

S T U D I O L E G A L E

Lavoro -civile -amministrativo

Avv. GIUSEPPE TOMASSO

Patrocinante in Cassazione

Via Virgilio, 81/A - 03043 CASSINO (FR)

Tel. e Fax 0776.24945 Pec: studiolegaletomasso@pec.avvotecassino.it

**ALLA PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI
Sez. Giurisdizionale della Regione Lazio Via Baiamonti -00195 ROMA**

**ALL' A.N.A.C.
AUTORITÀ NAZIONALE ANTI CORRUZIONE
VIA M. MINGHETTI 10- 00187 Roma**

**Al Presidente della Regione Lazio
Dott. Nicola Zingaretti**

**Alla Direzione Regionale Salute
e Integrazione Sociosanitaria e all'Assessorato Sanità
e Integrazione Socio-Sanitaria**

**AL Centro Regionale Rischio Clinico della Regione Lazio
ex legge n. 24/2017
Dott. Giuseppe Sabatelli**

**Al Direttore Generale ASL FR
Dott.ssa Pierpaola D'Alessandro**

**Al Direttore Amministrativo ASL FR
Dott.ssa Eleonora Di Giulio**

**Al Direttore Sanitario ASL FR
Dott.ssa Carli**

AL COLLEGIO SINDACALE ASL Frosinone

**Al Responsabile servizio prevenzione protezione Asl di Frosinone
Dott.ssa Gabriella Battisti**

**Al Direttore UOC Risk Management
ASL di Frosinone Dott. Paolo Straccamore**

**Al Direttore UOC Provveditorato ASL FR
Dott. Salvatore Di Maggio**

**Al Responsabile del procedimento
Dott. Francesco Cerilli**

**Al Dirigente amministrativo Affari Generali ASL FR
Dott.ssa Paolo Tigani**

Oggetto: AZIENDA SANITARIA LOCALE DI FROSINONE

**Protocollo/convenzione con la libera Università internazionale degli studi
sociali 'Luiss Guido Carli' -Formazione e corsi della filiera Salute di Luiss**

Business School relative all'implementazione delle successive fasi di applicazione del Modello Unico per a gestione del Rischio in sanità
Oneri finanziari -
Illegittimità – verifica ed accertamento eventuali responsabilità

Scrivo in nome, per conto e nell'interesse della organizzazione sindacale F.I.A.L.S. (Federazione Italiana Autonomie Locali e Sanità), in persona del Segretario Provinciale di Frosinone, D'Angelo Francesco, per rappresentare, esporre e segnalare quanto di seguito.

Con delibera n 185 del 10 marzo 2021, su proposta del dirigente degli affari Generali, dott.ssa Tigani, avente ad oggetto ' Convenzione tra la ASL di Frosinone e la libera Università internazionale degli studi sociali Luiss Guido Carli. Il presente atto non comporta costi', la Asl di Frosinone ha approvato il protocollo d'intesa, di durata triennale, tra la l'Università Luiss Guido Carli (d'ora in poi, solo Luiss) e la medesima ASL di Frosinone. Nelle premesse di detta deliberazione si osserva e si precisa che presso la Luiss è attivo il corso di perfezionamento universitario in Risk Management in sanità finalizzato a formare in maniera completa gli operatori della gestione del rischio delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere con rilascio di 60 CFU ed una durata di 1500 ore di formazione la collaborazione nell'ambito dei corsi della filiera della salute di Luiss Business School e del modello italiano per la gestione del rischio sanità MIGerRIS di Luiss Business School ; di qui, la necessità ed opportunità di un protocollo d'intesa tra i due soggetti giuridici della durata triennale ed avente ad oggetto. Si specifica, altresì , che la Asl di Frosinone ha l'obbligo di non replicare con altri partener la specifica iniziativa oggetto del Protocollo, relativa ai corsi di filiera della Salute di Luiss Business School.

La Luiss, dal canto suo, tra l'altro assume la responsabilità amministrativa dei corsi della filiera della Salute di Luiss Business School gestendo le voci dei ricavi (raccolta e formalizzazioni iscrizioni, incasso delle quote di iscrizione) costo e risultato finale, nonché riconoscere una riduzione della quota di iscrizione in favore dei dipendenti di ASL di Frosinone interessati ad iscriversi.

