 5 Controllo strategico e di gestione

1. La Giunta regionale attua il programma regionale di sviluppo di cui all'articolo 5 della L.R. 34/1978 attraverso un ciclo completo e sistematico di programmazione e controllo a livello strategico e operativo.
2. La Giunta regionale verifica la coerenza delle azioni pianificate annualmente con il programma regionale di sviluppo, ne monitora l'attuazione con particolare riferimento agli obiettivi prioritari e ne rende una lettura sintetica e strategica, anche con l'obiettivo di aggiornare i documenti di programmazione.
3. La Giunta regionale assicura il conseguimento dei risultati attesi stabiliti in sede di pianificazione operativa, rilevando, mediante la misurazione di appositi indicatori, lo scostamento tra azioni pianificate e risultati conseguiti, con riferimento al rapporto tra costi e risultati, anche con la finalità di intraprendere le opportune azioni correttive.
4. I programmi e le azioni da assoggettare al controllo strategico e al controllo di gestione, nonché i relativi strumenti e modalità di attuazione, sono definiti dalla Giunta regionale.

Atto programmatico	Contenuto	DGR	DCR
DEFR 2017	Aggiornamento PRS X legislatura triennio 2018-2020	DGR 6775 del 30/06/2017	Risoluzione n. 99 approvata con DCR 676 del 28/11/2017
Nota di aggiornamento del DEFR 2017		DGR 7279 del 30/10/2017	
Piano Performance, Indicatori e Risultati Attesi di bilancio 2018 (X legislatura)	Obiettivi strategici e operativi 2018 con relativi indicatori e risorse triennio 2018-2020 (per missioni e programma)	DGR 7816 del 29/01/2018	
Relazione sul 2017	Rendicontazione del Piano performance, indicatori e risultati attesi di bilancio 2017 (Piano della performance + Piano indicatori + Rapporto di gestione)	DGR 297 del 10/07/2018	
PRS XI Legislatura	Obiettivi 2018-2023 con allegati: <ul style="list-style-type: none"> • Rapporto sullo stato di attuazione del PRS X Legislatura • Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Regione • Rapporto sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali • Indirizzi a Enti e Aziende Dipendenti, fondazioni e società partecipate • Aggiornamento PTR 	DGR XI/154 del 29/05/2018	DCR 64 del 10/07/2018
Aggiornamento del Piano della Performance, degli Indicatori e dei Risultati Attesi di bilancio 2018 (XI legislatura)	Obiettivi strategici e operativi 2018 con relativi indicatori e risorse triennio 2018-2020 (per missioni e programma) - aggiornamento a seguito dell'approvazione della nuova programmazione strategica approvata con il PRS XI Legislatura	DGR 636 del 16/10/2018	
Relazione sulla Performance 2018: avanzamento al 31/03/2019	Dati di preconsuntivo preordinati alla valutazione delle prestazioni (dirigenza e comparto), confluiti nella Relazione sul 2018	DGR 1443 del 25/03/2019	
Relazione sul 2018	Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo 2018	DGR 1892 del 15/07/2019	
Aggiornamento del Piano della Performance, degli Indicatori e dei Risultati Attesi di bilancio 2019 (XI legislatura)	Risultati attesi strategici 2019 con indicatori e risorse triennio 2019-2021 (ripartite per programma)	DGR 1194 del 31/1/2019	

Atto programmatico	Contenuto	DGR	DCR
DEFR 2019	Aggiornamento PRS XI legislatura con le priorità 2020-2022 e allegati: <ul style="list-style-type: none"> • Contesto economico, sociale e territoriale della Lombardia; • Indirizzi a enti dipendenti e società partecipate; • Indirizzi fondamentali per lo sviluppo del territorio montano; 	DGR 1803 del 2/7/2019	Risoluzione n. 28 approvata con DCR 766 del 26/11/2019
Nota di aggiornamento del DEFR 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Indirizzi fondamentali della programmazione negoziata; • Aggiornamento del Piano territoriale regionale anno 2019; (ex art. 22 l.r. 12/2005) • Aggiornamento dell'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14; (ex art. 22 l.r. 12/2005); • Aggiornamento al Piano Territoriale Regionale d'Area; (ex art. 22 l.r. 12/2005); • Relazione al Consiglio Regionale sullo stato di attuazione delle iniziative di cui all'art. 3 della Legge Regionale 30 novembre 1983 n. 86 "Piano regionale delle aree protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale" - Anno 2018; 	DGR 2342 del 30/10/2019	
Relazione sul 2019	Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo 2019	DGR 3367 del 14/07/2020	
DEFR 2020	Aggiornamento PRS XI legislatura con le priorità 2021-2023 e allegati: <ul style="list-style-type: none"> • Indirizzi a enti dipendenti e società partecipate; 	DGR 3316 del 2/7/2019	Risoluzione n. 41 approvata con DCR 1443

Atto programmatico	Contenuto	DGR	DCR
Nota di aggiornamento del DEFR 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Indirizzi fondamentali per lo sviluppo del territorio montano; • Indirizzi fondamentali della programmazione negoziata; • Aggiornamento del Piano territoriale regionale anno 2020; (ex art. 22 l.r. 12/2005) • Aggiornamento al Piano Territoriale Regionale d'Area; (ex art. 22 l.r. 12/2005); • Relazione al Consiglio Regionale sullo stato di attuazione delle iniziative di cui all'art. 3 della Legge Regionale 30 novembre 1983 n. 86 "Piano regionale delle aree protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale" - Anno 2018. 	DGR 3748 del 30/10/2020	del 24/11/2020

Nel 2018, come si è detto, ha avuto inizio la XI Legislatura che ha visto l'avvio di un nuovo ciclo di programmazione. Con Delibera n. XI/64 del 10 luglio 2018, il Consiglio regionale, insediatosi a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018, ha approvato il «**Programma Regionale di Sviluppo della XI legislatura**», documento programmatico di legislatura che contiene la descrizione degli obiettivi e dei risultati attesi, numerati e distinti per missione e per area:

AREA ISTITUZIONALE

Missione 1 - Assetti istituzionali, servizi istituzionali e generali, di gestione

Missione 18 - Politiche per la montagna e programmazione negoziata

Missione 19 - Relazioni internazionali

Missione 19 - Grandi progetti

AREA ECONOMICA

Missione 14 - Sviluppo economico e competitività

Missione 7 - Turismo

Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Missione 4 - Istruzione e diritto allo studio

Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale

Missione 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali

Missione 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero

AREA SOCIALE

Missione 13 - Tutela della salute

Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali, pari opportunità e famiglia

AREA TERRITORIALE

Missione 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa

Missione 11 - Soccorso civile

Missione 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

Missione 10 - Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile
Missione 3 - Ordine pubblico e sicurezza

Il PRS è corredato da allegati che riportano:

- Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030 (allegato 2);
- Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Lombardia (allegato 3);
- Rapporto sullo stato di attuazione del Programma regionale di sviluppo vigente (allegato 4);
- Rapporto sullo stato di utilizzo dei Fondi strutturali erogati dall'Unione Europea e sulle previsioni degli interventi strutturali realizzabili (allegato 5);
- Indirizzi a enti dipendenti e società partecipate (allegato 6);
- Aggiornamento del Piano territoriale regionale anno 2018 (ex art. 22 L.R. 12/2005) (allegato 7).

Il nuovo PRS contiene il Rapporto sullo Stato di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo 2013-2018 con la descrizione delle principali realizzazioni in base agli obiettivi della X legislatura, riportando alcuni dati numerici di riferimento.

I successivi documenti programmatori che aggiornano il PRS (v. precedente tabella) confermano la ripartizione delle missioni all'interno delle aree di azione e riprendono le linee strategiche e le analisi svolte, ad eccezione dei Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030.

Con riferimento alla **Relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo 2018**, approvata dalla Giunta il 15 luglio 2019 con DGR 1892, questa Sezione aveva riscontrato da un lato una maggiore continuità con l'omologo atto relativo al 2017, approvato con DGR 297/2018, che con il PRS della XI legislatura di cui la Relazione dovrebbe costituire la verifica dell'avanzamento.

La Sezione aveva inoltre espresso riserve sugli indicatori utilizzati, osservando che la Relazione 2018 si differenzia dalla precedente per modifiche nella resa grafica dei dati e per l'indicazione del raggiungimento dei Risultati Attesi in forma discorsiva e, solo in qualche caso, di indicatori misurabili.

La Sezione richiamava un documento²⁶ del Consiglio regionale nel quale, in merito agli indicatori in uso e al monitoraggio degli obiettivi con il sistema Lapis, si legge:

Le modalità scelte per il monitoraggio delle realizzazioni, con il sistema LAPIS, utilizzato all'interno dell'amministrazione regionale anche per altri scopi, non sempre rendono agevole comprendere l'avanzamento delle misure rispetto all'anno precedente e il raggiungimento degli obiettivi programmati.

D'altra parte, la Sezione già nella Relazione allegata alla parifica del rendiconto 2018, vol. III - L'area istituzionale, osservava che "una seconda area di miglioramento è da individuarsi nella progettazione del sistema degli indicatori di valutazione dei risultati. Le *performance* amministrative della Regione vengono infatti misurate principalmente in termini di *output* prodotti, mentre rimangono più in ombra gli effetti e le ricadute sotto il

²⁶ Esame della relazione n. 57/2019 "Aggiornamento dello stato di attuazione del piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA) - quarto monitoraggio", approvato all'unanimità nella seduta del 12 dicembre 2019 dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale.

profilo degli impatti concreti sul mutamento del comportamento dei destinatari delle politiche e sulla capacità di soddisfacimento dei loro bisogni. Se dunque dal punto di vista strettamente amministrativo, il sistema è in grado di cogliere in modo effettivo il livello di efficienza ed efficacia della gestione, questo non accade in modo altrettanto evidente per quanto riguarda le ricadute di tali azioni, rendendo meno esplicita una valutazione in termini complessivi di adeguatezza delle politiche pubbliche nella soluzione dei problemi collettivi. Questi elementi di possibile miglioramento, infine, si potrebbero estendere per coerenza al sistema di valutazione delle prestazioni, rendendo ancora più incisivo e stretto il rapporto tra le performance complessive della Regione e il sistema di riconoscimento retributivo dei risultati conseguiti dai dirigenti e dal personale regionale.”

La Regione in merito aveva comunicato:

Per quanto attiene la seconda area di miglioramento, Programmazione ha avviato nel 2019, in collaborazione con Polis, 2 progetti sperimentali:

1. *Datalab - laboratorio innovativo di analisi dei dati a supporto della progettazione e del monitoraggio delle politiche regionali attraverso l'utilizzo di modelli, tecniche e strumenti di statistica e di intelligenza artificiale (machine learning, deep learning), sfruttando le più moderne tecnologie di elaborazione dei Big Data;*

2. *Analisi del valore pubblico e delle esternalità della misura “nidi gratis” – prima sperimentazione da applicare eventualmente alle altre politiche sociali*

Queste sperimentazioni, se andranno a buon fine, consentiranno a Regione Lombardia di avere, a partire dal 2020, metodologie valide e in parte ripetibili di valutazione degli impatti di un primo set di politiche pubbliche e pertanto di poter contestualmente implementare ulteriori parametri che consentano di valutare la performance in maniera sempre più coerente con le strategie programmatiche.

Come già riportato nel paragrafo 2.5 della presente relazione relativo al Documento di economia e finanza regionale, la Regione, in sede di misure consequenziali alla relazione sui controlli 2018, ha confermato il percorso intrapreso, comunicando che *con la Relazione sull'avanzamento del PRS approvato con DGR 3367 del 14 luglio 2020 è stato perfezionato sia il livello degli indicatori, sia la capacità di sintesi sullo stato di attuazione del PRS. Sono stati, infatti, inseriti nel Documento anche alcuni grafici, elaborati grazie alle informazioni contenute nell'applicativo di programmazione e controllo strategico di Regione Lombardia “Lapis”, che rendono più intuibile e maggiormente trasparente l'avanzamento in termini percentuali del Piano Regionale di Sviluppo 2018-23.*

Dall'esame della Relazione sull'avanzamento del PRS al 31.12.2019 emerge, quanto alla valutazione dei risultati 2019 a livello di massima aggregazione (Aree e Missioni), la prevalenza degli indicatori di bilancio derivanti dall'analisi della spesa, diretti a fornire la misura dell'utilizzo delle risorse stanziare. Siffatti indicatori, in un ente la cui attività si attua perlopiù con un trasferimento di risorse (a EEL o categorie di enti/cittadini), non appaiono molto rappresentativi dei risultati effettivamente raggiunti, né dell'efficacia delle politiche perseguite. Né i nuovi grafici introdotti sono molto più significativi in quanto si limitano a misurare i valori (stimati) delle risorse impegnate rispetto agli stanziamenti, per le quattro macroaree di attività.

A livello di programmi, oltre all'indicazione dei risultati conseguiti per ciascuno dei 256 risultati attesi contenuti nella nota di aggiornamento al documento di economia e finanza

regionale (DEFR 2019) di cui alla DGR 2342/2019, nella Relazione sull'avanzamento del PRS al 31.12.2019 vengono utilizzati gli indicatori più specifici di cui al citato DEFR 2019. In tale Relazione vengono esposti, per ciascun risultato, oltre al dato 2019, i dati dei due anni precedenti, il *target* del 2019 e lo scostamento percentuale dal medesimo.

Interessante il conteggio, peraltro già presente nella relazione 2018, delle Deliberazioni di Giunta e dei Decreti dirigenziali adottati per ciascun programma di ciascuna missione e il loro peso percentuale sul totale complessivo dei corrispondenti atti regionali (DGR/decreti dirigenziali).

Il documento misura anche, in termini percentuali, *il coinvolgimento del Sistema Regionale (enti regionali e società in house) rispetto agli interventi ricompresi in alcune missioni*. Tale indicatore è *quantificato nella movimentazione di una percentuale delle risorse complessive (...), con trasferimenti ad enti Sireg*.

Per la restante parte dei trasferimenti viene indicata la percentuale di risorse trasferite alle varie categorie di beneficiari (Amministrazioni pubbliche, Istituzioni sociali private, Imprese, Famiglie, ecc.).

2.2.1 Esiti del controllo e misure adottate

La Regione ha comunicato che il controllo strategico ha individuato criticità o necessità di adeguamento e integrazione dell'azione dell'amministrazione regionale, affermando in generale che *ha permesso di identificare situazioni di criticità quali vincoli normativi, vincoli finanziari, vincoli di opportunità che, segnalati agli organi opportuni (Comitato Direttori, Segretario generale), hanno permesso di trovare soluzioni normative, finanziarie o di governance adeguate*.

Con riferimento alle misure correttive indicate, la Relazione rammenta che *data la varietà delle materie trattate, sono state diverse le soluzioni prospettate. In particolare, laddove possibile, sono stati indicati, in accordo con il Segretario Generale, percorsi per la soluzione delle problematiche rilevate (di carattere giuridico, relazionale, amministrativo) che hanno poi trovato attuazione*.

2.2.2 Informativa all'organo legislativo

In merito all'esistenza nell'ordinamento regionale di disposizioni che prevedono strumenti di informativa dell'amministrazione all'organo legislativo circa lo stato di attuazione delle leggi e dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi previsti, la Regione ha segnalato, come nella precedente relazione:

Numerose leggi regionali hanno al loro interno le clausole valutative che prevedono la periodica comunicazione al Consiglio Regionale dell'avanzamento o dell'esito di una politica. Ai fini della presentazione al Consiglio delle relazioni, previste dalle clausole valutative delle singole leggi regionali, le strutture competenti dell'Area Programmazione e Relazioni Esterne, in accordo con le Direzioni Generali e con l'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali del Consiglio Regionale, hanno predisposto nel 2016 il Primo Piano Triennale sulle clausole valutative, aggiornato a settembre 2017. Con l'avvio della XI Legislatura è stato presentato alla Giunta il 18 marzo 2019 il Piano di legislatura delle clausole valutative. Il piano viene periodicamente monitorato.

Nel 2019 è proseguito il lavoro sperimentale di misurazione dell'efficacia delle politiche Pubbliche e del valore pubblico prodotto, attraverso l'affinamento degli indicatori e la definizione di misuratori sempre più adeguati a cogliere l'impatto dell'azione regionale. Oltre al monitoraggio degli indicatori inseriti nel PRS, si è lavorato per selezionare indicatori capaci di verificare il contributo di Regione

Lombardia anche a sfide internazionali, quali ad esempio il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 in materia di sviluppo sostenibile. Infine, è proseguito, con il supporto di Polis Lombardia, l'incrocio dei dati amministrativi con i dati di contesto provenienti da fonti ufficiali, con l'obiettivo di cogliere in modo sempre più puntuale la ricaduta degli investimenti di Regione sul territorio. Sempre con il supporto di Polis si è avviata nel 2019 una analisi sul valore pubblico prodotto dalle politiche sociali (in particolare dalla misura "nidi gratis"); se si riusciranno a superare alcune criticità connesse alla privacy, nel 2020 si potranno avere dei primi riscontri, replicabili anche su altre misure.

2.3 Controlli di gestione

2.3.1 La contabilità analitica

Dal questionario-relazione risulta che presso la Regione non è stato adottato un sistema di contabilità analitica funzionale alla verifica dei risultati conseguiti e integrato con la contabilità finanziaria.

