

Milano



Comune  
di Milano

**Comune di Milano**  
SEGR GEN-SEGRETARIA  
SEGRETARIA GENERALE  
**PG 0325285 / 2019**  
Del 19/07/2019 16:44:25  
ORIGINALE  
A: Segretario Generale

Milano, 18 luglio 2019

Al Sig. Sindaco  
Dott. Giuseppe Sala

Al Sig. Presidente del Consiglio  
Comunale  
Dott. Lamberto Bertolè

Al Direttore Generale  
Dott. Christian Malangone

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Al Nucleo Indipendente di Valutazione

E p. c.

Al Direttore della Direzione Internal  
Auditing  
Dott.ssa Antonella Fabiano

Al Direttore della Direzione Gabinetto del  
Sindaco  
Avv. Mario Vanni

Al Direttore della Direzione Educazione  
Dott. Luigi Draisci

Al Direttore della Direzione Cultura  
Dott. Marco Edoardo Maria Minoja

Al Direttore della Direzione Servizi Civici,  
Partecipazione e Sport  
Dott. Andrea Zuccotti

Al Direttore della Direzione Politiche  
Sociali  
Dott. Michele Petrelli

Al Direttore della Direzione Mobilità,  
Ambiente ed Energia

Arch. Filippo Salucci

Al Direttore della Direzione Economia  
Urbana e Lavoro  
Dott. Renato Galliano

Al Direttore della Direzione di Progetto  
Piano Quartieri  
Ing. Corrado Bina

Al Direttore della Direzione Casa  
Ing. Francesco Tarricone

Al Direttore della Direzione Centrale Unica  
Appalti  
Dott.ssa Maria Lucia Grande

Al Direttore della Direzione Bilancio ed  
Entrate  
Dott. Roberto Nicola Colangelo

Al Direttore della Direzione Facility  
Management  
Ing. Massimiliano Papetti

Al Direttore della Direzione Sicurezza  
Urbana  
Dott. Marco Ciacci

Al Direttore della Direzione SIAD  
Dott. Francesco Castanò

Al Direttore della Direzione Area Servizio  
Presidenza del Consiglio Comunale  
Dott. Carlo Lopedote

Al Direttore della Direzione Urbanistica  
Arch. Simona Collarini

Al Direttore della Direzione Partecipate e  
Patrimonio Immobiliare  
Dott.ssa Silvia Brandodoro

**Loro Sedi**

**Oggetto: Controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti e sui procedimenti. Piano anno 2019. Referto ai sensi dell'art. 5, comma 3 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni.**

## 1. Premessa

Il sistema dei controlli interni degli Enti locali è stato ridisegnato dall'art. 3, co. 1, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, che ha sostituito l'art. 147 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ha introdotto una serie di nuove disposizioni, in particolare l'art. 147 bis che ai commi 2<sup>1</sup> e 3<sup>2</sup> disciplina il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 7 dell'11 febbraio 2013, il Comune di Milano ha approvato il Regolamento sul sistema dei controlli interni dell'Ente, volto a definire gli strumenti e le modalità attuative delle varie tipologie di controllo interno.

Sulla base di quanto previsto dall'art. 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000, l'art. 3 del predetto Regolamento stabilisce che *“il controllo successivo di regolarità amministrativa svolto, secondo principi generali di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario Generale, è inteso a rilevare elementi di cognizione sulla correttezza e regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi dell'ordinamento, alla legislazione vigente, allo statuto e ai regolamenti, nonché in relazione alla modalità di redazione dell'atto secondo standard definiti con atto del Segretario Generale”*.

In particolare, all'art. 4 viene previsto che il Segretario Generale del Comune si avvale degli uffici della Segreteria Generale e con l'art. 21 viene istituita una Cabina di regia *“con il compito di verificare l'andamento del sistema integrato dei controlli interni, definire indirizzi e linee guida per garantire la funzionalità, l'efficacia e l'adeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo adottate dall'Ente ed individuare e promuovere i necessari correttivi per superare le criticità riscontrate”*.

La funzione di presidio di legittimità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa del sistema dei controlli si pone in rapporto dinamico e di stretta complementarietà con la funzione di prevenzione del fenomeno della corruzione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e

---

<sup>1</sup> Il comma 2 della richiamata norma espressamente prevede che *“Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento”*.

<sup>2</sup> Il comma 3 della stessa norma prevede che *“Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale”*.

della trasparenza 2017-2019, da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 25 gennaio 2019.

La selezione dei documenti da sottoporre a controllo viene effettuata tenuto conto anche della necessità di dare attuazione al sopracitato Piano.

Dal controllo successivo degli atti e dalla procedura prevista dal sistema dei controlli interni per i casi di criticità e irregolarità che impongano l'avvio di procedimenti di segnalazione, compresa l'emanazione di direttive cui conformarsi in caso di difformità rilevate, il Segretario Generale, in accordo e con il supporto dei Dirigenti apicali, valuterà l'adozione di linee guida per la semplificazione dell'attività amministrativa, principale strumento di prevenzione della corruzione e di controllo della correttezza amministrativa.

## 2. Obiettivi generali del Piano dei Controlli 2019

### 2.1. Contenuti del Piano: ambiti di attività

Il Regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 7 del 11 febbraio 2013, in attuazione del Decreto Legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con Legge 7 dicembre 2012 n. 213, prevede che il Comune di Milano adotti annualmente il Piano dei controlli successivi di regolarità amministrativa, contenente l'indicazione delle tipologie di procedimenti e di atti amministrativi da sottoporre a controllo interno nell'anno di riferimento.

Il Piano per l'anno 2019 è stato approvato dalla Cabina di Regia *ex art.* 21 del Regolamento sul Sistema dei Controlli Interni nella seduta del 23 gennaio 2019 e ha inteso perseguire i seguenti obiettivi:

- continuare progressivamente l'opera di implementazione della sinergia tra il controllo successivo di regolarità amministrativa e le altre tipologie di controllo previste nell'Ente, al fine di garantire un costante incremento dell'efficacia del controllo e, allo stesso tempo, di ridurre l'impatto che il medesimo comporta all'interno delle diverse Direzioni;
- confermare, alla luce degli esiti positivi conseguiti, le modalità attuative sperimentate negli anni precedenti e consistenti nel sottoporre ad analisi l'intero procedimento amministrativo, valutato nella sua unitarietà, utilizzando come strumento riepilogativo del controllo effettuato le c.d. schede di sintesi o di analisi, distinte per ogni singolo atto;
- verificare l'efficacia dei controlli effettuati negli anni precedenti, al fine di verificare il recepimento, da parte delle Direzioni interessate, delle Linee Guida elaborate dalla Segreteria Generale in esito all'attività di controllo espletata, ai sensi dell'art. 5.4 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, nella prospettiva di un miglioramento costante dell'attività dell'Ente (c.d. controllo in modalità di *follow up*);
- favorire il confronto e la collaborazione tra gli uffici delle Direzioni interessate al fine di conseguire una maggiore conoscenza dell'*iter* procedimentale e, più in generale, di tutto quanto si riveli necessario per un miglioramento in termini di efficienza, efficacia ed economicità;

coordinare l'attività di controllo con il Piano di Prevenzione della Corruzione, aggiornato con deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 25 gennaio 2019 e con le attività correlate alla



trasparenza, in esecuzione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato e integrato dal D.Lgs 25 maggio 2016, n. 97.