Nell'evidenziare che tale proposta di protocollo non comporta alcuna onere economico a carico dell'ASL, ma con impegno della stessa a promuovere i corsi della filiera della Salute di Luiss Business School sui canali di comunicazione aziendale appartenenti ad Asl Frosinone con valutazione, altresì, delle proposte della Luiss relative all'implementazione delle successive fasi di applicazione del modello italiano per la gestione del rischi in sanità a mezzo di appositi atti esecutivi.

Vengono, infine, individuati quali responsabili di tale Protocollo/accordo, per la ASL di Frosinone la dott.ssa Gabriella Battisti e per l'Università, il Prof Stefano Maria Mezzopera quest'ultimo individuato altresì' quale referente scientifico.

Per al Asl quale referente scientifico viene nominato il direttore generale dott.ssa Pietrapaola d' Alessandro

Con successiva deliberazione n 268 del 04 aprile 2021, la ASL interviene sulla deliberazione n 185/2021, da un lato, per correggere un errore materiale nell'indicazione della sede della ASL di Frosinone nel comune di Frosinone in luogo del comune di Torre del Greco erroneamente riportato e, dall'altro, nella individuazione

quale responsabile dell'Accordo, unitamente al Responsabile del servizio prevenzione e protezione aziendale, anche il dott. Straccamore Paolo, direttore della UOC medicina legale Rischio Clinico

Con deliberazione n 308 del 20 aprile 2021, la Asl di Frosinone, su proposta del Direttore UOC Provveditorato dott S. Di Maggio (e del responsabile del procedimento, dott. Francesco Cerilli), ha autorizzato, ai sensi dell'art 36, comma 2, lett. a) del dlgsvo 50/2016, l'affidamento all'operatore economico Luiss Guido Carli per l'acquisto del modulo PCR15, Fotografia del rischio sulle UUOO di tutti i presidi (da 55 a 85 Unità operative) nell'ambito del progetto Modello Italiano per la Gestione del Rischio sanità 2.0 per un importo complessivo di € 26.000,00 oltre iva, come da ordine di acquisto n 611844 emesso tramite il Mepa.

Non si riporta il nominativo del firmatario dell'Ordine di acquisto, ma deve presumersi sia la dott.ssa Battisti che, tuttavia non avrebbe avuto competenza al riguardo atteso che la medesima a detta data era stata individuata (solo) quale Responsabile dell'accordo e non dell'esecuzione del protocollo di intesa.

Ed ecco allora correre ai ripari: con delibera n. 377 del 13 maggio 2021, la ASL provvede ad una parziale rettifica/integrazione della delibera n. 308/21 prevedendo che siano nominati Direttori dell'esecuzione del Contratto, ai sensi dell'art 111,c.2, del lgsvo n. 50/2016¹ la dott.ssa Battisti ed il dott. Paolo Straccamore (inizialmente nominati, come visto, solo responsabili dell'accordo convenzionale).

Orbene, la cronologia degli atti e soprattutto il contenuto degli stessi evidenziano talune incongruenze e carenza di chiarezza sotto vari profili che sfociano, a parere di chi scrive, in una situazione di illegittimità.

Vediamo il perché. Vanno richiamati preliminarmente alcuni aspetti in punto di Fatto.

Innanzitutto, va premesso che la Luiss è una struttura privata.

La Asl di Frosinone nel proprio assetto organizzativo ha un Dipartimento di prevenzione articolato in strutture complesse, ha una struttura complessa Risk Management ed un Servizio prevenzione e protezione.

La Asl di Frosinone ha un documento di valutazione del rischio.