Come nelle precedenti relazioni la Regione ha comunicato di aver attivato *in via sperimentale*, una metodologia di contabilità analitica che si raccorda con il Piano dei Conti Integrato, introdotto dal D.LGS. 118/2011 relativo alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi Contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni degli EELL e dei loro organismi, precisando nelle misure consequenziali alla Relazione 2018: *La metodologia in questione riclassifica le voci di costo del Piano dei conti al V livello e riaggrega i dati contabili secondo macrocategorie di spesa che sono state individuate in base alla natura della spesa.*

La Sezione auspica che la Regione possa portare positivamente a compimento detta sperimentazione, ormai in corso da tempo.

2.3.2 Il piano di gestione, gli obiettivi operativi e gli indicatori di risultato

Secondo quanto risulta dalla relazione sui controlli, la Regione, conformemente a quanto già segnalato nelle relazioni sui controlli 2017 e 2018, ha adottato un piano esecutivo di gestione che traduce le strategie in obiettivi operativi, e indicatori di risultato.

Nulla è specificato sul piano di gestione, mentre la relazione 2019, come le precedenti, afferma che gli obiettivi *hanno una durata annuale, un responsabile, indicatori di avanzamento percentuale e di realizzazione/risultato. Sono monitorati trimestralmente o semestralmente, in stretto raccordo con la funzione che si occupa della valutazione delle performance individuali.*

Inoltre, sono stati individuati alcuni indicatori di risultato:

- *Indicatori di avanzamento percentuale del programma, collegati all'avanzamento delle singole azioni che concorrono alla realizzazione dei Risultati Attesi di Legislatura;*
- *Indicatori di risultato e di realizzazione, con target annuali;*
- *Parametri/indicatori finanziari e di consumo dei fattori produttivi che rientrano nei parametri di valutazione delle prestazioni dirigenziali.*

Alcuni indicatori selezionati vengono inseriti nel Piano della performance, degli Indicatori e dei Risultati Attesi di Bilancio.

A tal proposito, la Sezione evidenzia come l'esigenza del collegamento *performance/programmazione* impone a tutte le amministrazioni pubbliche di sviluppare,

in maniera coerente con i contenuti e con la programmazione finanziaria e di bilancio, il ciclo della *performance*.

L'art. 5, comma 1, del D.lgs. 150/2009, sotto questo profilo, precisa infatti che "Gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa".

Solo in una visione triennale degli obiettivi assegnati, infatti, gli obiettivi di *performance* si correlano e si integrano funzionalmente con gli strumenti di programmazione e strategici, nonché con il piano triennale anticorruzione di cui alla legge 190/2012, anche in considerazione del fatto che la Regione Lombardia ha tenuto conto, tra l'altro, degli obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza per le finalità valutative.

Alla luce di tali osservazioni, la Sezione auspica che la Regione provveda, nell'immediato futuro, a fissare degli obiettivi gestionali aventi durata triennale e non annuale.

2.3.3 I centri di responsabilità

Nella relazione sui controlli interni 2019, come nelle precedenti, la Regione ha risposto affermativamente alla domanda se *il piano esecutivo di gestione, comunque denominato, suddivide le risorse tra i centri di responsabilità, attuando un collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi operativi e strategici*, descrivendo così la metodologia utilizzata: *esiste una piena corrispondenza tra gli obiettivi operativi contenuti nel Piano della Performance e gli obiettivi assegnati ai Dirigenti apicali e finalizzati alla valutazione delle loro attività annuali.*

La Sezione osserva che lo scarso approfondimento della risposta non consente di formulare alcuna valutazione sul punto.

2.3.4 I report e la relativa tempistica

La Regione ha comunicato che nel 2019 nell'ambito delle attività dirette al controllo di gestione sono stati prodotti i seguenti report:

- *in tema di parametri finanziari vengono prodotti report con cadenza mensile e a richiesta delle Direzioni nonché a chiusura dell'esercizio finanziario una rendicontazione finale;*
- *per il monitoraggio del rispetto del Pareggio di bilancio e delle Intese Stato-Regioni relative alla realizzazione degli investimenti, semestralmente con invio al MEF dei report periodici e a chiusura dell'esercizio con l'invio della certificazione finale al MEF (31 marzo dell'anno successivo);*
- *rispetto all'avanzamento degli obiettivi operativi vengono realizzati report semestrali (giugno e dicembre), ad uso interno, finalizzati al controllo e all'eventuale ripianificazione delle attività programmate;*
- *a partire dalla rendicontazione dell'esercizio 2014, viene redatta la Relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo, la cui approvazione è prevista entro il 30 giugno, che riunisce in un unico documento il Rapporto di Gestione, la Relazione sulle Performance e il Piano dei Risultati;*

- *ai fini dell'attività di controllo di gestione, sono stati realizzati nuovi strumenti di reportistica e cruscotti di monitoraggio articolati per centri di Responsabilità (Direzioni Generali) e Programmi del PRS e del Bilancio;*

- *in tema di monitoraggio accordi di programma quadro nell'ambito dell'Intesa Stato-Regione Lombardia viene redatto il Rapporto Annuale di Esecuzione.*

Si rinvia ai precedenti paragrafi l'esame di alcuni aspetti della Relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo, in quanto comuni al controllo strategico.

Al riguardo la Sezione raccomanda un più puntuale rispetto del termine indicato per l'approvazione del documento, che potrebbe rappresentare anche per la Corte un utile strumento di valutazione della gestione regionale in sede di giudizio di parifica.

Quanto alla tempistica dei report rispetto alla chiusura dell'esercizio, nella relazione si legge:

- *per i Parametri Finanziari: entro il 28 febbraio (2 mesi) la consuntivazione finale per le valutazioni;*
- *per il Pareggio di bilancio: la certificazione finale, riferita all'esercizio precedente, entro il 31 marzo (3 mesi);*

- *per la Relazione sullo stato di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo che sostituisce il Rapporto di gestione, la Relazione sulle Performance e il Piano dei Risultati: entro il 30 giugno (6 mesi);*

- *per il Rapporto Annuale di Esecuzione relativo agli accordi di programma quadro: entro il 30 giugno (6 mesi).*

2.3.5 Esiti del controllo di gestione e misure correttive

La Regione afferma: *l'individuazione, il monitoraggio, e la rendicontazione finale dei parametri finanziari e di quelli relativi al consumo dei fattori produttivi sono finalizzati, da una parte, a velocizzare e incrementare l'utilizzo delle risorse, nel rispetto delle norme e, dall'altra, al risparmio in tema di costi di funzionamento della macchina amministrativa regionale.*

Il controllo sull'avanzamento del programma attraverso il monitoraggio degli obiettivi operativi (azioni), garantisce un'adeguata garanzia del rispetto delle pianificazioni e dell'identificazione immediata di eventuali criticità o vincoli.

Tra le misure correttive la Relazione sui controlli 2019, come peraltro le precedenti, segnala che il controllo costante relativo all'avanzamento della spesa ha permesso di identificare situazioni di criticità che hanno consentito di dirottare la spesa su altre linee d'intervento in sede di assestamento. In altre parole, nell'ambito dell'attività di controllo di gestione vengono forniti, attraverso il costante monitoraggio dell'avanzamento della spesa, gli elementi per ricalibrare gli stanziamenti di competenza nel rispetto dei vincoli relativi al pareggio di bilancio.

Nella Relazione si legge ancora: *Annualmente, poi, sulla base delle priorità e dei vincoli normativi vengono rivisti gli obiettivi/parametri finanziari di valutazione delle prestazioni dirigenziali che consentono di orientare l'azione regionale secondo principi di efficienza ed economicità.*

È in via di sperimentazione l'utilizzo di tecniche di Balanced Scorecard ai fini di un'analisi multidimensionale tra obiettivi, risorse umane, risorse finanziarie e processi gestiti.

Anche in questo caso, la Sezione auspica che la Regione possa portare positivamente a compimento detta sperimentazione, ormai in corso da tempo, anche al fine di acquisire i

relativi *report*, che potrebbero rappresentare utili strumenti a fini conoscitivi e valutativi della gestione regionale.

2.4 Valutazione del personale con incarico dirigenziale

Nella relazione si precisa che l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) ha espresso le valutazioni per l'esercizio 2019 (1° gennaio-31 dicembre) nel mese di gennaio 2020.

La seguente tabella espone la distribuzione in ciascuna fascia di merito nel periodo dal 2017 al 2019, con il 2018 che, a causa del cambio di legislatura, presenta gli esiti di 2 periodi valutativi.

Fasce di merito	2017	2018/I	2018/II	2019
1° fascia	27,4%	23%	26,1%	35,37%
2° fascia	60,2%	62,3%	65,7%	52,41%
3° fascia	11,8%	14,7%	7,6%	12,22%
4° fascia	0,5%	0,0%	0,6%	0,0%
5° fascia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Riguardo alle valutazioni della dirigenza, si richiamano gli approfondimenti svolti dalla Sezione nella Relazione allegata alla parifica del rendiconto 2018, vol. III - L'area istituzionale, in cui si era osservato che *“l'articolazione del sistema di valutazione in una pluralità di variabili e l'accentuazione della dimensione relativamente discrezionale della valutazione dei comportamenti organizzativi permette di osservare a tutti i livelli una distribuzione della differenziazione retributiva di prestazione non uniforme e con diverse classi di risultato. Questo elemento di differenziazione appare, invece, meno marcato quando si analizzano le retribuzioni di posizione della dirigenza dove le fasce retributive, fatta eccezione per i dirigenti apicali tra i quali la distribuzione è meno concentrata, sono piuttosto compatte nella loro articolazione di fatto. Pur considerando positivamente il complesso dei meccanismi messi in atto, sia dal punto di vista progettuale, sia sotto il profilo degli esiti in termini retributivi, si condivide la valutazione fatta dalla Regione in sede di istruttoria di considerare necessaria una revisione del sistema per avviare sul piano emotivo un nuovo processo di coinvolgimento dei dirigenti e dei collaboratori nella fase della valutazione, anche al fine di evitare il rischio di ritualismi e autoreferenzialità dovuti all'impiego ripetuto nel tempo del medesimo strumento operativo”*. Al riguardo la Regione aveva comunicato, nelle misure consequenziali ai rilievi relativi alla parifica 2018, di aver avviato nel 2019 nuovi sistemi di valutazione. In questa sede, null'altro è stato portato a conoscenza della Sezione sull'argomento.

Dalla relazione sui controlli risulta inoltre, come per gli anni precedenti, che l'organismo di valutazione ha verificato, in fase di impostazione obiettivi ad inizio anno, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance* si è tenuto conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza ex art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012 come modificata da art. 41 del d.lgs. 97/2016.

La verifica viene svolta con accesso diretto ai contenuti della programmazione e del Sistema di valutazione delle performance dirigenziali. In quanto presenti nella programmazione dell'Ente gli

obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza sono oggetto di misurazione e valutazione delle performance.

2.5 Controllo sulla qualità della legislazione:

Come nelle precedenti relazioni sui controlli, la Regione ha fornito indicazioni riguardo alle altre forme di controllo non approfondite nel questionario. Per completezza d'informazione si riporta quanto comunicato.

Per assicurare una regolazione di qualità (prevista dallo Statuto d'autonomia della Lombardia all'articolo 44 "Qualità e impatto della normazione"²⁷)

- per tutti i progetti di legge proposti nel 2019 dagli assessorati della Giunta regionale, si è proceduto alla verifica del rispetto della tecnica legislativa e della qualità normativa (c.d. ATN), della conformità con le disposizioni e competenze statali, della compatibilità con i principi costituzionali, regionali e delle autonomie locali, nonché con la disciplina comunitaria (a cura dell'Unità Organizzativa Legislativo, Riforme istituzionale, Semplificazione normativa e Rapporti con il Consiglio regionale, anche avvalendosi del supporto del Comitato Tecnico-Scientifico legislativo istituito ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. b) della L.R. 20/2008).

- per tutti i progetti di legge, di iniziativa di Giunta e di iniziativa consiliare, si è proceduto all'esame e predisposizione di apposita scheda giuridica ad uso delle Commissioni consiliari contenente buona parte dei contenuti dell'ATN, nonché eventuali rilievi circa il rispetto delle "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" di cui alla delibera consiliare del 22 aprile 2008, n. 97²⁸.

Nel 2019 sono state predisposte schede tecnico-legislative per tutti i provvedimenti legislativi inseriti nella programmazione del Consiglio o delle Commissioni consiliari, con la sola esclusione dei provvedimenti di contenuto puramente finanziario, urgenti, multimateria e leggi-provvedimento. Per i progetti di legge multimateria vengono comunque predisposte schede utili per l'istruttoria legislativa (a cura del servizio Assistenza Legislativa e Commissioni del Consiglio regionale successivamente alla loro assegnazione da parte del Presidente del Consiglio regionale e prima dell'inizio della trattazione da parte delle Commissioni competenti).

2.6 Controllo sull'impatto della regolazione

Come nelle precedenti relazioni sui controlli, la Regione ha comunicato che l'art. 45²⁹ dello Statuto della Regione Lombardia ha previsto l'istituzione, in seno al Consiglio regionale, di

²⁷ L.R.Stat. 30/08/2008, n. 1 Statuto d'autonomia della Lombardia
Art. 44 Qualità e impatto della normazione

1. I testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione.
2. La legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo e sull'impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato di cui all'articolo 45.

²⁸ Il Consiglio regionale, con delibera 97 in data 22 aprile 2008 dell'Ufficio di Presidenza, ha adottato il manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", come modificato dal gruppo di lavoro costituito nel luglio 2006 dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome in accordo con l'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), nel rispetto degli indirizzi del Segretario Generale del Consiglio relativi al mantenimento di elevati *standard* di qualità nella produzione legislativa, sotto il profilo redazionale e tecnico, anche attraverso il costante utilizzo del manuale di *drafting*.

²⁹ L.R.Stat. 30/08/2008, n. 1 Statuto d'autonomia della Lombardia

un Comitato paritetico di controllo e valutazione, attraverso il quale l'Assemblea esercita la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali (Statuto, art. 14, comma 2).

Il Comitato opera con composizione, modalità e funzioni stabilite dal Regolamento generale del Consiglio (artt. 108³⁰ ss.). Può proporre l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative ed effettuare missioni valutative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi.

L'art. 111 del Regolamento del Consiglio Regionale della Lombardia prevede che il Comitato promuova le missioni valutative d'intesa con le Commissioni consiliari competenti. Inoltre, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione promuove analisi di implementazione di politiche regionali.

Il CPCV per la XI legislatura è stato istituito dal Consiglio regionale con DCR 17 del 22 maggio 2018 e si è insediato il 29 maggio 2018.

L'attività del Comitato si basa su un Programma Triennale per il Controllo e la Valutazione delle politiche regionali approvato annualmente dal Consiglio³¹.

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione presenta annualmente al Consiglio regionale una Relazione sulla propria attività³² corredata da una proposta di risoluzione in materia di controllo e valutazione. Il Consiglio ne discute in una apposita seduta.

Art. 45 Comitato paritetico di controllo e valutazione

1. Il Consiglio regionale istituisce, in attuazione dell'articolo 14, comma 2, secondo le norme del regolamento generale, un Comitato nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico.

2. Il Comitato propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative.

³⁰ Regolamento generale del Consiglio regionale - Art. 108 (Istituzione e composizione)

1. Entro quarantacinque giorni dalla seduta di insediamento il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di presidenza, istituisce il Comitato paritetico di controllo e valutazione, previsto dall'articolo 45 dello Statuto e ne nomina i componenti.

2. Il Comitato è composto da un numero pari di componenti non superiore a otto.

3. La proposta dell'Ufficio di presidenza è formulata in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle minoranze nonché la presenza di entrambi i generi.

4. Non possono far parte del Comitato gli assessori regionali, i sottosegretari, i presidenti di commissione e i consiglieri nominati presso gli enti del sistema regionale. (...)

³¹ Programma Triennale per il Controllo e la Valutazione delle politiche regionali 2019-2020-2021:

https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/7afeb120-bcb8-41e9-9fbc-900d7e77048e/DuP_82_19marzo2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7afeb120-bcb8-41e9-9fbc-900d7e77048e-nl0meia

Programma Triennale per il Controllo e la Valutazione delle politiche regionali 2020-2021-2022:

https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/ab5e3884-ea1e-4852-a3d8-cf64453d18fb/PTCV+2020_22+DUP+444+25nov2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ab5e3884-ea1e-4852-a3d8-cf64453d18fb-nl0mei5

³² La "Relazione Annuale al Consiglio regionale - Le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali nel 2019" è stata approvata dal Comitato il 23 gennaio 2020:

https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/c2214bb6-bc22-4922-96c5-939a0c701023/RelazioneCPCV2019_DefinitivoStampa.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c2214bb6-bc22-4922-96c5-939a0c701023-n2La42x

Il Consiglio ne ha preso atto con Deliberazione 9966 del 25 febbraio 2020:

https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/755f69ab-6dd6-4a47-a5cb-733a1ac51e07/DCR_XI_996.pdf.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-755f69ab-6dd6-4a47-a5cb-733a1ac51e07-n2LHfft

Gli esiti del controllo e della valutazione sono resi pubblici ed il Comitato ne cura la divulgazione anche tramite il sito internet del Consiglio regionale (Regolamento generale del Consiglio, art. 109, comma 3).

Con riferimento all'attività del 2019, dalla Relazione Annuale resa dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione al Consiglio regionale, è emerso che il CPCV ha dato corso alle **missioni valutative** programmate con il primo Programma Triennale di Controllo e Valutazione, approvato per il triennio 2019-20-21, nel quale tra le politiche regionali individuate dal Comitato sono state inserite quelle segnalate dai cittadini e dai portatori d'interesse, in occasione della consultazione pubblica telematica "Valutare le politiche regionali" svolta dal 15 novembre al 15 dicembre 2017.