## 2.2. Dimensione dei controlli

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, secondo quanto previsto dal Piano approvato dalla Cabina di Regia, ha previsto che le attività di controllo afferiscano un numero complessivo di 900 atti, disciplinati come segue:

### 1. ATTIVITA' DI CONTROLLO 2019 – 600 atti

- Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori, ivi compresi per questi ultimi i casi di sospensione e varianti nell'ambito delle risorse inserite nel quadro economico;
- Provvedimenti di gestione del personale (a titolo esemplificativo: liquidazione straordinari, reperibilità, turnazione, produttività, incentivi ai sensi del Codice dei Contratti, ecc.);
- Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP)

### 2. FOLLOW UP: AMBITI PRESENTI NEL PIANO 2017 – 300 atti

Il Piano 2017 prevedeva come oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa, i procedimenti aventi ad oggetto:

- Contributi erogati a terzi dai Municipi del Comune di Milano;
- Iniziative e manifestazioni aggregative;
- Funzioni attribuite ai Municipi nell'ambito delle Piccole Manutenzioni Ordinarie (PMO).

La *ratio* del *follow up* è il monitoraggio effettuato a conclusione dell'attività di controllo conclusasi con la Relazione finale 2017, al fine di valutarne l'efficacia.

Il Piano attività 2019 ha previsto l'articolazione delle attività di controllo in quattro trimestri.

Nel primo trimestre del 2019 sono stati analizzati gli atti predisposti nei mesi di ottobre, novembre e dicembre del 2018, dando la preferenza principalmente agli atti predisposti dalla Direzione Municipi in modalità *follow up*. Sono state, altresì, analizzate anche altre tipologie di procedimenti come ad esempio quelle attinenti l'attività della Direzioni Organizzazione e Risorse Umane e della Direzione Bilancio ed Entrate.

Uno degli elementi innovativi dell'attività 2019 attiene proprio alla scansione temporale; il fatto che l'attività di controllo abbia ad oggetto gli atti collocati nel trimestre precedente consente:

- il più agevole reperimento del materiale, trattandosi di pratiche/*dossier* recenti;
- una maggiore interlocuzione tra Segreteria Generale e le Direzioni interessate, al fine di richiedere chiarimenti, integrazioni e/o segnalare eventuali anomalie anche ai sensi di quanto

previsto dal Regolamento sui Controlli interni all'art. 5 comma 5. Nel corso del secondo semestre tale *modus operandi* verrà ulteriormente strutturato sulla base di quanto impostato nei primi mesi dell'anno;

- l'eventuale adozione di provvedimenti in autotutela da parte degli Uffici interessati;
- un'agevolazione alla compilazione del questionario elaborato dalla Corte dei Conti e sottoposto alle amministrazioni a valle dell'attività di controllo.

“Il *feedback* positivo di questi controlli dovrebbe rientrare nell'alveo del “controllo collaborativo [...] ma soprattutto, dovrebbe mirare a costruire un ventaglio di regole condivise volte a stabilire procedure omogenee e corrette per l'adozione degli atti dello stesso tipo. Non ultimo dovrebbe stimolare un coordinamento dei singoli responsabili verso un continuo miglioramento e aggiornamento delle procedure”<sup>3</sup>.

### 3. Lo strumento della scheda di sintesi o analisi

Lo strumento per attuare il controllo successivo di regolarità amministrativa è la c.d. scheda di sintesi o analisi, che contiene una serie di indicatori validi per tutti gli atti amministrativi oggetto di controllo.

La scheda, a seguito delle recenti modifiche introdotte dal Piano Controlli dell'anno 2019, è articolata in due sezioni.

Nella prima sezione sono presenti gli indicatori relativi alla legittimità dell'atto e riguardano il rispetto:

1. delle disposizioni legislative e regolamentari (conformità dell'atto alla normativa europea, nazionale e regionale applicabile, nonché ai Regolamenti comunali vigenti);
2. delle norme sulla trasparenza (avvenuta pubblicazione all'Albo Pretorio nel rispetto dei tempi e in formato accessibile, secondo le modalità richieste dal D.Lgs. n. 267/2000 e, nei casi previsti, dal D.Lgs. n. 33/2013);
3. delle norme sulla *privacy* (trattamento dei dati in conformità alle norme sulla riservatezza degli stessi, ivi compreso Regolamento (Ue) 2016/679, e alle pronunce dell'Autorità Garante).

Nella seconda sezione sono presenti gli indicatori relativi alla qualità dell'atto e alla sua idoneità al raggiungimento dello scopo:

4. qualità dell'atto amministrativo (rispetto delle norme sulla competenza dell'organo; pertinenza/completezza dei riferimenti normativi; completezza della descrizione dell'istruttoria; coerenza tra preambolo e dispositivo e completezza del dispositivo; corretta esplicitazione della motivazione; rispetto dei tempi previsti dalla norma; coerenza con il modello operativo, se previsto, contenuto nel Piano di Prevenzione della Corruzione);

---

<sup>3</sup> A. Scheda – Controlli successivi di regolarità amministrativa a un primo esame delle attività in atto: passare dalla forma alla sostanza – La Gazzetta degli Enti Locali – Maggioli Editore – 1 agosto 2013

5. corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati (corretta allegazione della documentazione e rispetto di quanto previsto dal protocollo "Auriga").

La valutazione in merito al rispetto degli indicatori della prima sezione ha due parametri, ossia "sì/no". Rispetto al passato è stato espunto il parametro classificato come "parziale", in quanto anche un lieve scostamento dell'atto rispetto a quanto previsto dalla norma si configura come mancato soddisfacimento dell'indicatore.

La valutazione in merito al rispetto degli indicatori della seconda sezione ha altresì due parametri, ossia "buono/insufficiente".

Rispetto al passato, è stato espunto il parametro "sufficiente" per ovviare alla difficoltà di attribuire, di volta in volta in maniera oggettiva, la classificazione di sufficiente e buono sulla base di sotto-criteri.

La valutazione della coerenza del procedimento e relativi atti amministrativi agli indicatori predeterminati nella scheda di analisi viene eseguita dall'Unità Organizzativa preposta al controllo.

Il riscontro, positivo o meno, degli indicatori della scheda genera un risultato di sintesi da sottoporre alla validazione del Segretario Generale.