La Asl già in data 26 marzo 2020 aveva adottato la Delibera n. 288 avente ad oggetto 'ADOZIONE DEL PIANO ANNUALE DI RISK MANAGEMENT (PARM) - ANNO 2020'

Occorre rammentare che la gestione del rischio clinico in sanità (o *Clinical Risk Management*) ha come obiettivo quello di migliorare la qualità delle prestazioni sanitarie e aumentare la sicurezza dei pazienti e degli operatori. A questo scopo impiega un insieme di metodi, strumenti e azioni per identificare, valutare e trattare i rischi connessi all'erogazione delle cure. La regione Lazio, a partire dal 2014, ha istituito un

¹ << 2. Il direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture è, di norma, il responsabile unico del procedimento e provvede, anche con l'ausilio di uno o più direttori operativi individuati dalla stazione appaltante in relazione alla complessità dell'appalto, al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante assicurando la regolare esecuzione da parte dell'esecutore, in conformità ai documenti contrattuali. Con il medesimo regolamento di cui al comma 1 sono altresì individuate compiutamente le modalità di effettuazione dell'attività di controllo di cui al periodo precedente, secondo criteri di trasparenza e semplificazione.>>

Comitato tecnico di coordinamento sul tema, rimasto in carica fino al 2017. Successivamente all'approvazione della Legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), ha istituito il **Centro Regionale Rischio Clinico (CRRC)**. Il CRRC rappresenta un organismo tecnico di supporto alla Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria e all'Assessorato Sanità e Integrazione Socio-Sanitaria sui temi inerenti la gestione del rischio clinico, compresi quelli relativi al rischio infettivo. Contribuisce a definire le politiche e gli strumenti relativi alla gestione del rischio clinico e infettivo, elaborando le Linee Guida per l'elaborazione annuale, da parte delle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private del SSR, del Piano Annuale di Risk Management (PARM) e del Piano Annuale Infezioni Correlate all'Assistenza (PAICA). Elabora documenti di indirizzo su molti e diversi argomenti: dalle cadute del paziente agli atti di violenza a danno degli operatori sanitari, dalla sicurezza della terapia farmacologica alla corretta identificazione del paziente, dalla morte materna e neonatale alle lesioni da pressione. Coordina la gestione del flusso ministeriale SIMES (Sistema Informativo per il Monitoraggio degli Errori in Sanità) relativo agli eventi sentinella tramite il portale regionale denominato Rating ASL: i dati caricati sul portale vengono analizzati e diffusi alle strutture del SSR con un report annuale. Il CRRC coordina anche le attività legate al monitoraggio della implementazione delle raccomandazioni ministeriali condotto annualmente da AGENAS. Con il supporto di LazioCrea, inoltre, gestisce il Cloud del rischio clinico, uno spazio virtuale di confronto fra tutte le strutture del SSR, costituito da un archivio elettronico al cui interno gli operatori accreditati possono trovare, fra l'altro: i documenti elaborati dal CRRC e la modulistica relativa; i PARM e i PAICA inviati nel corso degli anni; tutte le procedure di implementazione delle raccomandazioni ministeriali o comunque relative alla gestione del rischio clinico e infettivo elaborate dalle strutture pubbliche e private del SSR. Il CRRC riunisce periodicamente tutti i professionisti che si occupano di rischio clinico e infettivo nelle strutture del SSR, per presentare i documenti via via elaborati e raccogliere indicazioni e suggerimenti per nuove attività. Questi incontri sono un fondamentale momento di condivisione, di confronto oltre che di scambio di idee e competenze fra le diverse ed eterogenee realtà regionali.

Orbene, non risulta chiaro 'chi' abbia stabilito (e con quale formale provvedimento) che vi fosse necessità di una determinata attività formativa e la opportunità di una Convenzione con un privato (e se il relativo contenuto sia stato condiviso dalla Regione Lazio per il tramite del **Centro Regionale Rischio Clinico**) e quale criterio, peraltro, sia stato utilizzato per la scelta della Luiss - si ribadisce- soggetto privato, atteso che, da un lato, deve osservarsi che non risulta effettuata alcuna 'indagine di mercato', ma, soprattutto, contrariamente a quanto dedotto nella delibera n 185/2021 secondo cui la Convenzione/Protocollo non comporta alcuna spesa e/o esborso economico a carico della ASL, si configura un costo aziendale consistito, già al momento, nell'acquisto del

Modulo PCR15 Fotografia del rischio sulle 55/85 UU00 aziendali, ma, risultandone previsti anche altri (almeno 04) facenti parte del Modello Italiano per la gestione del rischio in sanità 2.0 oggetto del protocollo (quali ad es. , facilitatore e risk management), in disparte l'onere finanziario (assai elevato) che verrà sostenuto dalla Asl per consentire la partecipazione del proprio personale (in di 33 unità).