Le missioni valutative progettate e avviate sono state cinque:

1. L'apprendistato migliora i risultati occupazionali dei giovani? Una valutazione dell'efficacia dell'apprendistato di I livello in Lombardia (svolta in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca)
2. L'integrazione modale e tariffaria nel trasporto pubblico locale (svolta in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano)
3. Bonifica delle aree inquinate (affidata a PoliS-Lombardia)
4. Nidi gratis in Lombardia: attuazione e risultati (affidata a PoliS-Lombardia)
5. Il recupero e la distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale: attuazione e risultati delle politiche di Regione Lombardia (svolta in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano).

Secondo quanto previsto dal Piano triennale 2019-21, per realizzare le missioni valutative il Consiglio ha promosso una maggiore diversificazione degli apporti tecnici e scientifici rispetto al passato, avvalendosi anche di Dipartimenti universitari che collaborano con gli uffici tecnici del Consiglio. Queste collaborazioni dovrebbero consentire un più ampio e forte collegamento del Consiglio con il mondo della ricerca accademica e scientifica, avvicinandolo sempre più agli interessi conoscitivi dell'istituzione regionale.³³

Il Comitato ha dato conto che fra le missioni 2019, tre sono in via di completamento e due sono state avviate al termine dell'anno.

Quanto alle **clausole valutative**, nel 2019 il Comitato paritetico ha proposto l'inserimento di clausole valutative nelle leggi regionali attraverso i pareri resi alle Commissioni referenti sui progetti di legge che contengono norme di rendicontazione al Consiglio ai sensi dell'art. 109, comma 1, lett. b) del Regolamento. Questa fattispecie ha riguardato sei progetti di legge: in quattro casi il parere del Comitato ha definito una clausola valutativa, negli altri ha mantenuto una formulazione più generale (norma di rendicontazione). Quattro provvedimenti trattati sono diventati leggi regionali nel corso dell'anno³⁴.

³³ Relazione Annuale al Consiglio regionale - 2019 (p. 18)

³⁴ Le clausole valutative sono articoli di legge che pongono in capo al soggetto attuatore - di norma l'Esecutivo - l'onere di informare il Consiglio sull'attuazione e i risultati della legge e delle politiche regolate, con riferimento agli aspetti più rilevanti della policy alla quale la legge vuole dare impulso, per metterne in evidenza risultati ed effetti. Hanno anche lo scopo di mettere i soggetti attuatori in grado di programmare per

Al 31 dicembre 2019, 86 leggi regionali vigenti prevedono un periodico ritorno informativo al Consiglio regionale e rappresentano il 19% delle 460 leggi regionali vigenti.

**Leggi regionali vigenti al 31 dicembre 2019
che contengono norme di rendicontazione al Consiglio regionale**

MACROSETTORE	V.A.	%
Bilancio e finanza regionale	5	5,8
Multisettores	3	3,5
Ordinamento istituzionale	15	17,4
Servizi alla persona e alla comunit�	27	31,4
Sviluppo economico e attivit� produttive	22	25,6
Territorio, ambiente e infrastrutture	14	16,3
Totale	86	100

Fonte: Relazione "Lo stato della rendicontazione al Consiglio regionale (dati aggiornati al 31 dicembre 2019)" dal sito istituzionale del Consiglio regionale

Le 86 leggi in questione contengono 50 clausole valutative e 55 norme con formulazione pi  generica, con le quali il Consiglio ha chiesto informazioni di diversa natura:

- *rendicontazione sull'attuazione di politiche regionali (94%)*
- *rendicontazione di natura economico-finanziaria (9%)*
- *rendicontazione sull'attivit  di specifici soggetti (17%)*
- *rendicontazione in materia di diritto comunitario (3%).*

Le clausole valutative sono state inserite nella legislazione regionale a partire dal 2004 e negli ultimi anni la loro formulazione   stata parzialmente modificata. Infatti, per permettere una maggiore flessibilit  nell'attivit  di controllo e valutazione delle politiche e leggi regionali, le clausole pi  recenti assegnano al CPCV e alle Commissioni il compito di pronunciarsi non solo in sede di esame delle relazioni presentate, ma anche nella fase precedente, formulando quesiti pi  specifici e attuali. Con questa formulazione le clausole diventano "dinamiche" e possono adeguarsi maggiormente alle leggi che disciplinano interi settori (e non solo misure specifiche) per cui risulta difficoltoso formulare

tempo la raccolta e l'elaborazione delle informazioni necessarie. Dal 2015 la formulazione di alcune clausole valutative   stata modificata per assicurare una maggiore flessibilit  nell'attivit  di controllo e valutazione delle politiche regionali. Nella nuova formulazione dinamica, al CPCV e alla Commissione di merito   riconosciuta la facolt  di aggiornare la richiesta di informazioni, formulando quesiti specifici. Attualmente 10 leggi regionali presentano questa tipologia di clausola valutativa (dalla Relazione 2019).

quesiti conoscitivi che siano allo stesso tempo mirati e soddisfacenti. Attualmente 10 leggi regionali³⁵ presentano questa nuova tipologia di clausola valutativa³⁶.

Sulla base dei dati raccolti dal Comitato emerge inoltre che:

- il ritorno di informazioni al Consiglio è ancorato quasi nella stessa misura a formulazioni generiche (55 casi) e a specifiche clausole valutative (50 casi);
- la rendicontazione prescritta dalle leggi in questione riguarda prevalentemente l'implementazione di politiche regionali (92% dei casi); in misura residuale chiede informazioni meramente finanziarie o sull'attività svolta da determinati soggetti);
- nel 2019 sono pervenute al Consiglio 38 relazioni sulle 69 attese ai sensi delle norme di legge, con un tasso di risposta del 55%.

Nel 2019 il Presidente del Consiglio ha assegnato al Comitato 37 relazioni, tra cui, come negli anni precedenti, il Comitato ha determinato di esaminare 26 relazioni che riguardano l'attuazione di politiche regionali.

Nel corso dell'anno ha esaminato 6 relazioni già assegnate nel 2018 e 12 relazioni assegnate nel 2019.

La Regione nella Relazione sui controlli interni 2019 ha inoltre segnalato che, *in attuazione della l.r. 8 agosto 2017, n. 20 "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini"*:

a) *l'aggiornamento del Programma triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali 2019-2021 (art. 2), approvato nel 2018 (DUP 338/2018);*

b) *l'intensa attività di collaborazione con il Sottosegretario ai rapporti con il Consiglio regionale, individuato quale interlocutore di Giunta per i rapporti con il Comitato Paritetico di Controllo (art. 3), che ha determinato un incremento del tasso di restituzione delle relazioni di rendicontazione sull'attuazione delle politiche regionali, favorito un più facile accesso del Consiglio alle informazioni utili alla realizzazione delle missioni valutative, agevolato la progettazione congiunta Consiglio, Giunta e Istituto di ricerca e formazione del percorso formativo inteso a rafforzare le funzioni del ciclo delle politiche pubbliche regionali, cui hanno partecipato percorso funzionari impegnati nelle attività*

³⁵ 1. L.R. 28 settembre 2006, n. 22 Il mercato del lavoro in Lombardia

2. L.R. 6 agosto 2007, n. 19 Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia

3. L.R. 1° aprile 2015, n. 6 Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana

4. L.R. 11 agosto 2015, n. 23 Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)

5. L.R. 1° ottobre 2015, n. 27 Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo

6. L.R. 8 luglio 2016, n. 16 Disciplina regionale dei servizi abitativi

7. L.R. 7 ottobre 2016, n. 25 Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo

8. L.R. 23 novembre 2016, n. 29 Lombardia è ricerca e innovazione

9. L.R. 10 marzo 2017, n. 7 Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti

10. L.R. 24 novembre 2017, n. 25 Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

³⁶ Lo stato della rendicontazione al Consiglio regionale (dati aggiornati al 31 dicembre 2019)

https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/6a610757-b502-433f-a241-749b05516c7b/StatoRendicontazione_2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6a610757-b502-433f-a241-749b05516c7b-n1iyboG

di supporto al procedimento legislativo, assistenza giuridica, programmazione e rendicontazione dell'attuazione di leggi e politiche regionali;

c) l'assegnazione (in attuazione dell'art. 8 bis e a seguito di emanazione del bando 'Valutare Premia') di quattro premi ad altrettante tesi di laurea (due di laurea magistrale e due di dottorato di ricerca) sui temi dell'analisi e della valutazione di politiche regionali.

La Sezione prende atto delle misure di controllo dell'attuazione delle leggi regionali e di valutazione dell'impatto della regolazione affidate al Consiglio regionale in coordinamento con le strutture della Giunta ed auspica che tale attività venga proseguita ed estesa, in modo da mantenere un costante monitoraggio, anche a lungo termine, sull'attuazione e sugli effetti prodotti dagli interventi normativi e che possa rappresentare uno stimolo all'innovazione normativa e all'effettività delle politiche regionali.

3 CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

3.1 Struttura regionale dedicata

Nella relazione sui controlli 2018 la Sezione aveva osservato che la Regione Lombardia è priva di una struttura specificamente dedicata al controllo sugli organismi partecipati, che invece è affidato alle diverse Direzioni ovvero ad alcuni organismi collegiali partecipati da soggetti esterni.

Successivamente, questa Sezione, nella relazione sugli enti del sistema regionale allegata alla parifica del rendiconto 2019, ha ribadito “la necessità che la Regione Lombardia ridefinisca la propria organizzazione dotandosi di un ufficio di coordinamento e controllo degli enti partecipati, in modo da potenziarne le strutture preposte”.

La Relazione del Presidente della regione sui controlli 2019, trasmessa il 31 luglio 2020, ha evidenziato che, con DGR n. 3370 del 14/7/2020 recante “X provvedimento organizzativo”, è stata istituita un’Unità Organizzativa, incardinata nella Presidenza – Segretariato, con compiti di coordinamento del SIREG e di presidio organizzativo centralizzato per tutte le funzioni ed attività inerenti al SIREG, nonché di Presidio tecnico della Cabina di Regia istituita con Decreto n. 6372 del 8.5.2019, avente funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di riordino e riorganizzazione degli enti dipendenti e delle società partecipate in modo totalitario dalla Regione.

Nelle misure consequenziali alle osservazioni sui controlli interni 2018, la Regione ha inoltre segnalato che *detta Unità Organizzativa (...) è stata configurata come presidio per coordinare tutte le funzioni che, all’interno dell’Amministrazione regionale, esercitano il controllo analogo diffuso nei confronti delle società in house. La scelta di allocare i presidi di controllo analogo sulle società in house presso le articolazioni regionali competenti per materia (Bilancio, audit, rapporti istituzionali, personale, acquisti, patrimonio, ect.) si ritiene risulti ancora rispondente al criterio della maggiore efficienza in termini di impiego del personale.*

Un primo obiettivo della nuova Struttura è stato individuato nella “centralizzazione” della determinazione del contributo di funzionamento ad enti dipendenti e società in house e successiva liquidazione. A tale riguardo è in corso di definizione una specifica procedura, già sottoposta al Collegio dei Revisori dei Conti, ad ORAC ed alla UO Sistema dei Controlli, che stabilisce modalità uniformi sia per l’istruttoria contabile finalizzata alla determinazione dell’entità del contributo, sia per le verifiche – attraverso gli organi di revisione contabile di enti e società, nonché attraverso azioni di campionamento – propedeutiche alla liquidazione del contributo stesso.

Nel 2021, saranno aggiornate le direttive al SIREG approvate con DGR 25 luglio 2016 n. 5447 e successivamente modificate e integrate dalla DGR 17 luglio 2017 n. 6897.

L’istituzione di una struttura organizzativa regionale di riferimento per il controllo su enti e società *in house*, più volte auspicata da questa Sezione, non trova, tuttavia, rispondenza nel recente dettato normativo del comma 3 bis dell’art. 1³⁷ della legge regionale n. 17 del

³⁷ L.R. 04/06/2014, n. 17 Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto d'autonomia

Art. 1 Finalità e ambito di applicazione della legge

1. La presente legge, ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto d'autonomia, determina modalità, strumenti e procedure per il controllo finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e a verificarne l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza e l'economicità.

2. La presente legge si applica alle strutture organizzative della Giunta regionale.

2014, aggiunto dall'art. 13, comma 1, lett. a), della L.R. 6 giugno 2019, n. 9, entrata in vigore l'8 giugno 2019, il quale, nel delineare l'ambito di applicazione della legge sui controlli interni, stabilisce che **gli enti e le società del Sistema regionale svolgono in piena autonomia la funzione di Internal Auditing** e che il responsabile di tale funzione riporta direttamente all'organo amministrativo di vertice.

Pertanto, tale disposizione sembra in contrasto con l'art. 6, comma 1, della L.R. 17/14³⁸ stessa, laddove prevede che la Giunta si avvale di una funzione di audit anche per gli enti del Sistema regionale.

Riguardo alla modifica normativa che ha istituito la funzione di Internal Auditing negli enti e società Sireg, la Sezione raccomanda che il comma 3 bis dell'art. 1 della L.R. 17/2014 venga applicato nel rispetto della normativa nazionale ed europea sul controllo analogo e conformemente alla giurisprudenza e agli orientamenti di questa Corte³⁹.

3.2 La perimetrazione delle società a controllo pubblico

La Regione nella Relazione sui controlli 2019 attesta che la perimetrazione delle società a controllo pubblico regionale è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2⁴⁰ lett. b) e m) del d.lgs. n. 175/2016.

3. L'attività di vigilanza e controllo, nei confronti degli enti del sistema regionale, di cui agli allegati A1 e A2 della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 'Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione - collegato 2007), è disciplinata dalla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 5-quater, della L.R. 30/2006. La Giunta regionale promuove, altresì, la rete degli uffici di Internal Auditing degli enti di cui al presente comma e ne sostiene la formazione.

3-bis. Gli enti e le società di cui alla sezione I dell'Allegato A1 della L.R. 30/2006 assicurano lo svolgimento in piena autonomia della funzione di Internal Auditing prevedendo, a tal fine, che il responsabile della suddetta funzione riporti direttamente all'organo amministrativo di vertice.

³⁸ **L.R. 04/06/2014, n. 17 Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto d'autonomia**

Art. 6 Funzione di audit

1. La *Giunta regionale si avvale di una funzione di audit* per valutare l'efficacia del sistema dei controlli interni, anche mediante la verifica dei processi, delle procedure e delle operazioni, nonché per verificare i sistemi di gestione e controllo degli enti del sistema regionale di cui all'art. 1, comma 3.

³⁹ Si vedano, tra le altre, le deliberazioni Sez. LOM/43/2020/PRSE e Sez. LOM/116/2019/VSG.

⁴⁰**D.Lgs. 19/08/2016, n. 175**

Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

Art. 2. Definizioni

Ai fini del presente decreto si intendono per:

(...)

b) «controllo»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;

(...)

m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

(...).

c.c. art. 2359. Società controllate e società collegate

Sono considerate società controllate:

L'elenco delle società partecipate della Regione è contenuto, insieme a quello degli enti dipendenti, negli allegati A1 e A 2, uniti alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30, recante Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2007, come da ultimo modificati dalla DGR 9 novembre 2020, n. 3818 e dal Comunicato reg. 13 novembre 2020, n. 111 (B.U.R.L. 18 novembre 2020, n. 47).

Attualmente, le società regionali riportate nei suddetti allegati risultano dunque le seguenti:

Allegato A1

SEZIONE I

SOCIETÀ PARTECIPATE IN MODO TOTALITARIO

- a) Finlombarda S.p.a.;
- b) Azienda regionale per l'innovazione e gli acquisti s.p.a. (ARIA s.p.a.)

Allegato A2

SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE REGIONALE

- a) FNM S.p.a.;
- b) Explora s.c.pa.;

È stata inclusa nel novero delle società a partecipazione regionale Explora S.C.pa. sulla quale è esercitato il controllo analogo congiunto.

Inoltre, la Regione ritiene, come da ultimo confermato nelle misure consequenziali relative alle criticità segnalate nell'ambito della relazione di parifica del rendiconto 2019, che *“Finlombarda è esclusa dall'applicazione del TUSP in forza del ricorrere delle condizioni di cui all'art. 26 comma 5 e che è anch'essa sottoposta alle disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia che richiedono un certo grado di autonomia nelle scelte gestionali, ivi comprese quelle relative alle partecipazioni, ma che è altrettanto vero che la società è interamente controllata da Regione Lombardia nonché sottoposta a controllo analogo e ad attività di direzione e coordinamento, tutte circostanze che consentono alla Regione un più pregnante potere di direzione e controllo sull'andamento della gestione”*.

3.3 Il controllo analogo

L'art. 2, lett. c), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 definisce «controllo analogo» la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.

-
- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
 - 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
 - 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

La Regione Lombardia ha dettato con DGR 6546 del 4 maggio 2017, sulla base delle procedure di controllo già in atto, la "Disciplina del controllo analogo di Regione Lombardia sulle società partecipate in modo totalitario di cui all'allegato A1 e sulle società a totale partecipazione pubblica di cui all'allegato A2 alla L.R. 30/2006".

I soggetti sottoposti al controllo analogo sono le Società dell'elenco A1 e A2 (art. 2 DGR 6546/17).