Tutte le schede relative agli atti e ai procedimenti controllati, debitamente compilate, sono conservate presso la Segreteria Generale – Unità Anticorruzione, Controlli e Trasparenza su supporto digitale. Si è ritenuto, infatti, rispetto al passato, di dematerializzare tutto l'archivio, anche per facilitare la ricerca.

#### 4. "Risultanze del controllo" ex art. 147 bis D.Lgs. n. 267/2000 e art. 5.2 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano

Nella presente Relazione semestrale, redatta ai sensi degli artt. 147 bis D.Lgs. n. 267/2000 e 5.2 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, sono indicati:

- i processi analizzati, il numero degli atti esaminati;
- le anomalie, le criticità e i vizi riscontrati, nonché i rilievi formulati e il loro eventuale riscontro;
- ulteriori e specifiche osservazioni su aspetti, formali e sostanziali dell'atto che, anche se non espressamente previsti come oggetto di controllo, il Segretario Generale ritenga opportuno portare all'attenzione delle Direzioni;
- le analisi riepilogative e le azioni correttive da attuare

Come anticipato in precedenza, a differenza degli anni precedenti, il Piano dei controlli 2019 ha previsto l'articolazione delle attività in quattro trimestri.

Al termine dell'attività di controllo, in base all'art. 5 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, il Segretario Generale redige i "referti" contenenti le "risultanze del controllo", in cui saranno

evidenziati le eventuali anomalie e criticità e saranno formulati i rilievi e le direttive cui conformarsi nella prospettiva del costante miglioramento dell'azione amministrativa dell'Ente.

Ai sensi dell'art. 5, co. 3 citato, le Relazioni verranno trasmesse al Sindaco e alla Giunta Comunale, al Consiglio Comunale, al Direttore Generale, ai Direttori delle varie Direzioni, al Collegio dei Revisori dei Conti e all'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.).

Gli esiti del controllo verranno pubblicati sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente" e sulla rete Intranet del Comune di Milano.

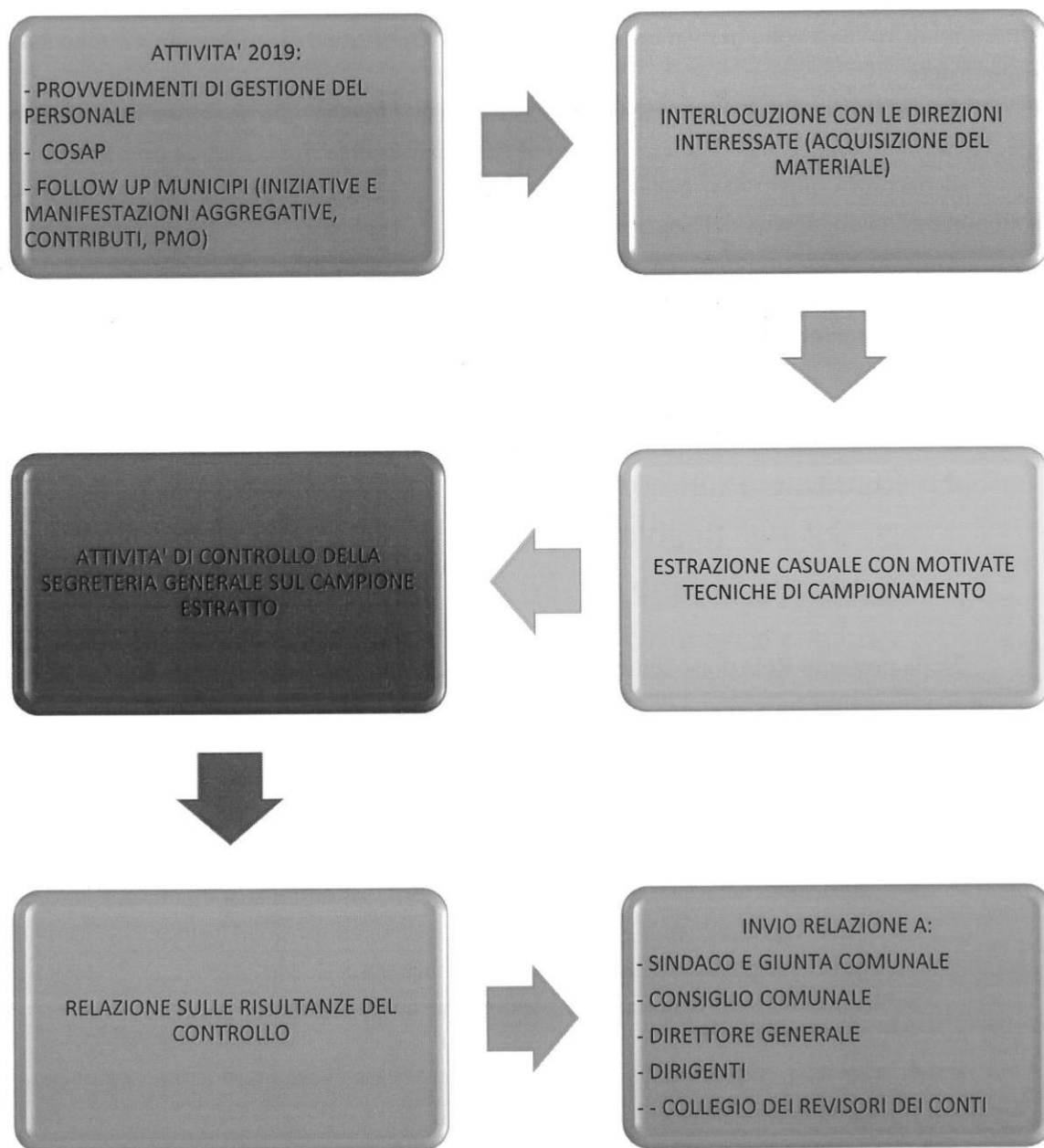


Grafico n. 1 Iter "Risultanze del controllo" ex art. 147 bis D.Lgs. n. 267/2000 e art. 5.2 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano

## 5. I controlli effettuati nel corso del I semestre 2019: l'attività di controllo espletata

### 5.1. L'ambito oggetto di controllo

Come già anticipato, il Piano 2019 ha individuato quali tipologie di procedimenti da sottoporre a controllo: proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori; provvedimenti di gestione del personale; canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche.

Sono stati inclusi nella platea dei procedimenti da sottoporre a controllo quelli afferenti la Direzione Municipi, già oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa nel 2017: contributi erogati a terzi; iniziative e manifestazioni aggregative; funzioni attribuite ai Municipi nell'ambito delle Piccole Manutenzioni Ordinarie.

La modalità prescelta per questi ultimi è quella in *follow up*: si tratta di verificare l'efficacia dei controlli effettuati nel corso del 2017 sugli stessi ambiti di attività amministrativa, attraverso il recepimento delle linee operative all'uopo fornite.

A seguito dell'individuazione dei procedimenti da controllare, sono state contattate le Direzioni interessate al fine di concordare la condivisione degli atti mediante *upload* dei documenti nelle cartelle condivise, come già spiegato in precedenza.