E' assai strano che in un protocollo d'intesa non si faccia alcun riferimento agli oneri finanziari da sostenere, anzi, si giunge a sostenere che non comporta alcun esborso (così, non si deve giustificare la scelta diretta del soggetto privato) ma, poi, si celano tali oneri sotto la frase ...<< la Asl valuterà le proposte e la LUISS relative all'implementazione delle successive fasi di applicazione del Modello Italiano per la gestione del Rischio da formalizzare con appositi atti esecutivi>>.

D'altra parte la previsione della fornitura di un modulo PCR15 Fotografia del rischio sulle 55/85 UU00 aziendali, preannuncia l'adozione di altri moduli (e relativi corsi formativi al personale): 'fotografare' le strutture significa evidenziare i rischi in loco , ma è evidente che una volta individuati, a ciò derivano una serie ulteriore di adempimenti che, guarda caso, rientrano nel Modello Italiano per la Gestione del rischio e sono oggetto di altri Moduli e, quindi, (altri) Corsi formativi alle 33 unità di personale.

Peraltro, non sfuggirà il fatto che l'acquisto di un Modulo per la Fotografia delle strutture aziendali contrasta con il fatto che l'azienda ha un apparato organizzativo interno (Dipartimento di prevenzione con le sue articolazioni, la UOC Risk Management ed il servizio Prevenzione e protezione, che, evidentemente, devono aver già ben chiara la fotografia dei rischi delle 55/85 UU.00. (e posta a fondamento del Documento di valutazione del rischio che, quindi, al più necessita di aggiornamenti/o meri e integrazioni limitate nonché dell'adozione del piano annuale del rischio).

Se tale adempimento già esiste ed esistono le professionalità in grado di poterle rilevare (tant'è che la asl non ha mai dedotto una insufficienza di personale e/o non idoneità e/o carenza di idonee professionalità ovvero incapacità professionale di taluno), non si comprende la necessità di procedere alla acquisizione da un 'privato' di tali adempimenti/prestazioni.

La soluzione utilizzata sembrerebbe quella di sostenere che non vi sono costi o oneri finanziari (così da consentire la 'libera' scelta del soggetto privato con il quale 'accordarsi', senza alcuna procedura, ma poi si accenna alla necessità di organizzare ed attivare dei corsi formativi che presuppongono comunque una valutazione dello status quo: ed ecco quindi l'acquisto del Modulo Fotografia cui faranno seguito gli acquisti di altri Moduli (almeno 4 ?), per dare evidentemente un senso ed una logica al Protocollo sottoscritto nel quale, come visto, si fa espresso riferimento a successivi <<atti esecutivi>> nonché al percorso formativo perseguito. Ma, se questo è vero, non può sostenersi, nel contempo, che non vi sono esborsi di denaro pubblico da parte della ASL.

La mancata chiarezza sembra utilizzata non per una sorta di incapacità comunicazionale, ma, piuttosto, per rendere di fatto poco intellegibili le finalità perseguite e sopra evidenziate.

Non risulta affatto chiaro chi ha provveduto e provvede agli Ordini di acquisto sul Mepa D'altra parte, se si pone attenzione alla brochure (bando?) 'inviata' dal Direttore generale nella quale si preannuncia l'attivazione del progetto di cui alla Convenzione de

qua che avverrà il 17 giugno 2021 con la fase di selezione dei partecipanti alla fase formativa, la mancata chiarezza risulta ancora maggiormente evidente.