La funzione di controllo della Regione è esercitata nei seguenti ambiti (art. 5):

"a) controllo societario, con l'obiettivo di verificare periodicamente - sia attraverso il diritto d'informazione che d'ispezione del Socio - che la governance societaria sia condotta in osservanza alle disposizioni di Legge e statutarie;

b) controllo economico-finanziario, con l'obiettivo di verificare se la gestione economico-finanziaria si svolga in coerenza con i dati di previsione oppure richieda interventi correttivi, nonché di verificare la gestione dei crediti e debiti verso RL, i profili di spending review e le forme d'indebitamento;

c) controllo strategico, con l'obiettivo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione del programma regionale di sviluppo, in termini di congruenza dei risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;

d) controllo amministrativo, con l'obiettivo di verificare l'adozione e il rispetto da parte delle Società degli adempimenti in materia di politiche del personale, acquisti, operazioni immobiliari, affidamento incarichi e patrocini;

e) controllo di gestione, con l'obiettivo di quantificare e monitorare l'efficacia, l'economicità e l'efficienza delle Società.

La funzione è esercitata per competenza da ogni Struttura di RL destinataria dei flussi informativi trasmessi dalle Società, che (...) costituiscono i presidi del controllo analogo (...). Tra gli ambiti della funzione di controllo di cui al presente articolo è compreso anche il controllo contrattuale, con l'obiettivo di verificare che siano rispettate le condizioni contrattuali delle Convenzioni Quadro di cui all'art. 4: detto controllo è esercitato dalle Strutture in sede di erogazione dei contributi di funzionamento e/o di liquidazione dei corrispettivi relativi alle prestazioni affidate alle Società, previo riscontro sulle rendicontazioni presentate. (...)

Le attività relative ai sopra elencati controlli si aggiungono e non escludono gli ordinari poteri ispettivi attribuiti al socio dagli artt. 2422 e seguenti del Codice civile."

Il successivo art. 6⁴¹ delinea l'iter del procedimento di controllo:

⁴¹ DGR 6546 del 4 maggio 2017 - Art. 6 Le Funzioni relazionano semestralmente alla UO Programmazione e Coordinamento SIREG e, in caso di controllo congiunto, anche al comitato all'uopo eventualmente istituito, circa gli esiti dei controlli indicati nelle tabelle di cui al presente articolo: qualora emergano elementi che possano far ritenere ragionevole l'opportunità di attivare uno degli strumenti previsti dalla L.R. 4 giugno 2014, n. 17, ivi incluse le verifiche ispettive, la UO Programmazione e Coordinamento SIREG trasmette le relazioni pervenute alla UO Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy, in ossequio al principio di indipendenza della funzione di controllo.

Nel caso in cui le Funzioni rilevino anomalie nelle gestioni societarie oggetto delle proprie attività di controllo, comunicano tempestivamente all'Organo Amministrativo della Società la criticità rilevata, fissando un termine per la relativa risoluzione: la comunicazione ha valore formale e vincolante per l'Organo Amministrativo.

In caso di mancato adempimento, la UO Programmazione e Coordinamento SIREG, debitamente informata dalla Funzione, comunica le circostanze intervenute alla UO Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy, per le conseguenti azioni del caso.

L'art. 7 prevede informative annuali alla Giunta sugli esiti del controllo analogo ai fini del miglioramento degli indirizzi di programmazione e coordinamento e sulle attività svolte a norma dell'art. 6 richiamato.

Nella relazione sui controlli si legge: *in sintesi, il controllo è esercitato:*

- *dalle Funzioni dell'organizzazione regionale preposte ai singoli ambiti individuati nelle direttive impartite con D.G.R. 25.07.2016 n. 5447 (direttive per gli enti del sistema regionale), mediante azioni di indirizzo e programmazione*
- *attraverso controlli ex ante, concomitanti e successivi di tipo societario, economico finanziario, strategico, amministrativo e di gestione.*

Le modalità operative consistono nella trasmissione di flussi informativi dalle società agli uffici regionali preposti al controllo ratione materiae, anche per la società dotata di Comitato per il controllo congiunto.

La Relazione sulla Performance 2019 (DGR 3367/20) riporta gli esiti del monitoraggio del controllo analogo ex art. 6⁴² della DGR 6546 del 4.4.2017, senza alcun riferimento ai singoli contenuti del controllo.

Dal documento emerge che per l'annualità 2019, gli esiti del monitoraggio hanno evidenziato una generale regolarità di trasmissione dei flussi informativi richiesti, con una maggiore percentuale di conformità nella trasmissione stessa, pari al 93% rispetto all'81% dell'annualità 2018. I presidi del controllo analogo individuati dalla disciplina vigente (...) non hanno segnalato criticità di rilievo.

Inoltre, la Relazione dà conto del fatto che, con DGR n. 2342 del 30.10.2019 e DCR n. 766 del 26.11.2019, sono stati approvati gli indirizzi a enti dipendenti e società partecipate

⁴² Delib.G.R. 4 maggio 2017, n. 10/6546 - Disciplina del controllo analogo di Regione Lombardia sulle società partecipate in modo totalitario di cui all'allegato A1 e sulle società a totale partecipazione pubblica di cui all'allegato A2 alla L.R. 30/2006. Integrazione Delib.G.R. 2524/2011 e revoca Delib.G.R. 1385/2011.

Articolo 6 Definizione e aggiornamento del modello di vigilanza e controllo

Il modello di vigilanza e controllo di cui alla deliberazione n. 2524 del 24 novembre 2011 è aggiornato con le disposizioni del presente atto, tenuto conto che RL ha già individuato, attraverso il potere d'indirizzo attribuito dall'art. 1 comma 1-bis della L.R. 30/2006, i principi, l'oggetto, le modalità e i soggetti per l'esercizio del controllo analogo nella deliberazione n. 10/5447 del 25 luglio 2016 recante le "Direttive per gli Enti del Sistema Regionale".

Pertanto, la disciplina del controllo analogo, inteso nelle sue accezioni di controllo preventivo, concomitante e successivo, è determinata dai provvedimenti di attuazione dell'art. 1 comma 1-bis e 5-quater della L.R. 30/2006, richiamati all'art. 1.

L'UO Programmazione e Coordinamento SIREG esercita il monitoraggio sulla regolarità dei flussi informativi da parte delle Società anche attraverso l'acquisizione di informative periodiche da parte delle singole Funzioni.

Le Funzioni relazionano semestralmente alla UO Programmazione e Coordinamento SIREG e, in caso di controllo congiunto, anche al comitato all'uopo eventualmente istituito, circa gli esiti dei controlli indicati nelle tabelle di cui al presente articolo: qualora emergano elementi che possano far ritenere ragionevole l'opportunità di attivare uno degli strumenti previsti dalla L.R. 4 giugno 2014, n. 17, ivi incluse le verifiche ispettive, la UO Programmazione e Coordinamento SIREG trasmette le relazioni pervenute alla UO Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy Officer, in ossequio al principio di indipendenza della funzione di controllo.

Nel caso in cui le Funzioni rilevino anomalie nelle gestioni societarie oggetto delle proprie attività di controllo, comunicano tempestivamente all'Organo Amministrativo della Società la criticità rilevata, fissando un termine per la relativa risoluzione: la comunicazione ha valore formale e vincolante per l'Organo Amministrativo.

In caso di mancato adempimento, la UO Programmazione e Coordinamento SIREG, debitamente informata dalla Funzione, comunica le circostanze intervenute alla UO Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy Officer, per le conseguenti azioni del caso.

nell'ambito della nota di aggiornamento al DEFR 2019. In tale sede è stata data indicazione di alcune misure di miglioramento in esito alle conclusioni del monitoraggio riferite all'annualità 2018⁴³:

- *Per i servizi legali, è stata data precisa indicazione alle società in house e agli enti dipendenti di non ricorrere a incarichi esterni senza prima avere verificato la possibilità dell'avvalimento del patrocinio dell'Avvocatura regionale.*
- *Per la regolamentazione delle procedure e dei limiti relativi alle spese di trasferta di dipendenti e amministratori di società ed enti è stata ribadita la necessità di raccordo e coordinamento con le indicazioni e le modalità previste per Regione Lombardia.*

La Sezione, in assenza di riferimenti all'oggetto dei controlli svolti, può solo prendere atto che è stato verificato da parte della Regione il rispetto dell'obbligo informativo da parte delle società regionali, di cui agli elenchi allegati alla legge regionale 30/2006.

Osserva, inoltre, che dall'esame dei 90 flussi informativi inviati è emersa una sola criticità. Ove ciò si riscontrasse anche negli anni successivi, tale dato potrebbe essere un indicatore del fatto che il controllo analogo basato sui flussi informativi inviati dalle società regionali ha perseguito prevalentemente una funzione collaborativa, tipica del "controllo- direzione", caratterizzante l'assetto dei controlli interni.

Affinché l'obiettivo descritto possa, comunque, realizzarsi è necessario che questa forma di controllo venga esercitata su un campione ampio e adeguatamente rappresentativo delle aree a maggiore rischio e che, per una maggiore efficacia del controllo, è necessario che la verifica dei flussi informativi sia affiancata da altre tipologie di controllo.

Ciò si rivela tanto più opportuno, nel quadro del monitoraggio svolto da questa Sezione sull'acquisizione ed esame, da parte del Collegio dei revisori della Regione Lombardia, dei verbali dei collegi sindacali di enti, consorzi, agenzie, aziende e società che compongono il Sistema delle partecipate della Regione. La raccolta dei verbali, e di eventuali altri documenti che il collegio abbia ritenuto di acquisire, è stata resa stabile e sistematica con il continuo aggiornamento di una banca dati condivisa tra Regione e Collegio. Da tale attività

⁴³ Relazione sulla Performance 2018 (DGR 1892/19): *Gli esiti relativi al primo anno effettivo di applicazione della disciplina - vigente dal secondo semestre 2017 - hanno evidenziato una generale regolarità dei flussi informativi.*

La bassa incidenza delle criticità rilevate suggerisce una valutazione delle modalità di esercizio del controllo analogo da parte dei presidi:

➤ *Dato che successivamente alla trasmissione degli atti di contenzioso non emerge il dato riferito al numero d'incarichi legali conferiti sia all'Avvocatura regionale che a professionisti esterni (previa autorizzazione dell'Avvocatura stessa), si suggerisce di integrare le direttive agli Enti dipendenti e Società in house con nuovi flussi informativi afferenti tali dati.*

➤ *Nel 2019 sarà perfezionato il monitoraggio delle modalità di affidamento di contratti pubblici e degli incarichi di lavoro da parte delle Società.*

➤ *Le programmazioni annuali dei fabbisogni del personale non sono state inviate in quanto le Società hanno portato a compimento le procedure avviate nell'anno precedente avvalendosi del budget già autorizzato e approvato con la D.G.R. 6897/2017 e per Finlombarda (esente dal TUSP) con D.G.R. 4326/2015.*

➤ *Si conferma la necessità dell'aggiornamento della D.G.R. 6897/2017 in riferimento ai budget e limiti assunzionali, anche in considerazione del processo di fusione in corso tra ARCA e LISPA e successivamente ILSPA (ARIA Spa).*

➤ *Da integrare i regolamenti per viaggi e missioni del personale delle Società a seguito di adozione di specifico provvedimento per il personale della Giunta.*

➤ *È necessario integrare in un documento riepilogativo gli esiti del controllo di gestione condotto dai responsabili dedicati alla funzione.*

sono emerse criticità, puntualmente riportate nei verbali del Collegio, che ha anche stilato un elenco di enti del SIREG da sottoporre ad Audit sui verbali degli Organi di Controllo (allegato al verbale n. 18 del 7.10.2020).

La Sezione, nell'apprezzare e confermare l'attenzione per questa attività svolta dal Collegio dei revisori della Regione, non può che richiamare quanto si legge nel citato verbale n. 18 circa l'ineludibile ed evidente esigenza di una unità operativa o Direzione Generale che controlli e di una maggiore attenzione sugli organi di governo e di controllo delle società del SIREG in termini anche di sorveglianza su operato, adempimenti, scadenze, rinnovi, nomine, incompatibilità, ecc, esigenza, tuttavia, che, come già evidenziato per altro profilo, non appare soddisfatta dall'istituzione dell'Unità Organizzativa Presidio e coordinamento delle funzioni inerenti il Sireg, priva di compiti in funzione di controllo.

Si tratta peraltro di una precisa scelta dell'Amministrazione, come riferisce il Collegio dei revisori nel verbale n. 19 della seduta del 27 ottobre 2020, laddove riporta quanto asserito dal dirigente della nuova Unità Organizzativa Presidio e coordinamento delle funzioni inerenti il Sireg: *"la scelta di allocare i presidi di controllo presso le articolazioni regionali competenti per materia (p.es. Personale, Bilancio, Rapporti istituzionali, Audit)"* è stata ritenuta fin dall'origine *"più efficiente in termini di impiego di personale e le ragioni che orientarono la scelta di quel modello sono ancora attuali"*.

Tuttavia, i casi di cronaca di recente registrati spingono a rivedere quella scelta nella direzione del potenziamento del sistema dei controlli interni, soprattutto nel contesto dell'emergenza Covid 19, come raccomandato dalla Sezione delle Autonomie nella delibera N. 18/SEZAUT/2020/INPR, richiamata all'inizio della presente relazione.

3.4 Misure di razionalizzazione delle partecipazioni

La Regione dichiara di aver monitorato l'attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, adottate ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 175/2016.

Il questionario fornisce poi lo stato delle operazioni di razionalizzazione già avviate, che riguardano i seguenti organismi partecipati:

Società partecipate attraverso **Finlombarda spa**:

- **Finlombarda Gestioni SGR S.p.A.**: in esecuzione alle delibere consiliari del 10 settembre e del 22 ottobre 2019 è stata avviata la procedura di cessione dell'intera partecipazione detenuta. L'avviso è stato pubblicato sul sito di Finlombarda in data 7 novembre 2019; in risposta sono pervenute tre manifestazioni d'interesse, poi ridottesì nella fase di ammissibilità formale a due. In conseguenza del contesto emergenziale nel quale ha trovato pieno svolgimento la procedura e sulla base di quanto consentito dalle previsioni nazionali, i termini per la presentazione delle offerte sono stati prorogati nel corso del secondo trimestre 2020.

- **Fiumicino Energia S.r.l.**: è stato pubblicato l'avviso per manifestazione di interesse all'acquisto: è stata presentata una sola domanda alla quale, al termine stabilito del 15 aprile 2019, non è seguita offerta. Successivamente è stato manifestato interesse con una comunicazione di posta elettronica. Verrà quindi avviata nel corso 2020 una procedura per l'individuazione di un perito a cui affidare una nuova valutazione della società.

- **Centro tessile cotoniero ed abbigliamento S.p.A.**: è stato pubblicato l'avviso per manifestazione di interesse all'acquisto. Non essendo pervenuta alcuna manifestazione di interesse si è proceduto alla riapertura dei termini (fino al 5 aprile 2019): anche in questo caso non è pervenuta alcuna

manifestazione di interesse. Successivamente sono stati presi contatti con il socio di maggioranza per verificare un loro interesse all'acquisto della quota minoritaria posseduta. Verrà quindi nel corso del 2020 avviata una procedura per l'individuazione di un perito a cui affidare una nuova valutazione della società.

- **Skiarea Valchiavenna S.p.A.:** la Regione riporta la medesima indicazione fornita per il Centro tessile cotoniero ed abbigliamento S.p.A.

- **Sistemi di Energia S.p.a.:** a fronte delle competenze assegnate alla Regione in materia di concessioni idroelettriche sono stati fatti nel corso del 2019 approfondimenti sul mantenimento o sulla cessione della partecipazione, ragion per cui verrà avviata nel corso del 2020 una procedura per l'individuazione di un perito a cui affidare una nuova valutazione della società.

- **Agenzia per la Cina S.r.l.:** è in corso il processo di liquidazione della società, deliberata il 18.12.2018. Nel corso dell'Assemblea dell'Agenzia del 22 maggio 2019 è stato fornito un resoconto della procedura in atto prevista entro la fine dell'anno. In attesa dell'Assemblea 2020 non ancora fissata è stata più volte sollecitata la conclusione del processo di liquidazione.

- **Riccagioia s.c.p.a.** (Società partecipata da ERSAF): la Società è stata **liquidata nel mese di aprile 2019.**

- **Navigli s.c.ar.l.:** Perfezionata la cessione di ramo di azienda ad Explora s.c.p.a. - Liquidazione della parte societaria di Navigli non oggetto di cessione: in data 16 aprile 2019 l'Assemblea dei soci ha approvato il bilancio finale di liquidazione della società e **la società è stata cancellata dal Registro Imprese a far data dal 31 ottobre 2019.**

- **A.S.A.M spa.:** è ancora in corso la procedura di liquidazione.

- **Milano Serravalle - Milano Tangenziali spa:** per portare a conclusione il progetto di liquidazione di ASAM è stata disposta la girata delle azioni a RL, pari al 52,90% del capitale sociale.

La principale operazione di razionalizzazione realizzata riguarda la fusione per incorporazione di ARCA spa in Lombardia Informatica spa, disposta con L.R. 3 aprile 2019 n. 6. Dal 1° luglio 2019 è operativa **ARIA spa** (nuova denominazione della società incorporante), che dal 1° luglio 2020 ha incorporato anche Infrastrutture Lombarde spa.

ARCA spa è stata cancellata dal registro Imprese a far data dal 3.7.2019.

3.5 Attuazione delle disposizioni in materia di gestione del personale

La Regione attesta che è stata monitorata l'attuazione, da parte degli OO.PP. regionali, delle prescrizioni in materia di gestione del personale, di cui all'art. 19, d.lgs. n. 175/2016, confermando quanto già precisato.