Nella tabella riassuntiva qui di seguito si evidenziano i Municipi coinvolti, con indicazione del numero dei procedimenti estratti per ciascuno di essi.

MUNICIPIO	DIRETTORE	N° PROCEDIMENTI	TERMINE PER L'INVIO DELLA DOCUMENTAZIONE
Municipio 1	Dott. Macchia Luigi	7	22/03/2019
Municipio 2	Dott.ssa Benetti Alessandrini Cristiana	8	22/03/2019
Municipio 3	Dott. Campana Giovanni	9	22/03/2019
Municipio 4	Dott. Sirna Salvatore	9	22/03/2019
Municipio 5	Dott. Porretti Riccardo	9	22/03/2019
Municipio 6	Dott. Porretti Riccardo	9	22/03/2019
Municipio 7	Dott.ssa Della Valle Gabriella	7	22/03/2019
Municipio 8	Dott.ssa Curcio Micaela	9	22/03/2019
Municipio 9	Dott. Novaga Andrea	9	22/03/2019

Tabella n. 1

Tutti i Municipi hanno osservato la scadenza indicata e, al netto delle necessarie e successive integrazioni richieste agli stessi da parte della Segreteria Generale, hanno per tempo caricato la documentazione nelle cartelle condivise in ambiente informatico.

Oltre agli atti da analizzare in modalità *follow up*, la Segreteria Generale, nel corso del primo semestre 2019, ha acquisito anche quelli afferenti i nuovi ambiti individuati dalla Cabina di Regia.

La tabella n. 2 qui di seguito elenca le Direzioni e le tipologie di procedimenti afferenti ai nuovi ambiti di controllo.

DIREZIONE	DIRETTORE	N° PROCEDIMENTI	TIPOLOGIA PROCEDIMENTI	TERMINE PER L'INVIO DELLA DOCUMENTAZIONE
Bilancio ed Entrate	Dott. Colangelo Roberto	11	Canone per l'occupazione di suolo pubblico (COSAP)	12-06-2019
Organizzazione e Risorse Umane	Dott. Valerio Iossa	25	Provvedimenti di gestione del personale	12-04-2019
Avvocatura	Avv. Antonello Mandarano	3	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Centrale Unica Appalti	Dott.ssa Maria Lucia Grande	6	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Cultura	Dott. Marco Edoardo Maria Minoja	10	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Economia Urbana e Lavoro	Dott. Renato Galliano	1	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Educazione	Dott. Luigi Draisci	3	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
<i>Facility Management</i>	Ing. Massimiliano Papetti	38	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019



DIREZIONE	DIRETTORE	N° PROCEDIMENTI	TIPOLOGIA PROCEDIMENTI	TERMINE PER L'INVIO DELLA DOCUMENTAZIONE
Gabinetto del Sindaco	Avv. Mario Vanni	4	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Mobilità, Ambiente ed Energia	Arch. Filippo Salucci	1	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Politiche Sociali	Dott. Michele Petrelli	2	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Servizi Civici, Partecipazione e Sport	Dott. Andrea Zuccotti	8	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Sistemi Informativi ed Agenda Digitale	Dott. Francesco Castanò	10	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Sicurezza Urbana	Dott. Marco Ciacci	10	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019
Urbanistica	Arch. Simona Collarini	2	Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori	17-06-2019

Tabella n. 2

Tutte le Direzioni hanno osservato la scadenza indicata e, al netto delle necessarie e successive integrazioni richieste da parte della Segreteria Generale, hanno per tempo caricato la documentazione nelle cartelle condivise in ambiente informatico.

Il campione dei procedimenti sottoposti a controllo è stato estratto mediante un *driver* per il campionamento di dati a partire dagli elenchi reperibili sul sito internet del Comune di Milano - sezione Amministrazione Trasparente e, precisamente, nelle piattaforme di cui all'articolo 26 del Decreto Legislativo n. 33/2013 e di cui alla Legge n. 190/2012 e, in casi residuali, da elenchi richiesti e forniti dalle direzioni. A seguito dell'individuazione dei procedimenti da sottoporre a controllo, sono stati contattati via *mail* i Direttori delle Direzioni interessate per concordare la condivisione degli atti inerenti ai procedimenti selezionati, mediante *upload* dei documenti nelle cartelle condivise.

Più in particolare, la documentazione è stata prodotta dalle Aree afferenti ai singoli Municipi e dalle Direzioni Organizzazione e Risorse Umane, nonché dalla Direzione Bilancio ed Entrate e in formato digitale, mediante *upload* dei documenti scansionati all'interno di cartelle informatiche condivise sul *server*, evitando, così, sopralluoghi *in loco* e consentendo un notevole risparmio di tempo.

Facendo seguito a quanto si è già avuto modo di osservare nei precedenti referti della Segreteria Generale, si coglie l'occasione per ribadire ancora una volta che il reperimento degli atti da parte degli Uffici interessati, così come in generale da parte di tutte le Direzioni, potrebbe essere più agevole ove tutti gli uffici comunali fossero già dotati di archivi informatici per la conservazione degli atti inerenti ai procedimenti amministrativi.

In parallelo rispetto all'attività di controllo in *follow up* e sui nuovi ambiti come dinnanzi accennato, nel primo semestre 2019 si è proceduto alla preparazione e alla prima impostazione dell'attività di controllo. Sono, pertanto, state effettuate le estrazioni relative ai procedimenti di cui è stata richiesta la documentazione alle Direzioni e di cui è data evidenza nella tabella 2 di pag. 10 nonché nel successivo grafico 2.

Di seguito viene riportato un grafico riassuntivo delle Direzioni coinvolte, con indicazione del numero dei procedimenti estratti per ciascuna di esse.