Da un lato, in detto *brochure* si afferma che possono partecipare tutti gli operatori aziendali a prescindere dalla categoria professionale purché siano a tempo indeterminato e che dovranno farne richiesta a mezzo PEC, ma poi si precisa che << andranno in selezione i primo 100 nominativi iscritti (di cui 80 individuato dai Direttori Responsabile delle varie strutture) e 30 tramite l'invio pec>>. Da tale gruppo ne verranno poi selezionati in tutto 33. Peraltro si afferma che << ci piace non raccontare tanto di più e chiedere la partecipazione volontaria alla formazione e al percorso con la semplice adesione al tema>>.

Proprio in merito a tale ultima asserzione spiace rammentare che trattandosi di una pubblica amministrazione, di esborso di denaro pubblico e di una selezione per scegliere soggetti cui consentire una complessa attività formativa, tutto deve risultare da formali provvedimenti adottati prima che si proceda operativamente: si tratta dell'applicazione di quei principi di imparzialità e buon andamento (o se si vuole di correttezza e buona fede) cui deve uniformarsi sempre la condotta della ASL /PA come tradotta nei relativi provvedimenti (che devono essere quindi pubblicati e risultare 'trasparenti').

Ora, non si comprende come si possa sostenere che possono partecipare tutti gli operatori senza distinzione di categoria/profilo di appartenenza e titoli culturali/professionale posseduti atteso che evidentemente al termine di tale percorso formativo il dipendente dovrà essere utilizzato conseguentemente quindi l'assegnazione/inquadramento non può non rivestire rilevanza.

Si afferma, poi, che saranno esaminate le prime 110 istanze che perverranno a mezzo Pec, ma, contestualmente, si sostiene che 80 nominativi saranno indicati dai Responsabili/Direttori, senza che siano indicati, anche in questo caso, sulla base di quali parametri dovranno essere individuati atteso che non è richiesto neppure un determinato inquadramento giuridico.

Non è chiaro poi come dai 110 nominativi ne saranno selezionati 33 atteso che anche in questo caso non si indicano, a monte, quale siano gli elementi/criteri di valutazione posti a fondamento della selezione.

Rimane il fatto che i dipendenti selezionati, o meglio prescelti in n. di 33 potranno accedere ai Corsi di formazione riferiti a vari Moduli nell'ambito del Modello italiano per la gestione del rischio e questo comporta l'acquisizione di una competenza e formazione che potrà essere fatta valere anche in altri ambiti selettivi (ad es., incarichi di varia natura) per cui risulta essenziale una maggiore trasparenza.

Non solo. Deve ritenersi che la partecipazione ai corsi sarà con onere a carico della ASL per cui se si considera che i corsi indicati su sito dell'Luiss riportano per la relativa partecipazione un costo di € 7.500,00 oltre Iva cadauno e che, come da clausola dell'Accordo, la Luiss si è impegnata ad una riduzione del costo per i dipendenti della medesima ASL di Frosinone (manco a dirlo non indicata e quantificata), ove anche si consideri il costo per ogni corso di 7.000,00 euro (comprensivo di Iva) per ciascuno dei 33 partecipanti e, quindi, lo si moltiplica per 33 e, poi, per il numero di corsi cui parteciperanno nell'ambito di 04/05 Moduli **si potrebbe giungere ad una spesa di oltre un milione di euro.**

Da ultimo, ma non per minore importanza, deve osservarsi che non è chiaro come possa il Direttore Generale della Asl di Frosinone, dott.ssa Pierpaola D'Alessandro, ricoprire la

carica di *'responsabile scientifico'* e ciò sia per l'incarico manageriale ricoperto sia per la mancata competenza e professionalità necessaria per tale *'figura'*.

Tanto si rappresenta e si segnala affinché effettuati i necessari adempimenti ed istruttoria sulla documentazione richiamata ed altra eventualmente da acquisire, si accerti e si valuti se possono configurarsi illegittimità che comportano anche eventuali dirette e personali responsabilità.

Si invita Diffida la Regione Lazio in indirizzo ad intervenire nonché la dirigenza aziendale a non procedere ulteriormente .

Si chiede di essere informati nel caso di archiviazione ex art 408 cpp-

Frosinone 23 maggio 2021

Il Segretario Provinciale Fials
D'angelo Francesco

avv. Giuseppe Tomasso