Sin dal 2017, come comunicato nelle precedenti Relazioni, con la d.g.r. n. 6897 sono state adottate determinazioni in materia di gestione del personale delle società di cui all'A1 e A2 (per EXPLORA ScpA) della l.r. 30/2006 in attuazione dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016.

In particolare, tramite le disposizioni contenute nell'allegato A) alla d.g.r. 6897 la Giunta monitora ai fini del rispetto del principio di contenimento della spesa pubblica:

- *la programmazione annuale dei fabbisogni (approvata preventivamente dalla GR);*

- *le società sono tenute, qualora non abbiano già provveduto, ad adottare/rimodulare tempestivamente un proprio Regolamento interno sulla base dello schema approvato, dalla Giunta regionale con d.g.r. 5487/2016 che disciplina "Criteri e modalità per il reclutamento del personale e il conferimento degli incarichi professionali", nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. 165/2001*

e dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità. Il regolamento deve essere pubblicato sul sito istituzionale della società;

- gli obiettivi affidati alla dirigenza delle società sono strettamente connessi, in quota prevalente, agli obiettivi del Piano delle attività regionale e per la restante quota al contenimento delle spese complessive di funzionamento delle singole società (es. rispetto dei parametri gestionali inerenti il contenimento degli oneri contrattuali).

Il monitoraggio è effettuato mediante trasmissione in forma aggregata ed in formato aperto, così come predisposto dalla U.O. regionale competente, dei dati relativi all'organico, alla programmazione, alla consuntivazione delle spese relative al personale.

Nel 2019, successivamente, con le d.g.r. 1785 e n.1852 è stato disposto, ai sensi dell'art. 19, del d.lgs. 175/2006 e ss.mm. e ii. nei confronti di ARIA S.p.A. e di Infrastrutture lombarde S.p.A., - società interessate da un percorso di incorporazione contemplato dalla l.r. 6/2019- un blocco assunzionale di qualsivoglia tipologia contrattuale, finalizzato ad una razionalizzazione ed un contenimento della spesa nonché una rimodulazione delle strutture organizzative societarie in eccesso.

Al riguardo, la Regione ha inoltre comunicato che nel gennaio 2020, con d.g.r. 2754, è stato preso atto, da parte della Giunta regionale, del piano industriale di ARIA S.p.a. per il periodo 2020/2024 che, in ottica di principio di contenimento delle spese del personale prevede che, al fine di soddisfare, almeno parzialmente, le esigenze di copertura delle posizioni vacanti negli organici aziendali, si propone di valorizzare le risorse interne, anche al fine di preservare le competenze di cui l'azienda ha investito. Per le funzioni per le quali non sono rinvenibili tra il personale dipendente profili adeguati, si prevede di ricorrere a nuove assunzioni.

Al fine di ridurre, comunque, il costo del personale, le progressioni e le nuove assunzioni non potranno superare nel 2020 il 50% del "costo aziendale annuo" del personale cessato nel 2019.

A partire dal 2020, il principio di "assunzione per un controvalore massimo del 50% dei costi cessanti" potrà essere applicato al valore di costo cessante "certo" che maturerà di anno in anno per finanziare progressioni e assunzioni negli anni seguenti oppure anche nell'anno in cui il costo cessante "certo" è maturato.

La Sezione raccomanda alla Regione di monitorare attentamente il rispetto delle direttive impartite.

3.6 Elementi informativi sulle società a controllo pubblico

Nel questionario 2019 la Regione, come nei precedenti, afferma che

- gli statuti delle società a controllo pubblico sono stati aggiornati a norma del d.lgs. 175/2016 e degli artt. 5 e 192 del d.lgs. 50/2016;
- la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, d.lgs. n. 175/2016. Nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio adottati, non sono emersi indicatori di crisi aziendale;
- è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3⁴⁴, d.lgs. n. 175/2016;

⁴⁴ D.Lgs. 19/08/2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

- come previsto dalla DGR 6546/2017, che contiene il quadro dei controlli di tipo economico finanziario di gestione sulle società *in house*, i budget preventivi adottati dalle società *in house* non sono soggetti all'approvazione da parte della Giunta regionale, ma vengono trasmessi alla Regione ai fini della quantificazione nel bilancio di previsione regionale del contributo di gestione per la copertura dei costi di funzionamento.

3.7 Ambiti Territoriali Ottimali per le reti di servizi pubblici

Il questionario ha inteso verificare lo stato di attuazione delle procedure per lo svolgimento in ambiti territoriali ottimali (ATO) dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ai sensi dell'art. 3-bis, del D.L. n. 138/2011.

La Relazione sui controlli 2019 conferma quanto già comunicato nelle precedenti, con riferimento ai seguenti settori:

*Per quanto concerne il servizio di **trasporto pubblico locale (TPL)**, sin dal 2017 sono state completate le procedure per lo svolgimento in ambiti territoriali ottimali del servizio, risultando tutte le Agenzie previste dall'art. 7⁴⁵ della L.R. 6/2012 formalmente costituite e pienamente operative.*

Le Agenzie TPL nel corso dell'anno 2018 hanno approvato il programma di bacino del trasporto pubblico locale di cui all'art. 13 della L.R. 6/2012, ad eccezione dell'Agenzia di Milano, Monza, Lodi e Pavia che, a seguito di diffida regionale (DGR 442 del 2/8/2018), lo ha approvato in data 10 gennaio

Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

Comma 2 L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico.

Comma 3 L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, (...).

⁴⁵L.R. 04/04/2012, n. 6 Disciplina del settore dei trasporti

Art. 7 Istituzione e funzioni delle agenzie per il trasporto pubblico locale

1. Il territorio della Regione è suddiviso, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in sei bacini territoriali ottimali e omogenei, corrispondenti ai confini amministrativi delle seguenti province e della Città metropolitana di Milano:

- a) Bergamo;
- b) Brescia;
- c) Como, Lecco e Varese;
- d) Cremona e Mantova;
- e) Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia;
- f) Sondrio.

2. I bacini possono aggregarsi fra loro mediante deliberazione delle province e dei comuni capoluogo di provincia interessati e previo parere favorevole della Giunta regionale, da rendersi entro sessanta giorni dal ricevimento delle deliberazioni degli enti interessati, trascorsi i quali il parere si intende favorevole.

3. In ciascuno dei bacini territoriali di cui al comma 1 è istituita una agenzia per il trasporto pubblico locale, quale strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale; l'agenzia è costituita con risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali messe a disposizione dagli enti partecipanti e con oneri a carico del sistema. Le disposizioni di cui al presente articolo sono attuate nell'ambito delle risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del sistema.

(...)

2019. L'approvazione di tale programma, che ridefinisce la rete dei servizi di trasporto all'interno del bacino in coordinamento con quanto previsto dal Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti (approvato dal Consiglio regionale con d.c.r. n. 1245 del 20 settembre 2016), è propedeutica allo svolgimento delle procedure per l'affidamento del servizio.

Le Agenzie hanno inoltre partecipato ai lavori della Giunta regionale che hanno portato alla definizione dei costi standard e dei fabbisogni di mobilità approvati con DGR n. 7644 del 28 dicembre 2017.

Nel corso del 2018 le Agenzie sono state impegnate nella definizione dei sistemi tariffari integrati di bacino e nella partecipazione alle attività per lo sviluppo del sistema di bigliettazione elettronica su tutto il territorio lombardo, impegno proseguito nel 2019.

La relazione riferisce inoltre che nel corso del 2019 le Agenzie hanno approvato i sistemi tariffari di bacino, ad eccezione delle Agenzie di Cremona e Mantova e di Sondrio, che, a seguito di diffida regionale (DGR n. 2518 del 26/11/2019), (...) hanno elaborato delle proposte che stanno perfezionando ai fini dell'approvazione. I sistemi tariffari di bacino approvati, tuttavia, presentano delle criticità in relazione all'integrazione coi servizi ferroviari regionali dato il gap tariffario oggi vigente tra i servizi automobilistici e quelli ferroviari e necessitano, pertanto, di ulteriori interventi da parte delle Agenzie. (...) Con Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia è stata sottoscritta, con dgr 2088 del 31 luglio 2019, l'Intesa per l'attuazione del sistema tariffario integrato ferro/gomma.

Per quanto riguarda il **servizio idrico integrato**, la Regione conferma quanto già riportato nelle relazioni degli anni precedenti: *in coerenza con la LR 26/03 art 48, il servizio resta organizzato per Ambiti Territoriali Omogenei corrispondenti ai confini amministrativi di Province e Città Metropolitana che ne sono l'Ente di Governo d'ambito. La Regione non ha competenze di controllo diretto sui gestori del Servizio Idrico.*

Riguardo, infine, al **servizio di gestione dei rifiuti urbani** la Regione conferma quanto già riportato nelle relazioni degli anni precedenti. In particolare, *evidenzia che esso è attualmente organizzato sulla base dei singoli comuni e non per ambiti territoriali ottimali, essendosi la Regione Lombardia avvalsa della facoltà prevista dall'art. 200⁴⁶, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, che espressamente consente l'adozione di modelli organizzativi alternativi a quello degli ATO, laddove le regioni "predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195". Il Programma regionale di gestione dei rifiuti (adottato con DGR X/1990 del 20 giugno 2014) conferma quanto sopra indicato, in relazione all'adeguatezza della scelta operata nel perseguire gli obiettivi nazionali ed europei in materia.*

La Regione ha inoltre segnalato gli aggiornamenti in tema di nuovi affidamenti da parte degli Enti di governo degli ATO, segnalando che *la situazione emergenziale creatasi in*

⁴⁶ D.Lgs. 03/04/2006, n. 152 Norme in materia ambientale

Art. 200 (Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani)

Comma 7. Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'art. 195.

conseguenza della diffusione del virus Covid-19, che ha avuto pesanti ripercussioni sul **trasporto pubblico locale**, ha condotto il Consiglio Regionale a modificare il termine previsto per l'espletamento delle gare dalla l.r. n. 6/2012, stabilito dal c. 4 dell'art. 60 al 30 giugno 2020.

Infatti, l'art. 14 della Legge Regionale n. 11 del 21 maggio 2020 "Legge di semplificazione 2020" ha prorogato di diciotto mesi il termine previsto della l.r. n. 6/2012 per l'espletamento delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

Nella relazione sui controlli interni la Regione ha confermato che *in ogni ATO la gestione del servizio idrico integrato è affidata ad un unico gestore d'ambito, individuato e titolare di affidamento in ognuno degli ATO lombardi. Non ci possono pertanto essere ulteriori affidamenti. In quasi tutti i casi si tratta di società a esclusiva partecipazione pubblica dei comuni dell'ATO, nessuna è partecipata da Regione. Con riguardo, infine, il servizio di gestione dei rifiuti urbani, per quanto evidenziato più sopra in ordine all'organizzazione del servizio, si evidenzia che gli affidamenti del servizio vengono effettuati direttamente dai Comuni.*

3.8 Rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra Regione e partecipate

La Regione ha confermato che il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e le sue società partecipate, nonché la scomposizione dei rapporti nelle loro componenti elementari (causali dei flussi finanziari, economici e patrimoniali), dando atto inoltre dell'avvenuta conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011.

Si rinvia ad altra sede la verifica di quanto dichiarato dalla Regione.

3.9 Indirizzi strategici e operativi e report informativi periodici

La Relazione attesta che per l'anno 2019 sono stati definiti gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali regionali.

In particolare, con la DGR n. 2342 del 30.10.2019 "Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale - DEFR 2019" sono stati dettati gli indirizzi strategici agli enti e alle società, fondazioni e società partecipate, mentre gli indirizzi operativi sono contenuti nei piani annuali e pluriennali degli enti e delle società, allegati al documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione, approvato con DGR 23/12/2019 n. 2731.

Si rinvia ai precedenti paragrafi per gli approfondimenti sulla funzione programmatica e strategica del DEFR.

La relazione sui controlli 2018 precisava che *nel dicembre 2018 (DGR 1132 del 28/12/2018 di definizione della metodologia di valutazione dei Direttori di Enti dipendenti e Società partecipate), e nel gennaio 2019 (DGR 1137 del 14/01/2019 di definizione degli obiettivi 2019 dei Direttori di Enti dipendenti e società partecipate) la Giunta ha introdotto ulteriori strumenti di governance del Sistema Regionale. In particolare, ha stabilito che il 50% degli obiettivi dei Direttori del Sistema (e conseguentemente della loro retribuzione di risultato) fosse definito dalla Giunta e collegato all'attuazione del PRS, alla Semplificazione, alla efficienza nella gestione delle risorse e alla customer sui servizi resi a Regione.*

In sede di relazione 2019, la Regione ha comunicato che con DGR n. 2766 del 31.1.2020 sono stati approvati gli obiettivi di performance 2020 dei direttori generali di enti dipendenti e società in house.

La Regione comunica infine che sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali, agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti, nonché al rispetto degli standard qualitativi e quantitativi attesi e rammenta che a partire dal 2019 è stata introdotta un'indagine di *customer satisfaction*, a cura delle direzioni committenti, sulle attività affidate a enti e società dipendenti.

Sul tema della misurazione della *customer satisfaction* da parte delle Direzioni generali della Regione nei confronti della dirigenza degli enti e società regionali, la Sezione si è già soffermata al paragrafo 1.1.

4 CONTROLLI SULLA GESTIONE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

4.1 Verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Direttori generali

La Regione ha comunicato che *nel corso dell'anno 2019 è stata chiusa la procedura di determinazioni delle valutazioni relativa all' anno 2018: i punteggi sono stati assegnati e trasmessi formalmente con Decreto a firma del Direttore Generale della Direzione Generale Welfare alle Aziende Socio-Sanitarie Territoriali (ASST) e alle Agenzie di Tutela della Salute (ATS) che provvedono ad effettuare i pagamenti ai Direttori in carica. La procedura di determinazione delle valutazioni coinvolge: la Direzione Generale Welfare; la Direzione Centrale Bilancio e Finanza; l'U.O. Sistema dei controlli, prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy; l'Organismo indipendente di valutazione della Regione Lombardia.*

La Regione, nell'attestare che nel 2019 non si è verificata tale evenienza, ha confermato le misure da prendere nell'ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi:

- *Non è considerato valutabile il D.G. per il quale sia stata dichiarata la decadenza;*
- *Nel caso di mancato raggiungimento della soglia complessiva del 70% per le ATTIVITÀ ISTITUZIONALI, non si procede alla valutazione degli Obiettivi di sviluppo del sistema e non viene riconosciuta alcuna retribuzione di risultato;*
- *Nel caso del raggiungimento degli obiettivi legati alle ATTIVITÀ ISTITUZIONALI, viene valutato il raggiungimento degli OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL SISTEMA, da cui discende il punteggio finale che è assegnato sulla base della percentuale di raggiungimento di ogni singolo obiettivo;*
- *La verifica dell'assenza di gravi irregolarità in tema di trasparenza e anticorruzione può modificare, in riduzione, la valutazione per il 5%;*
- *L'ammontare della retribuzione di risultato da corrispondere ad ogni D.G. sarà pari al valore del punteggio finale, arrotondato all'unità più prossima, espresso in percentuale.*

La Sezione si riserva di approfondire le valutazioni dei direttori generali degli enti sanitari nelle opportune sedi.

4.2 Esiti dei controlli dei collegi sindacali delle Aziende sanitarie

La Regione ha confermato che *la Giunta regionale – nel contesto più ampio delle determinazioni assunte in ordine alle procedure di controllo del sistema sociosanitario lombardo (D.G.R. n. X/5661 del 3.10.2016) – ha anche previsto la valorizzazione, ai fini dei controlli e del miglioramento del sistema, delle informazioni ricavabili dai verbali dei Collegi sindacali degli enti del SSR, separando gli aspetti contabili, con relative collaudate procedure di verifica e di flussi informativi, da quelli che attengono ai profili di legittimità e liceità dei provvedimenti e delle attività delle Aziende/Agenzie/IRCCS. È stato così richiesto a tutti gli enti pubblici del SSR di individuare una Struttura aziendale preposta alla ricezione e all'analisi dei verbali dei Collegi sindacali e alla trasmissione al Nucleo di controllo istituito presso la Direzione Generale Welfare – per l'avvio delle opportune verifiche, col coinvolgimento ove necessario degli altri organismi regionali di controllo, di eventuali rilievi e/o criticità non superati.*

La Regione ha fornito anche la sintesi di alcune criticità sollevate dai Collegi Sindacali nel 2019, peraltro relative alle medesime aziende verso le quali i collegi avevano riscontrato criticità nel corso del 2018.

Nel corso del 2019 l'ATS di Bergamo ha portato all'attenzione del Nucleo le controdeduzioni formulate dall'Agenzia avverso le osservazioni formulate dal Collegio sindacale in alcuni verbali (rif. nn. 46, 51/2018 e 55, 56/2019). In particolare, i rilievi sollevati dal Collegio atenevano:

1. all'iter di affidamento del servizio di fonìa che ha portato, dopo varie proroghe, all'adesione a contratti/accordi quadro Consip (rif. verbale 51/2018);
2. alla ritenuta non conformità delle spese sostenute per l'acquisto di tramezzini e bibite in occasione dei lavori svoltisi tra Assessore DG Welfare e Collegio dei Direttori in Agenzia, rispetto alle previsioni del Regolamento cassa economale (rif. verbale 46/2018);
3. al mancato rispetto delle percentuali di turn-over e budget del personale imposti dalle cd. regole di sistema regionale (rif. verbali 55 e 56/2019).