## CONTROLLI SUCCESSIVI DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

2019

### NUMERO PROCEDIMENTI ESTRATTI

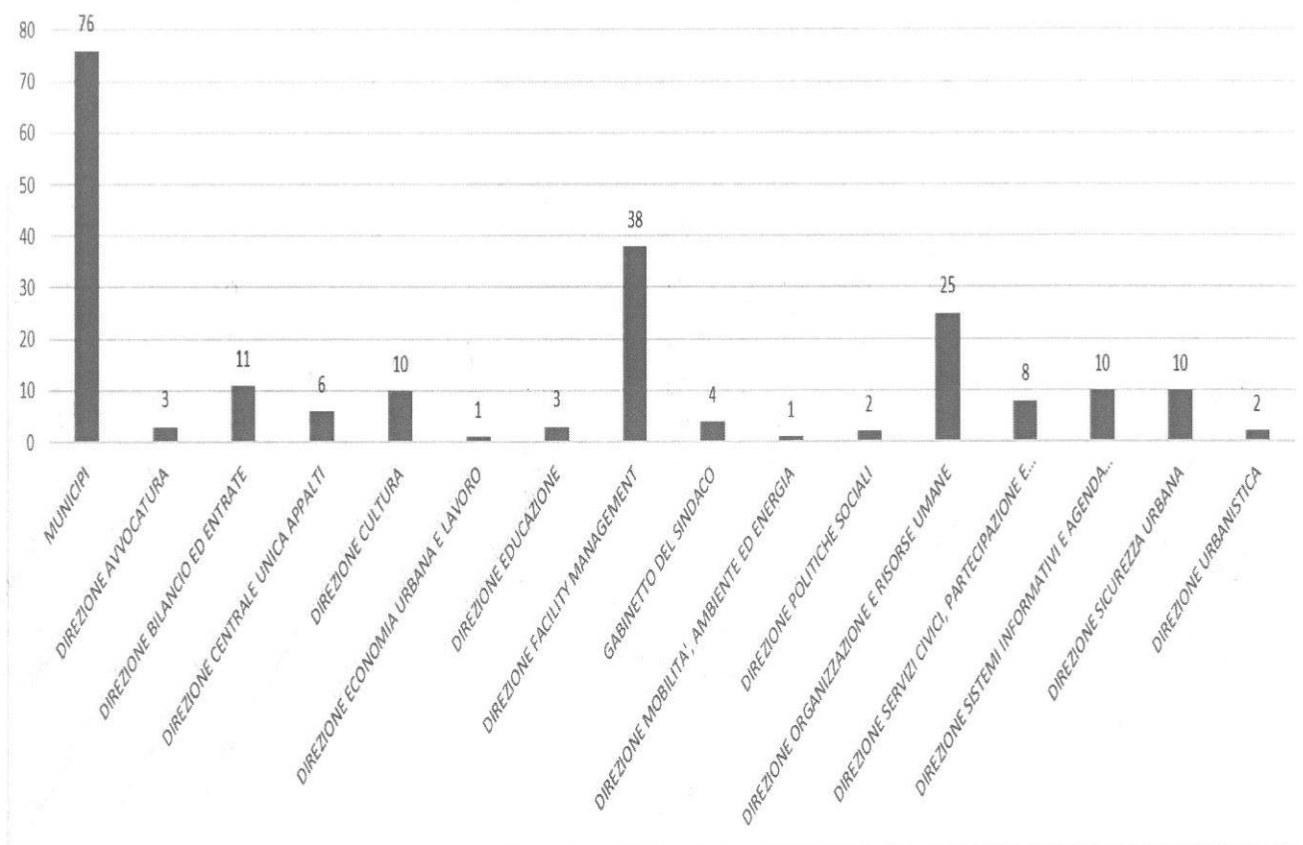


Grafico n. 2 – Numero procedimenti estratti per Direzione

Le Direzioni interessate dall'attività di controllo sono state le seguenti: Municipi (n. 76 procedimenti); Avvocatura (n. 3 procedimenti); Bilancio ed Entrate (n. 11 procedimenti); Centrale Unica Appalti (n. 6 procedimenti); Cultura (n. 10 procedimenti); Economia Urbana e Lavoro (n. 1 procedimento); Educazione (n. 3 procedimenti); *Facility Management* (n. 38 procedimenti); Gabinetto del Sindaco (n. 4 procedimenti); Mobilità, Ambiente ed Energia (n. 1 procedimento); Politiche Sociali (n. 2 procedimenti); Organizzazione e Risorse Umane (n. 25 procedimenti); Servizi Civici, Partecipazione e Sport (n. 8 procedimenti), Sistemi Informativi ed Agenda Digitale (n. 10 procedimenti), Sicurezza Urbana (n. 10 procedimenti), Urbanistica (n. 2 procedimenti).

**STATO AVANZAMENTO CONTROLLI ATTI AMMINISTRATIVI  
N. 900 ATTI TOTALI**

**SITUAZIONE AL 30 GIUGNO 2019**

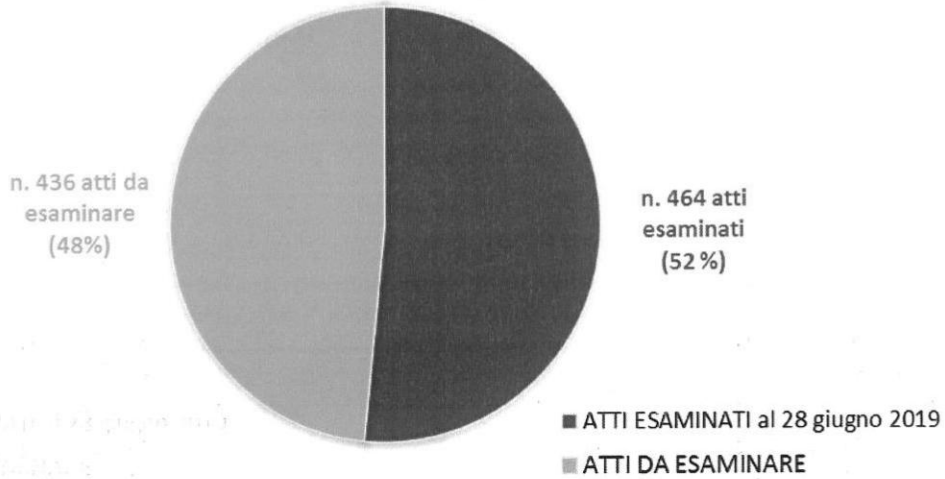


Grafico n. 3 - Atti esaminati nel primo semestre 2019: Situazione al 30 giugno 2019

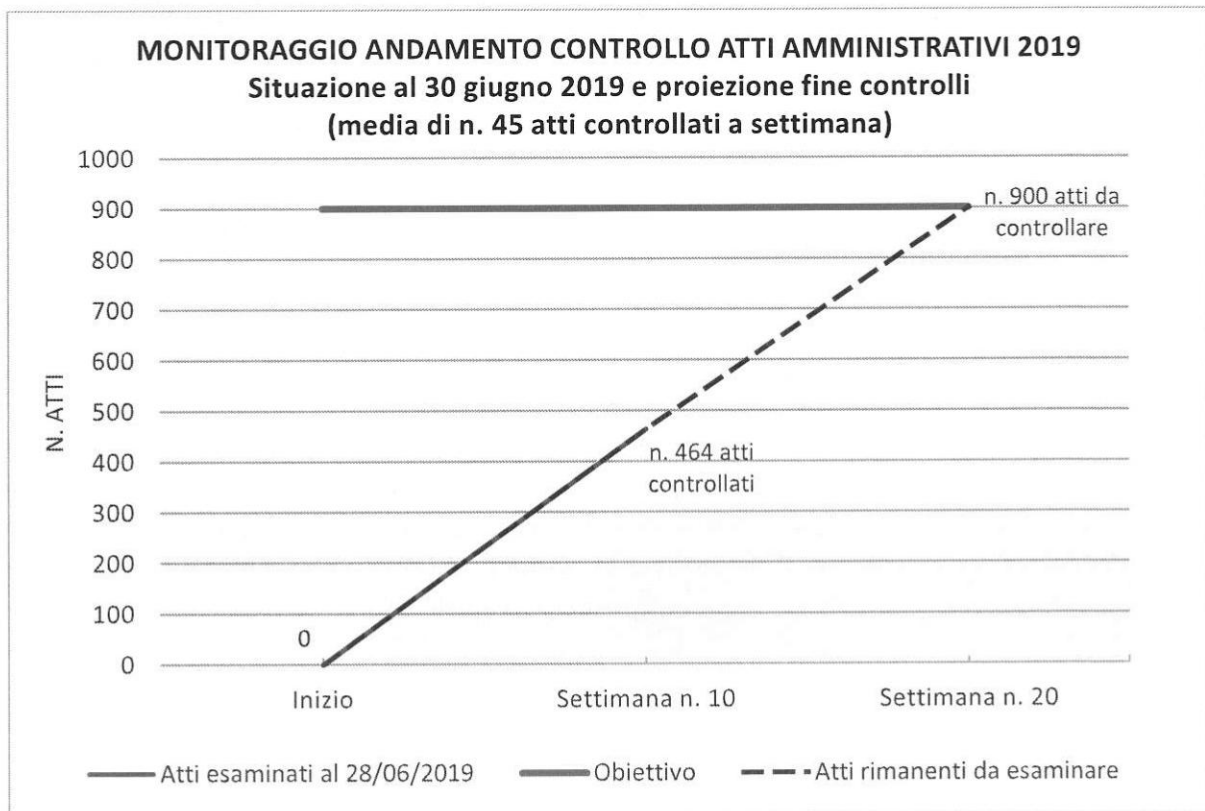


Grafico n. 4 - Atti esaminati nel primo semestre 2019: Situazione al 30 giugno 2019 e proiezione fine controlli

## 5.2. Il controllo di *follow up*

Per quanto concerne il controllo di *follow up*, la Segreteria Generale ha estratto 300 atti, ripartiti a loro volta tra le diverse tipologie previste dal Piano attività 2019 (Contributi erogati a terzi dai Municipi del Comune di Milano; Iniziative e manifestazioni aggregative; Funzioni attribuite ai Municipi nell'ambito delle Piccole Manutenzioni Ordinarie – di seguito “PMO”<sup>4</sup>).

A tal fine, la Direzione Municipi ha messo a disposizione della Segreteria Generale la documentazione relativa al quarto trimestre 2018, predisponendo 9 file *excel* suddivisi in 3 fogli ciascuno.

Nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000<sup>5</sup>, le operazioni di estrazione sono state svolte utilizzando un *driver* per il campionamento di dati, mediante indicazione del numero di procedimenti da estrarre dal valore minimo a quello massimo, a seconda degli elenchi forniti dalla Direzione Municipi come allegati.

Si è comunque scelto di operare l'individuazione casuale degli atti attingendo dagli elenchi più lunghi, ciò al fine di applicare la medesima procedura per ogni Municipio analizzato secondo criteri di omogeneità e non discriminazione.

Di seguito il grafico del campione degli atti di controllo relativi alla Direzione Municipi.

---

<sup>4</sup> Per una migliore comprensione del concetto di “Piccola Manutenzione Ordinaria”, in termini generali, si veda il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*”. Ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. a), infatti, s'intendono per “interventi di manutenzione ordinaria”, “*gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti*”.

Con specifico riferimento, invece, al Comune di Milano, giova rammentare quanto contenuto nella Determinazione dirigenziale del Diretto della Direzione Centrale Decentramento e Servizi al Cittadino – Settore Sviluppo del Decentramento Cittadino - n. 42/2012 che riporta le caratteristiche degli interventi di “piccola manutenzione ordinaria” ovvero: “*modesta entità della spesa, urgenza dell'intervento, unicità e singolarità dell'intervento, mancanza di cantiere, salvo piccole opere provvisorie dovute da esigenze di sicurezza, non prevedibilità e programmabilità dell'intervento*”. *Precisando, altresì, che “sono esclusi gli interventi di innovazione, di ampliamento e di integrazione dei componenti edilizi o impiantistici esistenti [...]”.*

<sup>5</sup> L'art. 147-bis comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000 pone un vincolo espresso nella parte in cui recita che “*sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*”.

In particolare, la “*selezione casuale*” si traduce nell'estrazione casuale e informatizzata delle determinazioni di impegno di spesa, dei contratti e degli altri atti amministrativi oggetto di controlli successivi di regolarità amministrativa.

Le “*motivate tecniche di campionamento*”, invece, attengono alla tipologia di atti rispetto ai quali effettuare il controllo: esse non possono prescindere dalla preliminare mappatura dei processi a rischio di corruzione, così come elaborata a livello di ciascun Ente.