Il Nucleo ha sottoposto i temi sollevati alle competenti Strutture regionali. Con riguardo al servizio di fonìa si condivide che la migrazione di un'infrastruttura telefonica sia molto complessa e richieda una pianificazione accurata con tempistiche lunghe, così come evidenziato dall'ATS. In ordine alle criticità relative a varie aggiudicazioni di gare Consip si conferma che sono stati presentati numerosi ricorsi con conseguente allungamento dei tempi e necessità anche per la Giunta regionale di procedere a varie proroghe.

Sempre nel corso del 2019, l'ASST Nord Milano ha invece comunicato al Nucleo che il Collegio – con riferimento ai rilievi formulati in alcuni verbali del 2018 (rif. nn. 32, 262, 421) - ha successivamente preso atto delle osservazioni formulate dall'Azienda in merito all'utilizzo dei contratti ponte, rispettivamente, per il servizio di assistenza respiratoria domiciliare, guardiania e portierato, gestione e manutenzione degli impianti elettrici e affini del P.O. "Bassini" e strutture territoriali afferenti.

Si osserva che in questo ultimo caso si tratta dello stesso tipo di criticità già riscontrata nella precedente Relazione sui controlli interni, che si presume, pertanto, non risolta nel corso dell'anno precedente.

Si osserva inoltre che non vengono forniti aggiornamenti circa gli esiti delle altre problematiche riportate nella precedente relazione.

4.3 Documento di programmazione fabbisogni sanitari

La Regione ha attestato di aver adottato, e puntualmente aggiornato, il documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale e di aver verificato che non siano stati concessi accreditamenti agli erogatori privati al di fuori dei fabbisogni rilevati nel documento di programmazione (art. 8-quater⁴⁷, d.lgs. n. 502/1992).

⁴⁷ D.Lgs. 30/12/1992, n. 502 Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421

Art. 8-quater (Accreditamento istituzionale) (aggiunto dall'art. 8, comma 4, D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229)

1. L'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private ed ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. Al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, la regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali ed uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa di cui all'articolo 9. La regione provvede al rilascio dell'accreditamento ai professionisti, nonché a tutte le strutture pubbliche ed equiparate che soddisfano le condizioni di cui al primo periodo del presente comma, alle strutture private non lucrative di cui all'articolo 1, comma 18, e alle strutture private lucrative.

La Regione ha nuovamente precisato che ogni anno la Giunta regionale approva le regole di sistema di gestione del SSR. Anche per il 2020 la DGR XI/2672 del 16/12/2019 prevede che l'accreditamento sia aperto e concesso a tutti gli erogatori secondo le vigenti procedure regionali, nel rispetto delle indicazioni specifiche previste e nel rispetto di quanto previsto dal DM n. 70/2015.

Inoltre, ribadisce che la concessione dell'accreditamento non conferisce di per sé il diritto alla messa a contratto, ma è uno strumento per elevare il livello qualitativo dell'offerta, oltre a rimanere comunque precondizione per l'eventuale accesso alla contrattualizzazione.

La messa a contratto invece è soggetta alla proposta di pianificazione dell'attività comprensiva della disponibilità di budget da parte delle ATS⁴⁸, conformemente a quanto previsto dall'art. 15, comma 6⁴⁹, della L.R. 33/2009.

Tutti gli atti delle ATS relativi all'accreditamento vengono trasmessi alla Direzione Generale Welfare che effettua puntualmente la verifica della compatibilità con la programmazione regionale sopra citata.

La Regione ha confermato altresì di aver concluso le procedure per l'accreditamento istituzionale definitivo, ai fini dell'art. 2, co. 35⁵⁰, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10.

4.4 Indicatori di outcome

Lo schema del questionario approvato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha introdotto, con riferimento al 2019, una nuova verifica circa l'adozione da parte della Regione, ai fini della pianificazione e del controllo strategico degli obiettivi del SSR, di un piano di indicatori che misuri anche l'outcome, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini.

La Regione Lombardia ha dichiarato di aver adottato il PrIMO - Programma integrato di miglioramento dell'organizzazione (formalizzato con DGR X/1185/2013), che rappresenta

⁴⁸ In modo più particolareggiato nella Relazione sui controlli 2017 la Regione aveva spiegato che la legge regionale n. 33/2009, novellata dalla legge regionale n. 23/2015, prevede che la programmazione delle attività da mettersi a carico del SSN non sia regolata con l'accreditamento, che ha il significato della certificazione del possesso di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi, ma con le regole annuali di sistema che per il 2018 sono state approvate con la DGR 7600/2017. Qui sono previsti esplicitamente, separatamente per gli erogatori di diritto pubblico e privato, i volumi massimi di attività erogabili a carico del SSN per le attività ambulatoriali e di ricovero e cura. Un tetto complessivo per le attività garantite dagli erogatori privati a favore di pazienti provenienti da altre regioni è stato stabilito a decorrere dall'esercizio 2017 (vedi DGR 6592/2017).

⁴⁹ L.R. 30/12/2009, n. 33 Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità
Art. 15 Autorizzazione, accreditamento e contrattualizzazione di attività sanitarie e sociosanitarie (novellato dall'art. 1, co. 1, lett. u) della L.R. 23/2015)

Comma 6. L'accreditamento è condizione necessaria ma non sufficiente per l'assunzione a carico del fondo sanitario regionale degli oneri relativi alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie erogate. L'assunzione degli oneri di cui al primo periodo è subordinata, sulla base del fabbisogno sanitario e sociosanitario del territorio stabilito dalla Regione, alla definizione degli accordi contrattuali con le ATS per la remunerazione delle prestazioni rese e alla valutazione delle performance. La conclusione degli accordi contrattuali, regolata dal sistema regionale di valutazione delle performances, è subordinata all'accettazione del sistema di finanziamento, dei controlli, delle sanzioni e all'osservanza dei tempi di erogazione delle prestazioni stabilite dalla Regione, sia per le strutture pubbliche sia per quelle private convenzionate.

⁵⁰ «(...) le regioni provvedono ad adottare provvedimenti finalizzati a garantire che dal 1° gennaio 2013 cessino gli accreditamenti provvisori di tutte le altre strutture sanitarie e socio-sanitarie private, nonché degli stabilimenti termali come individuati dalla legge 24 ottobre 2000, n. 323, non confermati dagli accreditamenti definitivi di cui all'articolo 8-quater, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992;».

uno strumento di lavoro finalizzato a supportare le aziende nella programmazione annuale e pluriennale delle attività di miglioramento della qualità delle performance aziendali. È un sistema di verifica e monitoraggio che, attraverso indicatori, misura tutti i processi clinici, amministrativi, gestionali messi in atto a livello delle aziende ospedaliere. Oltre ad indicatori che valutano i processi interni, il monitoraggio comprende indicatori di valutazione esterna definiti da organismi nazionali quali quelli di Performance, indicatori di outcome, valutazione Reti di Patologia (PDPA).

Le principali criticità riguardano la non adeguata prevenzione delle infezioni correlate alle pratiche assistenziali e rischio clinico.

La Regione segnala inoltre che, con riferimento alle Politiche correttive nel 2019 la DGR XI/1681 del 27/5/19 ha previsto tra gli obiettivi specifici dei Direttori Generali delle ATS, per l'area programmazione, le attività di "Coordinamento dei piani di azioni di miglioramento delle ASST del territorio di riferimento in coordinamento con la Direzione Generale Welfare predisposti in funzione dell'esito dell'attività di audit".

La Sezione, in assenza di elementi sufficienti a delineare l'adozione, le caratteristiche, le modalità e gli esiti dell'utilizzo degli indicatori di *outcome*, non è in grado di esprimere alcuna valutazione sul punto.

4.5 Monitoraggio risk management

La Regione ha confermato di effettuare il monitoraggio delle misure per la prevenzione e gestione del rischio sanitario (*risk management*) predisposte, ai sensi dell'art. 1, co. 539⁵¹, della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016), dalle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie.

Il monitoraggio è stato effettuato attraverso la verifica dell'implementazione delle 18 raccomandazioni ministeriali in tema di rischio clinico e sicurezza delle cure. Hanno partecipato tutte le strutture ospedaliere pubbliche e le principali strutture private accreditate (40 strutture). La verifica della presenza di un'adeguata funzione di risk management è stata ampliata alle rimanenti strutture ospedaliere private accreditate. Le raccomandazioni risultano implementate sia dalle strutture pubbliche che da quelle private in media al 95%.

La Sezione, avendo avuto modo di riscontrare l'adesione alle iniziative ministeriali da parte di singole aziende sanitarie, auspica che il monitoraggio delle misure per la prevenzione e

⁵¹ 539. (...) le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dispongono che tutte le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie attivino un'adeguata funzione di monitoraggio, prevenzione e gestione del rischio sanitario (*risk management*), per l'esercizio dei seguenti compiti:

- a) attivazione dei percorsi di *audit* o altre metodologie finalizzati allo studio dei processi interni e delle criticità più frequenti, con segnalazione anonima del quasi-errore e analisi delle possibili attività finalizzate alla messa in sicurezza dei percorsi sanitari. I verbali e gli atti conseguenti all'attività di gestione del rischio clinico non possono essere acquisiti o utilizzati nell'ambito di procedimenti giudiziari;
- b) rilevazione del rischio di inappropriata nei percorsi diagnostici e terapeutici e facilitazione dell'emersione di eventuali attività di medicina difensiva attiva e passiva;
- c) predisposizione e attuazione di attività di sensibilizzazione e formazione continua del personale finalizzata alla prevenzione del rischio sanitario;
- d) assistenza tecnica verso gli uffici legali della struttura sanitaria nel caso di contenzioso e nelle attività di stipulazione di coperture assicurative o di gestione di coperture auto-assicurative;
- d-bis) predisposizione di una relazione annuale consuntiva sugli eventi avversi verificatisi all'interno della struttura, sulle cause che hanno prodotto l'evento avverso e sulle conseguenti iniziative messe in atto. Detta relazione è pubblicata nel sito internet della struttura sanitari.

gestione del rischio sanitario introdotte consenta di valutarne gli effetti in termini di riduzione del rischio sanitario, con positive ricadute anche sulle coperture assicurative.

4.6 Monitoraggio assistenza sociosanitaria

La Regione ha confermato di effettuare il monitoraggio dell'organizzazione delle attività relative all'assistenza sociosanitaria al fine di garantire uniformità sul territorio ed accesso unitario a tali servizi, sanitari e sociali, quando posti dal legislatore in tutto o in parte a carico del servizio sanitario nazionale (art. 21⁵², co. 2, d.P.C.M. 12 gennaio 2017).

La Regione Lombardia, attraverso le ATS titolari delle funzioni di accreditamento e contrattualizzazione ex L.R. 33/2009 e s.m.i., monitora le prestazioni in ambito sociosanitario, sulla base di una normativa omogenea su tutto il territorio regionale, che definisce i requisiti minimi di esercizio e di accreditamento nonché i criteri di accesso, tra i quali la valutazione multidimensionale del bisogno dell'assistito e la stesura di un PAI (Piano assistenziale individuale).

La Regione Lombardia monitora le attività mediante l'alimentazione di sistemi informativi, cui sono tenute tutte le diverse tipologie di unità d'offerta, nonché attraverso un piano di controlli che prevede verifiche in loco da parte delle ATS, relative sia a controlli di appropriatezza che alla verifica della permanenza dei requisiti di accreditamento.

L'erogazione del servizio delle unità d'offerta a contratto è inoltre regolata da uno schema tipo uniforme che definisce gli obblighi reciproci di gestore e ATS. Regione svolge un'attività di monitoraggio sui contratti stipulati tale da garantire il rispetto dell'applicazione dei criteri di gestione del SSR. Verifica, inoltre, che le prestazioni remunerate dalle ATS corrispondano ai criteri di gestione del FSR (Fondo Sanitario Regionale), annualmente stabiliti con specifici provvedimenti, e che siano correttamente inserite nei relativi sistemi informativi regionali.

La Sezione prende atto di quanto comunicato.

4.7 Controlli di qualità e appropriatezza

La Regione, come risulta dalla relazione sui controlli 2019, programma ed effettua controlli sistematici sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate, ai sensi dell'art. 8^{octies}⁵³, co. 1, d.lgs. n. 502/92.

La seguente tabella riporta i dati sui controlli effettuati sulle cartelle cliniche dal 2017 al 2019, come emergono dalle Relazioni sui controlli interni relative ai medesimi anni.

⁵² D.P.C.M. 12/01/2017 Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502

Art. 21. Percorsi assistenziali integrati

Comma 2. Il Servizio sanitario nazionale garantisce l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni, sotto il profilo clinico, funzionale e sociale. Le regioni e le province autonome organizzano tali attività garantendo uniformità sul proprio territorio nelle modalità, nelle procedure e negli strumenti di valutazione multidimensionale, anche in riferimento alle diverse fasi del progetto di assistenza.

⁵³ D.Lgs. 30/12/1992, n. 502 Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421

Art. 8^{octies} (Controlli)

1. La regione e le aziende unità sanitarie locali attivano un sistema di monitoraggio e controllo sulla definizione e sul rispetto degli accordi contrattuali da parte di tutti i soggetti interessati nonché sulla qualità della assistenza e sulla appropriatezza delle prestazioni rese.

(...)

Anno	Numero totale cartelle cliniche	Numero cartelle cliniche analizzate	Percentuale di cartelle analizzate	Percentuale di cartelle da analizzare secondo le regole regionali	Numero prestazioni risultate inappropriate	Percentuale prestazioni inappropriate sulle cartelle monitorate
2017	1.455.585	210.499	14,46%	14,00%	20.622	9,79%
2018	1.353.648	172.812	12,77%	11,50%	17.700	10,24%
2019	1.430.435	201.558	14,09%	13,50%	20.211	10,03%

Nella Relazione sui controlli 2019, la Regione ha comunicato, separatamente per le strutture private e quelle pubbliche, i dati riportati nella seguente tabella.

Anno 2019	Totale cartelle cliniche	Cartelle cliniche monitorate	Percentuale cartelle monitorate	Prestazioni inappropriate	Percentuale prestazioni inappropriate sulle cartelle monitorate
Strutture private	494.010	68.649	13,90%	4.371	6,37%
Strutture pubbliche	936.425	132.909	14,19%	15.840	11,92%
Totale	1.430.435	201.558	14,09%	20.211	10,03%

Tale quota, per il 2018, era dell'11,5% (14% nel 2017) e doveva essere così articolata:

– quota minima del 5% (7% nel 2017), rappresentata da verifiche condotte esclusivamente dalle ATS in tema di:

- “congruenza”, ovvero corrispondenza tra i dati sanitari codificati delle SDO e i dati sanitari descrittivi del percorso assistenziale del paziente contenuti nella cartella clinica, e
- “appropriatezza generica (o organizzativa)”, ovvero valutazione (a parità di beneficio per il paziente) della correttezza del regime erogativo e/o della durata della degenza;

– quota massima del 3,5% (4% nel 2017), rappresentata da verifiche condotte in sinergia tra erogatori e NOC delle ATS in tema di “congruenza” ed “appropriatezza generica (o organizzativa)”;

– quota massima del 3% rappresentata da verifiche condotte in sinergia tra erogatori e NOC delle ATS in tema di “qualità della documentazione clinica”, in riferimento ad item definiti.

La Regione ha comunicato che le regole vigenti in Regione Lombardia prevedono che il controllo delle prestazioni sanitarie di ricovero sia condotto su una quota minima della produzione di ricovero finanziata. Tale quota, per il 2019, era dell'13,5% così articolata:

– fino al 7%, (5% nel 2018 e 7% nel 2017) rappresentata da verifiche condotte esclusivamente dalle ATS in tema di

“congruenza”, ovvero corrispondenza tra i dati sanitari codificati delle SDO e i dati sanitari descrittivi del percorso assistenziale del paziente contenuti nella cartella clinica e

“appropriatezza generica (o organizzativa)”, ovvero valutazione (a parità di beneficio per il paziente) del setting assistenziale;

- quota massima del **3,5%** (idem nel 2018 e 4% nel 2017), rappresentata da verifiche condotte in sinergia tra erogatori e NOC delle ATS in tema di “congruenza” ed “appropriatezza generica (o organizzativa)”;
- quota massima del **3%** (come negli anni precedenti) rappresentata da verifiche condotte in sinergia tra erogatori e NOC delle ATS in tema di “qualità della documentazione clinica”, in riferimento ad item definiti.

Il calcolo delle cartelle da controllare viene fatto partendo dalla produzione dell’anno precedente, ovvero la base di calcolo per il 2019 viene fatta sulla produzione del 2018.

La regione ha inoltre dichiarato di aver adeguato il proprio sistema di monitoraggio ai criteri di **controllo della qualità e appropriatezza delle prestazioni sanitarie** stabiliti dal d.P.C.M. 12/1/2017, capo V, comunicando di aver adottato le seguenti delibere per incentivare l’esecuzione in regime di ricovero diurno delle classi di ricovero ad alto rischio di inappropriata in regime di degenza ordinaria (allegato 6A del DPCM 12 /1/2017):

La DGR XI/1681 del 27/5/2019 ha previsto tra gli obiettivi istituzionali prioritari dei Direttori Generali l’adempimento “Governo dell’appropriatezza di erogazione”, per le ATS sul monitoraggio dell’erogazione delle prestazioni potenzialmente inappropriate e per le ASST sulla riduzione delle stesse.