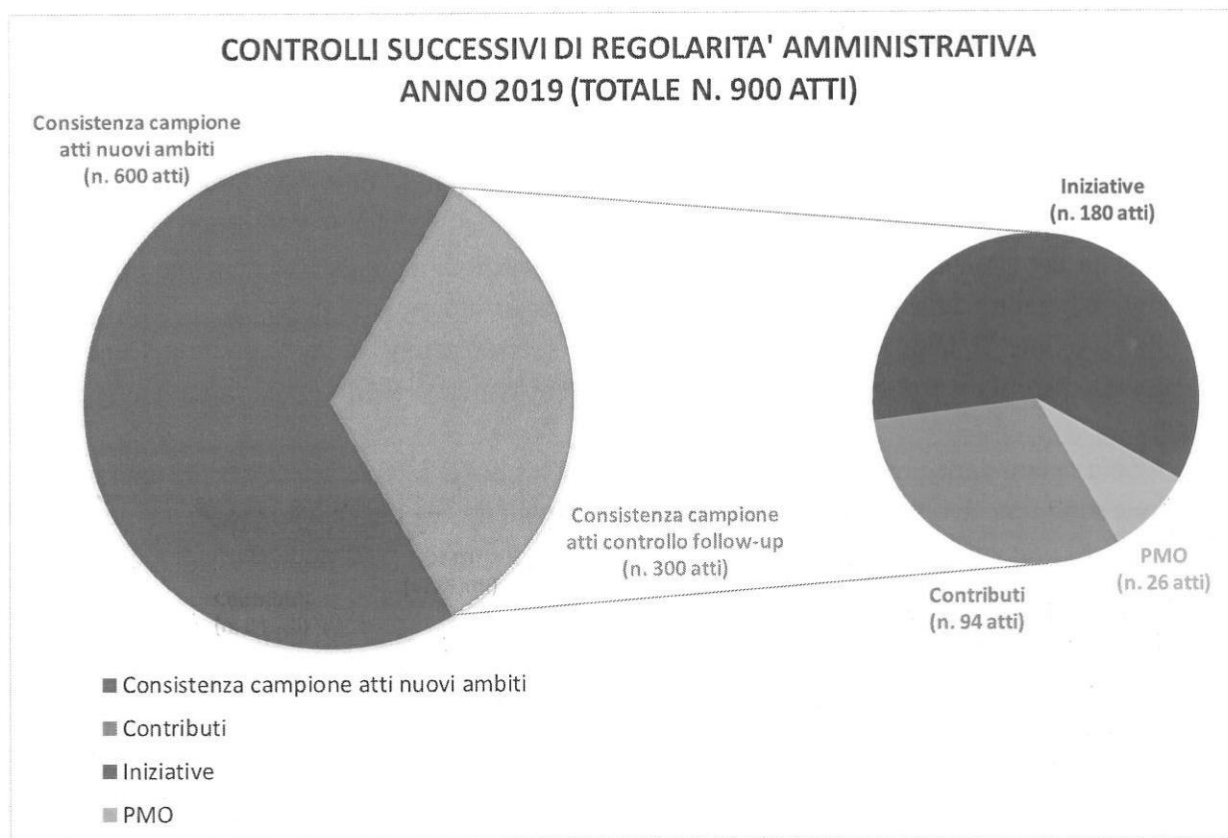


Grafico n. 5 - *Follow up 2019: Consistenza del campione estratto e composizione dello stesso.*

Come si evince dal grafico n. 5, gli atti esaminati con la modalità *follow up* incidono per un terzo sul totale degli atti da esaminare per l'anno 2019 (n. 900).

Il Piano Controlli 2019 aveva stabilito che i 300 atti in *follow up* avrebbero dovuto riguardare tutti i Municipi nonché le tre tipologie già controllate nell'anno 2017 – ovvero iniziative, contributi, piccola manutenzione ordinaria<sup>6</sup> – in misura di n. 100 atti ciascuna.

All'atto della ricezione degli elenchi dei procedimenti e quindi all'atto dell'estrazione del campione, si è potuto tuttavia appurare che la consistenza della tipologia “piccola manutenzione ordinaria” era molto esigua, pertanto il numero delle iniziative esaminate ha superato il numero prefissato dal Piano di 100 atti, supplendo e colmando il *deficit* riscontrato.

Con riguardo infatti all'indicazione della Cabina di Regia contenuta nel Piano Controlli 2019, ossia di sottoporre a controllo n. 100 atti per tipologia, a fronte di una rinvenuta disomogeneità di distribuzione di atti tra le varie tipologie di procedimenti, si è ritenuto di temperare tale criterio con quello di esaminare un quantitativo lineare e il più possibile omogeneo per ogni Municipio.

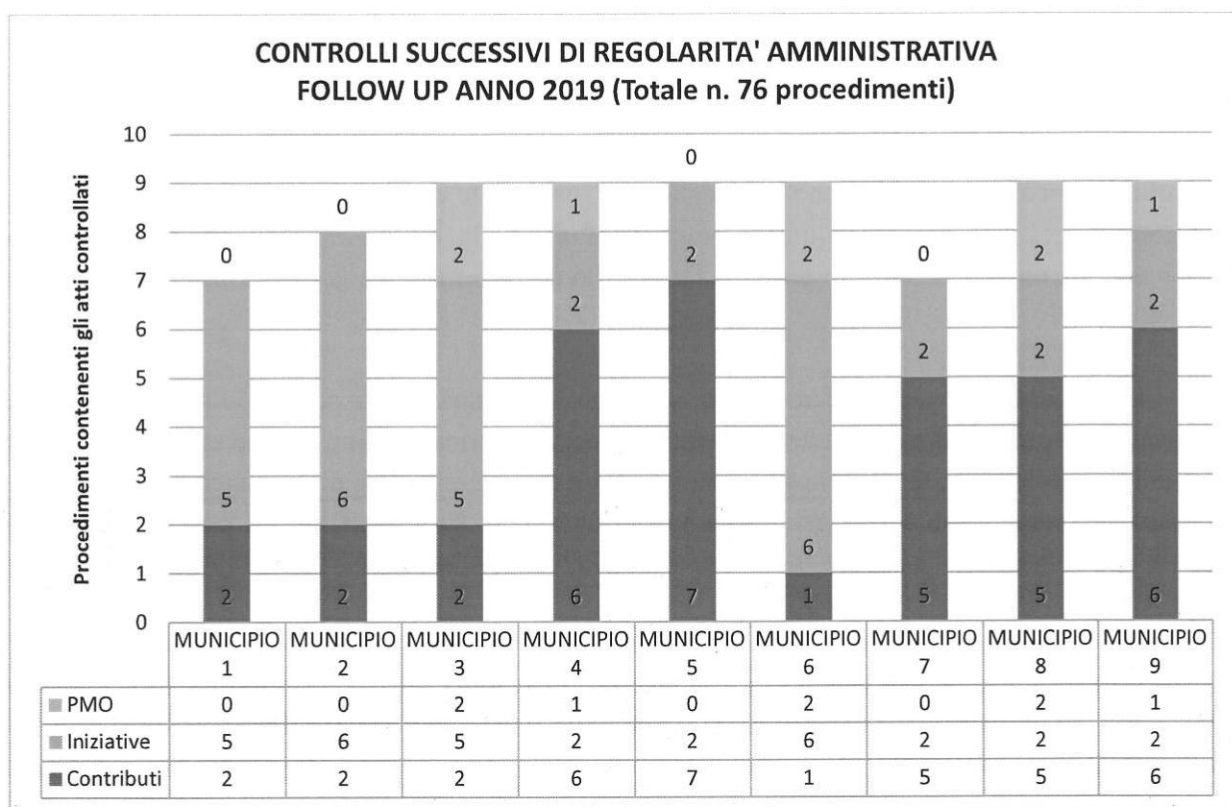


Grafico n. 6 - Follow up 2019: suddivisione dei procedimenti estratti per municipio e per tipologie