La DGR XI/2672 del 16/12/2019 (Regole di sistema per il 2020) ha recepito il “Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) per il monitoraggio dell’assistenza sanitaria” (Decreto del Ministero della Salute del 12 marzo 2019) che prevede tra gli indicatori di monitoraggio dell’assistenza ospedaliera il “Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario”, rispetto al quale potranno essere declinati gli obiettivi dei Direttori Generali delle ASST a partire dal 2020.

Inoltre, al fine di incrementare il trasferimento dal regime di day surgery al regime ambulatoriale degli interventi chirurgici ad alto rischio di non appropriatezza in regime di day surgery, trasferibili in ambiente ambulatoriale (allegato 6B del DPCM 12/1/2017), la Regione segnala che *la DGR XI/1681 del 27/5/2019 ha previsto tra gli obiettivi specifici dei Direttori Generali in alcune ASST l’incremento di attività in BIC (bassa intensità operativa ed assistenziale) e MAC (macroattività ambulatoriale ad alta complessità assistenziale).*

La Sezione osserva che nulla è stato comunicato riguardo ad iniziative adottate in tema di controllo della qualità delle prestazioni sanitarie, né sul ruolo, le funzioni e l’attività svolta in materia di controlli dall’Agenzia di Controllo del Sistema Sociosanitario Lombardo (ACSS), istituita con la legge regionale di riforma del sistema sanitario regionale, la L.R. n. 23/2015.

4.8 Controlli sul volume di prestazioni sanitarie rese da pubblico e privato accreditato

La Regione ha confermato che, a fronte delle prestazioni previste dagli accordi contrattuali con le strutture sanitarie accreditate, sono stati adottati controlli sistematici a consuntivo dei volumi e del *budget* economico concordato a preventivo.

Nella Relazione sui controlli interni 2018 era stato illustrato il procedimento seguito per l’attribuzione del tetto delle prestazioni da erogare nell’anno.

Un tetto complessivo per le attività garantite dagli erogatori privati a favore di pazienti provenienti da altre regioni viene stabilito annualmente a decorrere dall'esercizio 2017 (vedi DGR 6592/2017). A decorrere dall'esercizio 2003 la garanzia del rispetto del budget di risorse previsto con le regole annuali di sistema (per il 2018 vedi DGR 7600/2017) è ottenuta con la negoziazione preventiva con tutti gli erogatori, pubblici e privati accreditati, del volume massimo economico riferito alle attività sanitarie e sociosanitarie. La negoziazione preventiva delle attività, anche grazie all'applicazione di specifiche regressioni tariffarie correlate a volumi crescenti di attività, permette dal 2003 di rispettare con la massima precisione i budget economici definiti a preventivo.

Inoltre, la Regione richiede alle Aziende Sanitarie di implementare un piano di autocontrollo delle prestazioni e per le ATS un piano di controlli annuale su volume e tipologia di prestazioni erogate. Ogni ATS quindi sulla base delle indicazioni date anche dall'Agenzia dei Controlli predispongono il loro piano.

Gli esiti sono trasmessi alla Direzione Generale Welfare con cadenza mensile, e sono monitorati dalla Struttura Accreditamento; al momento possiamo indicare che esiste una differenza significativa tra le diverse Aziende e peraltro anche un comportamento piuttosto eterogeneo da parte delle ATS tanto che si è ritenuto necessario proporre all'Agenzia dei Controlli la predisposizione di un percorso formativo.

Nella Relazione sui controlli in esame viene ribadito che è stato riscontrato anche nel 2019 un comportamento piuttosto eterogeneo da parte delle ATS, senza peraltro nulla precisare riguardo al rispetto dei tetti da parte degli erogatori privati.

La Sezione auspica pertanto che la Regione possa mettere a punto effettive, efficaci e sistematiche forme di controllo, a consuntivo, dei volumi delle prestazioni rese in rapporto al budget economico concordato a preventivo, sia per gli erogatori pubblici che privati.

4.9 Monitoraggio tempi di attesa delle prestazioni sanitarie

A fronte di questa nuova domanda presente nel questionario della Corte, la Relazione sui controlli interni 2019 afferma che la Regione monitora i tempi di attesa delle prestazioni sanitarie.

Si afferma inoltre che la Regione Lombardia, attraverso le ATS verifica il rispetto dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, sulla base di una normativa, che definisce le prestazioni da monitorare nonché le modalità. Regione Lombardia monitora le attività richiedendo l'alimentazione di sistemi informativi, cui sono tenute tutte le strutture sanitarie a contratto, attraverso il "Piano attuativo di governo dei tempi di attesa" che ogni ATS è tenuta ad aggiornare annualmente secondo una struttura definita e a trasmettere alla Direzione Generale Welfare.

La Sezione, in assenza di elementi sufficienti, non è in grado di esprimere alcuna valutazione e pertanto si riserva di approfondire in altra sede le modalità di svolgimento e gli esiti di tale monitoraggio.

Al riguardo osserva comunque che, come sembra emergere dalla Relazione, il governo dei tempi di attesa è affidato *in toto* alle Agenzie di Tutela della Salute, con il rischio che l'accesso ai servizi sanitari possa essere differenziato su base territoriale, impedendo così un paritario esercizio del diritto alla salute, costituzionalmente tutelato, da parte dei cittadini all'interno della stessa regione.

4.10 Disavanzo sanitario e piani di rientro aziendali

La Regione attesta di non aver rilevato disavanzo sanitario pregresso.

Con riferimento alla procedura dei Piani di rientro aziendali (art. 1, co. 529⁵⁴ e ss., l. n. 208/2015 e decreto Ministero Salute – GU Serie Generale n. 164 del 15/07/2016), la Regione, in assenza di aggiornamenti, ha confermato in relazione al 2019 le informazioni dell'anno precedente, che si riportano di seguito.

Con propria nota prot.n. 18415 del 25.01.2016, il Presidente pro-tempore Roberto Maroni ha richiesto al Ministro della Salute, in virtù del nuovo assetto del sistema sociosanitario lombardo che le attuali Aziende Socio-Sanitarie lombarde (ex aziende ospedaliere) possano essere assimilate come previsto dal comma 535 della L. 208/2015 alle Aziende Sanitarie Locali al fine di poter tenere conto delle attività territoriali ad esse afferenti. Nel DM 26/6/2016 si fa espresso riferimento alla peculiare organizzazione di Regione Lombardia, evidenziando la necessità di sottoporre al ministero della Salute la documentazione utile ad attestare l'assimilabilità alle aziende sanitarie locali. In seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2017, è stata riconosciuta l'incostituzionalità di diversi punti dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, determinando una sospensione dei lavori istruttori in sede di conferenza Stato Regioni in ordine all'applicazione del DM 21 giugno 2016. Con nota del 10 settembre 2018 il Presidente Bonaccini ha chiesto al Ministro della Salute di avviare un Tavolo Politico per la revisione della norma, ritenuta non più attuale nello scenario nazionale. A tutt'oggi non risultano ulteriori elementi di novità. Si precisa tuttavia, che la Regione Lombardia, sulla base di un proprio modello redatto sulle linee indicate dalla norma e considerando esclusa la parte territoriale, procede nell'analisi del posizionamento delle proprie aziende per una valutazione delle performance di efficienza.

4.11 Gestione accentrata degli acquisti in sanità

La Regione afferma di aver monitorato che l'acquisto di beni non sanitari, di importo superiore a 1.000 euro, effettuato dagli enti del servizio sanitario regionale sia avvenuto tramite gli strumenti di negoziazione telematica messi a disposizione da Consip, o dalla Centrale di committenza regionale (d.l. 95/2012, art. 15 comma 13 lett. d), precisando, con particolare riguardo alla piattaforma di *e-procurement* regionale SINTEL (sistema di Intermediazione Telematica), che a fine 2019 il numero delle gare lanciate complessivamente tramite il Sistema ha raggiunto quota 543.948 per un valore di circa 82,2 miliardi di Euro. In particolare, nel 2019 le procedure pubblicate tramite la piattaforma SINTEL sono state 87.628 per

⁵⁴ L. 28/12/2015, n. 208 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)

Art. 1 – co. 529 Le regioni non in piano di rientro regionale, entro trenta giorni dalla presentazione del piano da parte dell'ente, valutano l'adeguatezza delle misure previste dai piani, la loro coerenza con la programmazione sanitaria regionale e con le linee guida di cui al comma 526, e approvano i piani di rientro degli enti con provvedimento della Giunta regionale. I piani di rientro degli enti approvati dalla Giunta regionale sono immediatamente efficaci ed esecutivi per l'ente interessato.

NB: La Corte costituzionale, con sentenza 20 giugno -14 luglio 2017, n. 192 (Gazz. Uff. 19 luglio 2017, n. 29 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui prevede che i provvedimenti ivi contemplati siano adottati dalla Giunta regionale. Ha poi dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 524 a 529, promosse in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 e non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli stessi commi, promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

un valore di oltre 16,8 miliardi di euro. Le procedure bandite dagli enti sanitari nel 2019 sono state 17.302 per un valore di euro 5,227 miliardi di euro.

4.12 Governo di volumi di attività e tetti di spesa

La Regione attesta di aver esercitato, per il governo dei volumi di attività e dei tetti di spesa, la facoltà di modulare gli importi tariffari praticati per la remunerazione dei soggetti erogatori pubblici e privati entro i valori massimi nazionali e di aver regolato la compensazione della mobilità sia intraregionale che interregionale, con livelli di remunerazione complessivi diversi a seconda della residenza del paziente (art. 1, co. 171, l. n. 311/2004).

Al riguardo la Regione, in relazione al 2018, aveva precisato: *la norma (statale) di riferimento della politica tariffaria regionale è la legge 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato -legge di stabilità 2016) comma 578 che recita come segue: "all' articolo 1, comma 171⁵⁵, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, le parole: «importi tariffari diversi» sono sostituite dalle seguenti: «livelli di remunerazione complessivi diversi»". Viene quindi utilizzato per tutti i ricoveri, a prescindere dalla residenza dei pazienti, il tariffario regionale e per rendere complessivamente omogeneo il tariffario regionale a quello utilizzato per i ricoveri in mobilità, viene applicata una riduzione media del 3,5% ai rimborsi corrisposti agli ospedali per i ricoveri effettuati a favore di pazienti extraregionali.*

A decorrere dall'esercizio 2017 (DGR X/6592 seduta del 12/5/2017) viene definito un tetto complessivo per le attività di bassa complessità erogate per pazienti extraregionali definendo quindi un limite di produzione, ancorché complessivo, anche alle attività erogate a favore di pazienti extraregionali. A decorrere dell'esercizio 2019 (DGR XI/1046/2018) per le medesime attività le ATS negoziano un tetto di struttura.

La Relazione sui controlli interni 2019 reca l'aggiornamento di quanto esposto:

Con DGR n. XI/2013 del 31 luglio 2019 ad oggetto "Ulteriori indicazioni in merito alle attività di cui all' articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 nei termini disposti dal dl 95/2012 (art 15, comma 14) e dalla legge 208/2015 (art. 1, commi 574- 577)" è stato stabilito:

- di recepire i rilievi e le richieste dei Ministeri competenti della Salute e dell'Economia e delle Finanze relativi alla necessità di avere tetti di spesa, per le attività di specialistica ambulatoriale e per le attività di ricovero, che prescindano dalla provenienza del paziente, anche per le attività di alta complessità e per quelle erogate dagli IRCCS nei termini previsti dal comma 574 della legge 208/2015, per le quali oggi in regione Lombardia non sono previsti.

- che Regione Lombardia, nelle more della definizione degli accordi bilaterali fra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale, di cui all'articolo 19 del Patto per la salute sancito

⁵⁵ **L. 30/12/2004, n. 311 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)**

Art. 1, co. 171. Ferma restando la facoltà delle singole regioni di procedere, per il governo dei volumi di attività e dei tetti di spesa, alla modulazione, entro i valori massimi nazionali, degli importi tariffari praticati per la remunerazione dei soggetti erogatori pubblici e privati, è vietata, nella remunerazione del singolo erogatore, l'applicazione alle singole prestazioni di livelli di remunerazione complessivi diversi a seconda della residenza del paziente, indipendentemente dalle modalità con cui viene regolata la compensazione della mobilità sia intraregionale che interregionale. Sono nulli i contratti e gli accordi stipulati con i soggetti erogatori in violazione di detto principio.

con intesa del 3 dicembre 2009, possa adeguare le proprie regole di sistema per il 2019 alle richieste di modifica avanzate dai Ministeri competenti anche senza modificare i singoli contratti già stipulati con i soggetti erogatori di diritto privato ma:

- prevedendo per l'alta complessità e per le attività erogate dagli IRCCS nei termini previsti dal comma 574 della legge 208/2015 **un tetto complessivo di sistema a prescindere dalla residenza dei cittadini;**

- prevedendo per le attività di specialistica ambulatoriale l'applicazione, anche al valore delle prestazioni erogate a favore dei cittadini extraregionali, delle regressioni tariffarie che prendano come base di riferimento (cosiddetto 97%) quanto finanziato ad ogni singolo erogatore per le medesime attività nel 2018;

- di prevedere inoltre:

- che per le predette attività di alta complessità erogate da soggetti di diritto privato diversi dagli IRCCS e per le attività erogate dagli IRCCS nei termini previsti dal comma 574 della legge 208/2015 sia programmato **un tetto unico regionale indistinto per cittadini regionali ed extraregionali** e di definire per lo stesso, nel complesso, il valore rilevato nell'esercizio 2018 per queste attività che è pari ad € 850 MLN, al netto della rimodulazione del -3,5% necessaria per adeguare mediamente il nostro tariffario a quello TUC (vedi comma 578 legge 208/2015);

- che in caso di superamento del tetto di € 850 MLN sopra definito sarà applicato alle prestazioni afferenti alle di attività di alta complessità ed a quelle erogate dagli IRCCS nei termini previsti dal comma 574 della legge 208/2015 un **coefficiente di abbattimento** finalizzato ad azzerare l'eventuale esubero di produzione, applicato in modo differenziato ai diversi soggetti erogatori in funzione dell'esubero di produzione riferito a questa casistica di prestazioni rispetto al 2018, **a prescindere dalla residenza dei cittadini.**

- che quanto definito per l'esercizio 2019 non preclude, ai sensi dell'articolo 1 comma 574 della legge 208/2015, a fronte della garanzia dell'invarianza dell'effetto finanziario nello stesso prevista, la possibilità di programmare, con la delibera che approverà le regole di sistema per l'esercizio 2020, un aumento di acquisto di prestazioni di alta complessità anche per residenti Lombardi.

La Sezione non può che approvare l'adeguamento del sistema tariffario alle indicazioni dei ministeri competenti, adeguamento che, non solo rende le regole regionali conformi alla normativa nazionale di riferimento, ma le riporta nell'alveo costituzionale, poiché l'erogazione dei servizi sanitari va garantita ai cittadini alle stesse condizioni, indipendentemente dalla loro residenza.

La Sezione rammenta inoltre che prestazioni sociosanitarie eccedenti i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), vanno finanziate dalle regioni con risorse proprie.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In esito all'esame della Relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel 2019, degli atti connessi e alla luce degli approfondimenti svolti, è emersa la parziale adeguatezza del sistema regionale integrato dei controlli interni. Di seguito sono sintetizzati i principali profili di criticità individuati.

1. Assenza del controllo sulla qualità dei servizi

La relazione del Presidente attesta l'esercizio, da parte della Regione, delle seguenti tipologie di controllo:

- Controllo di regolarità amministrativa e contabile
- Controllo di gestione
- Valutazione del personale con incarico dirigenziale
- Controllo strategico
- Controllo sulla qualità della legislazione
- Controllo sull'impatto della regolazione

Dal novero dei controlli resi resta escluso, sulla base di quanto indicato nella Relazione, il controllo sulla qualità dei servizi, come già rilevato nelle precedenti relazioni.

Nelle misure consequenziali al rilievo 2018, la Regione ha indicato di aver attivato dal 2019 una *indagine di customer satisfaction (...) sulle attività svolte da enti e società in merito agli incarichi ricevuti, (...) che incide sulla valutazione della performance 2019 dei Direttori Generali di enti e società e i punteggi, che sono stati assegnati dai committenti (Direzioni generali regionali) per ciascuna attività valutata e ponderati con riferimento al valore economico dell'attività, hanno dato luogo ad un punteggio finale.*

La Sezione osserva che l'inserimento di obiettivi inerenti alla qualità dei servizi tra i parametri valutativi del ciclo della *performance* della dirigenza degli enti regionali non sembra conferente ad un sistema di controlli sulla qualità dei servizi resi dalla Regione.

La Sezione conferma pertanto l'opportunità dell'adozione di forme di acquisizione del livello di soddisfazione degli utenti finali (cittadini o altre categorie di utenti) relativamente non solo ai servizi affidati agli enti del sistema regionale ma anche ai servizi erogati dall'Amministrazione regionale stessa nelle sue articolazioni interne.

2. Modifica della composizione dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC)

La L.R. 13 del 2018 ha istituito l'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) mediante un intervento di razionalizzazione di tre organismi di controllo preesistenti.

L'Organismo è costituito da 11 componenti di cui nove esterni all'amministrazione regionale, tra i quali è individuato il Presidente, e due dirigenti interni, individuati dall'art. 2, comma 2, della citata l.r. 13/2018, nel responsabile della struttura organizzativa preposta alla attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali della Giunta e nel responsabile della struttura organizzativa preposta alla funzione di audit.

In merito ai due componenti interni dell'amministrazione regionale, la Sezione rileva la sussistenza di un conflitto d'interesse con le funzioni normativamente attribuite all'ORAC.

Infatti, l'attribuzione, in capo all'organo *de quo*, non solo di funzioni di supporto ma, principalmente, di controllo e monitoraggio, rende, dunque, a parere di questa Sezione, inopportuna la presenza all'interno dell'organismo dei responsabili della struttura preposta alle attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali della Giunta nonché di quella addetta alla funzione di *audit*.

Allo stato attuale, dunque, la struttura di controllo, pur secondo una dinamica collegiale, è costituita con la presenza, all'interno della compagine, degli stessi soggetti controllati e responsabili, almeno in parte, del funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente e degli organismi del Sireg.

In altre parole, risulta evidente che le rilevanti funzioni normativamente attribuite all'ORAC in tema di mappatura rischi e anticorruzione, nonché di coordinamento di altri organismi di controllo, tra i quali l'Organismo Indipendente di Valutazione (normativamente composto di membri esterni e indipendenti dall'amministrazione), rendono inopportuno che uno dei responsabili, sottoposto al coordinamento dell'incaricato dell'anticorruzione, sia anche componente dell'organismo *de quo*.

Alla luce di quanto sopra rilevato, al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'organo, in conformità, tra altro, a quanto disposto dalla stessa legge istitutiva (art. 1, comma 1, e art. 3, comma 1, L.R. n. 13/2018), la Sezione auspica una modifica legislativa, con il conseguente adeguamento organizzativo, che tenga conto dei rilievi effettuati.

3. Misure consequenziali: tempestività e parziale adeguamento

La Regione, con PEC del 29 dicembre 2020, ha fatto pervenire, in ritardo rispetto al termine di sei mesi indicato dall'art. 3, co. 6, della legge n. 20/1994, i piani d'azione regionali contenenti le misure consequenziali adottate in esito alle osservazioni formulate da questa Sezione nella relazione sui controlli interni anno 2018, approvata nella camera di consiglio del 29 aprile 2020 con la deliberazione n. 64/2020/FRG.

La Sezione, su alcuni punti, riscontra un adeguamento parziale alle osservazioni formulate. In particolare, pur avendo la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica espresso il parere sul DEF nazionale, che costituisce il presupposto per la definizione della parte finanziaria dei DEF regionali. La Regione ha, comunque, confermato, in linea di principio, la propria posizione circa il contenuto del DEFR, che sarebbe *limitato a quello previsto per la prima sezione del documento, ad esclusione quindi dei contenuti finanziari, i quali sono condizionati all'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale*, invocando il punto 5.3⁵⁶ del principio contabile applicato.

All'osservazione della Corte circa l'assenza di un ufficio preposto al controllo sugli enti o gestioni autonome regionali, la Regione ha ribadito la competenza di singole strutture regionali alla vigilanza sul rispetto degli obblighi contrattuali intercorrenti con gli uffici

⁵⁶ D.Lgs. n. 118/2011, all. 4.1 punto 5.3 ultimo comma:

I contenuti finanziari del DEFR e della Nota di aggiornamento al documento strategico di programmazione, sono condizionati all'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale e definiti a seguito del parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella nota di aggiornamento del DEF) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al governo. In caso di mancata attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42, i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente al disegno della legge di bilancio.

regionali medesimi, senza nulla indicare in merito all'attribuzione della competenza delle verifiche periodiche sull'attuazione delle direttive regionali da parte degli enti.

4. Mancanza dei contenuti finanziari del DEFR 2019 (d.lgs. 118/2011)

La Sezione, richiamate le osservazioni già effettuate in sede di esame delle relazioni sui controlli interni 2017 e 2018 e di parifica dei rendiconti 2018 e 2019, di cui alle deliberazioni n. 124/2019/FRG e n. 64/2020/FRG, n. 295/2019/PARI e n. 92/2020/PARI, preso atto delle conseguenti misure adottate e comunicate dalla Regione il 7 gennaio 2020 e il 29 dicembre 2020, nonché degli atti programmatori del 2019, richiama le osservazioni sul contenuto meramente programmatico e non anche finanziario del DEFR regionale, rilevando che il contenuto del DEFR 2019 (triennio 2020-22) è ancora limitato a quello previsto per la sola prima sezione del documento, ad esclusione dei contenuti finanziari.

Al riguardo prende atto, comunque, di quanto comunicato dalla Regione riguardo all'attribuzione di un incarico a Polis, proprio ente strumentale, per lo svolgimento di una *prima analisi per arricchire il DEFR di alcune informazioni e di aggregati di finanza pubblica regionale rilevabili dai CPT. Gli esiti saranno utilizzabili nei Documenti 2021, e all'approvazione della Nota di aggiornamento NADEF 2020 (DGR 3748 del 30/10/2020), con la quale si è cercato di dare una prima restituzione delle fonti di finanziamento di ciascun risultato atteso.*

5. Carenze in tema di pubblicità e trasparenza (d.lgs. 33/2013)

La Sezione ha preso atto del superamento delle **criticità riscontrate sul sito dell'ARPA Lombardia** in occasione dell'indagine sulla gestione dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente, di cui alla deliberazione 26/2020/GEST del 4 marzo 2020.

Tuttavia, nel corso di specifici controlli, questa Sezione ha riscontrato che numerosi Enti del Servizio sanitario regionale risultano inadempienti agli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, con particolare riferimento al programma biennale degli acquisti di beni e servizi e al programma triennale dei lavori pubblici (art. 21 d.lgs. 50/2016 - cod. contratti pubblici). I dati risultano assenti o parziali e in ogni caso non sono disponibili in formato aperto.

Questa Sezione ribadisce l'importanza primaria del tempestivo e corretto esercizio degli adempimenti richiesti in tema di pubblicità e trasparenza dal d.lgs. 33/2013 e richiama la Regione al più attento e puntuale controllo di tali adempimenti da parte di tutti gli enti del sistema, (provvedendo anche ad uniformare nel tempo la struttura dei relativi siti).

6. Necessità di incrementare i controlli di regolarità amministrativa

Si tratta di un controllo successivo, esercitato a campione dall'ufficio di controllo interno, sugli atti dirigenziali. Dal confronto fra i dati dei controlli svolti nel 2019 rispetto agli anni precedenti, è emersa, a fronte dell'aumento del numero di decreti controllati, la diminuzione del numero dei rilievi, che rappresentano solo il 5% degli atti assoggettati al controllo.

Ove ciò si riscontrasse anche negli anni successivi, tale dato potrebbe essere un indicatore del fatto che il controllo successivo di regolarità amministrativa ha perseguito, conformemente alla *ratio* della norma, non solo una finalità di autocorrezione e legalità del

sistema, attraverso l'esercizio del potere di autotutela, ma anche una funzione collaborativa, tipica del "controllo- direzione", caratterizzante l'assetto dei controlli interni.

Affinché tale obiettivo possa, comunque, realizzarsi è necessario che questa forma di controllo venga esercitata su un campione ampio e adeguatamente rappresentativo delle aree a maggiore rischio.

La Sezione auspica, alla luce delle suesposte considerazioni, un adeguato incremento della percentuale, attualmente determinata nel 10%, degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa.

In dettaglio, inoltre, affinché il campione sia più rispondente alle esigenze di controllo, si auspica che venga adottata una tecnica di campionamento stratificato, con opportuna documentazione delle scelte operate delle caratteristiche di stratificazione rispetto all'universo statistico dei decreti.

7. Assenza di un sistema di contabilità analitica integrato con la contabilità finanziaria

Dal questionario-relazione risulta che presso la Regione non è stato attivato un sistema stabile e strutturato di contabilità analitica, integrato con la contabilità finanziaria; tuttavia, risulta che è stata attivata *in via sperimentale, una metodologia di contabilità analitica che si raccorda con il Piano dei Conti Integrato, che riclassifica le voci di costo del Piano dei conti al V livello e riaggrega i dati contabili secondo macrocategorie di spesa che sono state individuate in base alla natura della spesa.*

La Sezione auspica che la Regione possa portare positivamente a compimento detta sperimentazione, ormai in corso da tempo.

8. Necessità di adottare un piano di gestione con prospettiva triennale

la Sezione nel richiamare il contenuto normativo dell'art. 5, comma 1, del D.lgs. 150/2009, il quale impone a tutte le amministrazioni pubbliche di sviluppare il ciclo della *performance* in coerenza con i contenuti e con la programmazione finanziaria e di bilancio, auspica che la Regione provveda, nell'immediato futuro, a fissare degli obiettivi gestionali aventi durata triennale e non annuale.

Solo in una visione triennale degli obiettivi assegnati, infatti, gli obiettivi di *performance* si correlano e si integrano funzionalmente con gli strumenti di programmazione e strategici, nonché con il piano triennale anticorruzione di cui alla legge 190/2012, anche in considerazione del fatto che la Regione Lombardia ha tenuto conto, tra l'altro, degli obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza per le finalità valutative.

9. Necessità di potenziare il controllo analogo su enti e società

In disparte ogni riferimento alle operazioni di razionalizzazione del sistema delle partecipate non conferente in questa sede, la Sezione richiama le considerazioni svolte sia nella presente relazione, come nelle precedenti, che in sede di parifica del Rendiconto regionale 2019, considerazioni volte a sottolineare la necessità di attivare un sistema coordinato ed integrato di controlli sugli enti del sistema regionale, mediante strumenti idonei a svolgere un efficace controllo analogo, adeguato e rispondente alla normativa vigente.

La Sezione, pertanto, preso atto dell'istituzione, nel 2020, di una **struttura amministrativa di raccordo** degli enti del sistema regionale, ne raccomanda l'adeguata strutturazione e la completa implementazione, integrando il coordinamento con le funzioni di controllo e di governo del sistema, a partire dall'introduzione di **standard di controllo uniformi per categorie omogenee di enti**.

10. Attuazione della normativa sull'*Internal Auditing* di enti e società regionali

Articolando più nel dettaglio l'osservazione che precede, si rammenta che nelle precedenti relazioni sui controlli interni questa Sezione aveva osservato che la Regione Lombardia è priva di una struttura specificamente dedicata al controllo sugli organismi partecipati, il quale è invece affidato alle diverse Direzioni ovvero ad alcuni organismi collegiali partecipati da soggetti esterni.

La Sezione prende atto che con DGR n. 3370 del 14/7/2020 recante "X provvedimento organizzativo", è stata istituita un'Unità Organizzativa, incardinata nella Presidenza - Segretariato, con compiti di coordinamento del SIREG e di presidio organizzativo centralizzato per tutte le funzioni ed attività inerenti al SIREG, nonché di Presidio tecnico della Cabina di Regia istituita con Decreto n. 6372 del 8.5.2019, avente funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di riordino e riorganizzazione degli enti dipendenti e delle società partecipate in modo totalitario dalla Regione.

Come comunicato nelle misure consequenziali alle osservazioni di questa Sezione sui controlli interni relativi al 2018, la Regione, tuttavia, sostiene che *la scelta di allocare i presidi di controllo analogo sulle società in house presso le articolazioni regionali competenti per materia (Bilancio, audit, rapporti istituzionali, personale, acquisti, patrimonio, ect.) si ritiene risulti ancora rispondente al criterio della maggiore efficienza in termini di impiego del personale*.

Inoltre, il comma 3 bis dell'art. 1⁵⁷ della legge regionale n. 17 del 2014, aggiunto dall'art. 13, comma 1, lett. a), della L.R. 6 giugno 2019, n. 9, entrata in vigore l'8 giugno 2019, nel delineare l'ambito di applicazione della legge sui controlli interni, stabilisce che **gli enti e le società del Sistema regionale svolgono in piena autonomia la funzione di *Internal Auditing*** e che il responsabile di tale funzione riporta direttamente all'organo amministrativo di vertice.

⁵⁷ L.R. 04/06/2014, n. 17 Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto d'autonomia

Art. 1 Finalità e ambito di applicazione della legge

1. La presente legge, ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto d'autonomia, determina modalità, strumenti e procedure per il controllo finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e a verificarne l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza e l'economicità.

2. La presente legge si applica alle strutture organizzative della Giunta regionale.

3. L'attività di vigilanza e controllo, nei confronti degli enti del sistema regionale, di cui agli allegati A1 e A2 della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 'Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione - collegato 2007), è disciplinata dalla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 5-quater, della L.R. 30/2006. La Giunta regionale promuove, altresì, la rete degli uffici di Internal Auditing degli enti di cui al presente comma e ne sostiene la formazione.

3-bis. Gli enti e le società di cui alla sezione I dell'Allegato A1 della L.R. 30/2006 assicurano lo svolgimento in piena autonomia della funzione di Internal Auditing prevedendo, a tal fine, che il responsabile della suddetta funzione riporti direttamente all'organo amministrativo di vertice.

La Sezione sottolinea la necessità che l'applicazione del comma 3 bis dell'art. 1 della l.r. 17/2014 sia conforme alla normativa nazionale ed europea sul controllo analogo, nonché alla giurisprudenza e agli orientamenti di questa Corte⁵⁸.

11. Necessità di razionalizzare il controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali

Nel quadro della necessità di un adeguamento del controllo analogo, la Sezione conferma le criticità sollevate nella Relazione del Presidente della Regione sui controlli interni 2018 e precisamente:

- l'assenza di un ufficio preposto al controllo di regolarità contabile e amministrativa nei confronti di enti o gestioni autonome regionali, dal momento che tra le funzioni della nuova Unità Organizzativa "Presidio e coordinamento delle funzioni inerenti al Sireg", istituita con DGR 3370 del 14.7.2020, non sembrano rientrare quelle di controllo;

- l'assenza, allo stato, di una procedura *standard* preordinata alla verifica dei presupposti per l'erogazione, da parte della Regione, di contributi di gestione ovvero di compensi per progetti affidati agli enti del SIREG, mediante verbali di validazione delle prestazioni rese. Al riguardo, alla luce di quanto comunicato nelle misure consequenziali sui controlli 2018, è emerso inoltre:

- con riferimento ai **contributi di gestione**: appare escluso l'esercizio sistematico di attività di controllo circa la corrispondenza tra le attività svolte dagli enti e la programmazione regionale, limitandosi le condizioni per la corresponsione dei contributi di gestione alla verifica delle spese rendicontate;

- con riferimento ai **trasferimenti agli enti per progetti** ad essi attribuiti: resta affidata a singole strutture regionali la vigilanza sul rispetto degli obblighi contrattuali da parte degli enti, senza che nulla sia indicato circa il monitoraggio dell'avanzamento delle opere o dei progetti in corso e all'attribuzione della relativa competenza, ovvero alla validazione delle prestazioni rese.

12. Misure correttive dei controlli sulla gestione del SSR

Nell'ambito dei controlli sulla gestione del servizio sociosanitario, la Sezione ha rilevato alcuni profili meritevoli di attenzione o revisione, che si riportano in sintesi, rinviando al testo della relazione per il dettaglio.

a. **Indicatori di outcome**: la Sezione, in assenza di elementi sufficienti a delineare l'adozione, le caratteristiche, le modalità e gli esiti dell'utilizzo degli indicatori di *outcome*, non è in grado di esprimere alcuna valutazione sul punto.

b. **Monitoraggio risk management**: la Sezione, avendo avuto modo di riscontrare l'adesione alle iniziative ministeriali da parte di singole aziende sanitarie, auspica che il monitoraggio delle misure introdotte per la prevenzione e gestione del rischio sanitario consenta di valutarne gli effetti in termini di riduzione del rischio sanitario, con positive ricadute anche sulle coperture assicurative.

c. **Controlli di qualità e appropriatezza**: pur avendo la Regione fornito i dati sui controlli svolti in materia di appropriatezza delle prestazioni, nulla ha comunicato riguardo

⁵⁸ Si vedano, tra le altre, le deliberazioni Sez. LOM/43/2020/PRSE e Sez. LOM/116/2019/VSG.

ad iniziative adottate in tema di controllo della qualità delle prestazioni sanitarie, né sul ruolo, le funzioni e l'attività svolta dall'Agenzia di Controllo del Sistema Sociosanitario Lombardo (ACSS), istituita con la legge regionale di riforma del sistema sanitario regionale, la L.R. n. 23/2015.

d. **Controlli sul volume delle prestazioni sanitarie rese:** nella Relazione sui controlli 2019 la Regione ha ribadito che sono stati adottati controlli sistematici a consuntivo dei volumi e del *budget* economico concordato a preventivo, ma che è stato riscontrato anche nel 2019 un comportamento piuttosto eterogeneo da parte delle ATS, senza peraltro nulla precisare riguardo al rispetto dei tetti delle suddette prestazioni da parte degli erogatori privati. La Sezione auspica pertanto che la Regione possa mettere a punto effettive, efficaci e sistematiche forme di controllo, a consuntivo, dei volumi delle prestazioni rese in rapporto al *budget* economico concordato a preventivo, sia per gli erogatori pubblici che privati.

e. **Monitoraggio tempi di attesa delle prestazioni sanitarie:** la Regione afferma di aver attuato la verifica del rispetto dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie attraverso le Agenzie di Tutela della Salute *sulla base di una normativa, che definisce le prestazioni da monitorare nonché le modalità*. La Sezione, in assenza di elementi sufficienti, non è in grado di esprimere alcuna valutazione, ma, stante la rilevanza della materia, raccomanda di proseguire e potenziare gli strumenti in uso, garantendone il coordinamento, anche al fine evitare il rischio che l'accesso ai servizi sanitari possa essere differenziato su base territoriale, impedendo così un paritario esercizio del diritto alla salute, costituzionalmente tutelato, da parte dei cittadini all'interno della stessa regione.