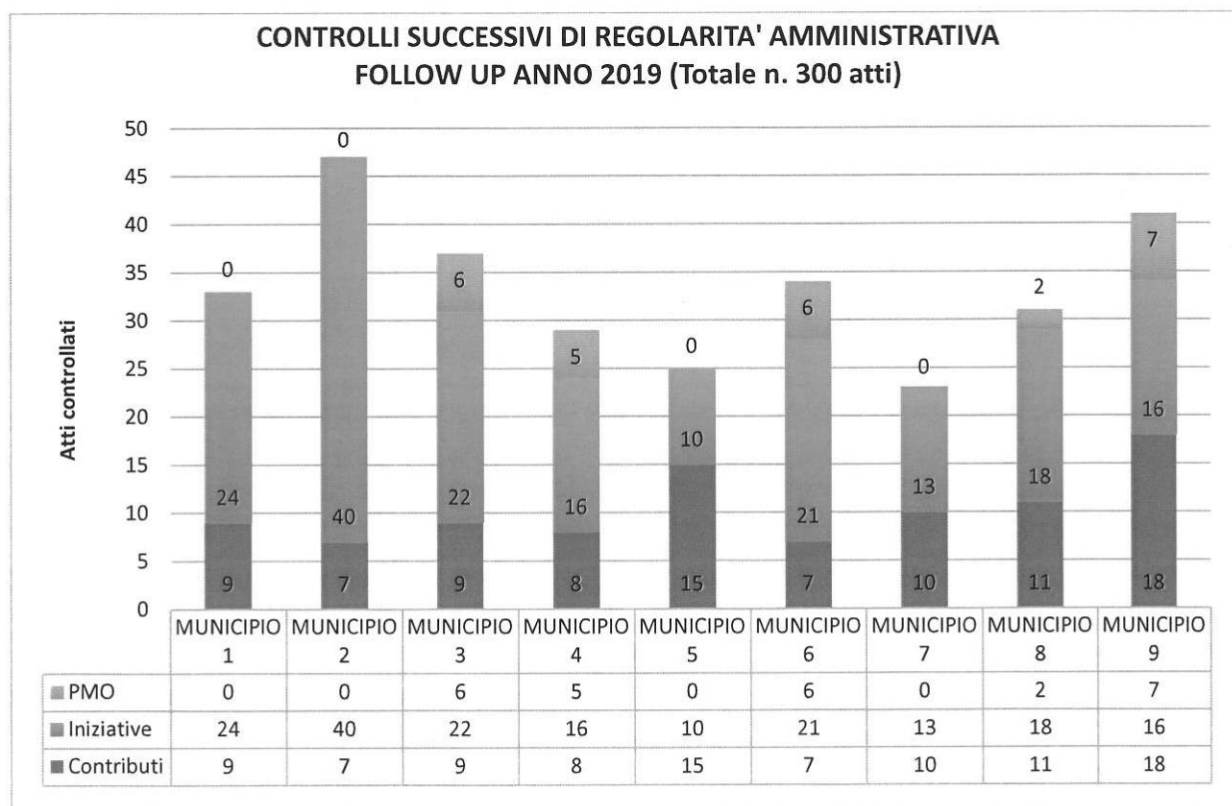


Grafico n. 7 - Follow up 2019: suddivisione degli atti estratti per municipio e per tipologie

### 5.3. Esiti dell'attività svolta

Premesso che l'attività del primo semestre 2019 si è incentrata in particolare sul *follow up*, i controlli a campione eseguiti hanno evidenziato un sostanziale rispetto dei principi che presidono alla corretta gestione dei procedimenti amministrativi e alla redazione degli atti e non si può prescindere da un apprezzamento preliminare circa la collaborazione e la disponibilità da parte dei Municipi.

La condivisione dei documenti su supporto informatico (*file.pdf*) ha fatto nuovamente emergere il fattore abilitante della dematerializzazione, che permette una più rapida ricerca e una più affidabile archiviazione, tanto più che le deliberazioni e le determinazioni dirigenziali sono firmate digitalmente, pertanto gli esemplari originali sono di fatto costituiti dai *file* in formato digitale nel rispetto delle regole di *back up* e conservazione sostitutiva previste nel Codice dell'Amministrazione Digitale, approvato con D.Lgs. n. 82/2005.

In un'ottica di controllo collaborativo, cui gli uffici della Segreteria Generale improntano la propria attività, in armonia peraltro con lo spirito della norma, ove l'esito dell'attività di controllo fosse inficiato dalla carenza documentale, sono state richieste integrazioni di materiale onde consentire alla Segreteria Generale di acquisire maggiori elementi per confermare o meno il rilievo.

Qui di seguito si elencano, per ciascuna tipologia di procedimento, i rilievi emersi nel corso della Relazione finale 2017 e che formano l'oggetto principale del controllo di *follow up*, al fine di verificare se e in che misura i Municipi si sono adeguati ai suggerimenti forniti dalla Segreteria Generale.

#### Iniziative

1. *Verifica del possesso dei requisiti a contrarre con la Pubblica Amministrazione in capo agli aggiudicatari nel caso di affidamento di servizi*

L'art. 80 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, alla cui lettura integrale si rimanda, recita:

*“1. Costituisce motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione, la condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6, per uno dei seguenti reati: [...]*

*2. Costituisce altresì motivo di esclusione la sussistenza, con riferimento ai soggetti indicati al comma 3, di cause di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, del medesimo decreto. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 88, comma 4-bis, e 92, commi 2 e 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, con riferimento rispettivamente alle*



*comunicazioni antimafia e alle informazioni antimafia. ((Resta fermo altresì quanto previsto dall'articolo 34-bis, commi 6 e 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.))*

[...]

*4. Un operatore economico è escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti. [...].”*

Ai sensi dell'art. 3 co. 1 lett. p) del D.Lgs. n. 50/2016 si deve intendere per «operatore economico», “una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi [...]”; ne consegue che, anche in caso di affidamento ad esempio ad un'associazione, occorre che la stessa sia in possesso dei requisiti a contrarre.

Alla luce delle suesposte disposizioni, e come già indicato in molteplici occasioni e nei precedenti referti della Segreteria Generale, è quindi imprescindibile procedere a verificare i requisiti a contrarre con la Pubblica Amministrazione sussistenti in capo ai soggetti aggiudicatari dei servizi per la realizzazione delle iniziative aggregative.

Una verifica a campione, invece, può essere effettuata sulle autocertificazioni rese ai sensi del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 dai soggetti diversi dall'aggiudicatario.

Circa le modalità di verifica, si rimanda alla lettura dei paragrafi 4.2.2. e 4.2.3. delle Linee guida n. 4, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”, approvate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 1097 del 26 ottobre 20167. In particolare, per lavori, servizi e forniture di importo fino a 5.000,00 euro, in caso di affidamento diretto e prima della stipula del contratto, viene stabilito che la stazione appaltante proceda comunque “alla consultazione del casellario ANAC, alla verifica del documento unico di regolarità contributiva (Durc), nonché alla sussistenza dei requisiti speciali ove previsti e delle condizioni soggettive che la legge stabilisce per l'esercizio di particolari professioni o dell'idoneità a contrarre con la P.A. in relazione a specifiche attività (ad esempio ex articolo 1, co. 52, L. n. 190/2012)”.

Nella documentazione trasmessa alla Segreteria Generale ai fini dei controlli, relativamente alle iniziative e manifestazioni aggregative, ad eccezione della verifica del documento unico di regolarità contributiva c.d. DURC (che risulta sempre regolare e presente in tutti i procedimenti dei Municipi esaminati), non è data evidenza della verifica del possesso dei requisiti a contrarre con la P.A., effettuata sui soggetti esterni. Non si può escludere che la stessa sia agli atti delle Aree interessate, tuttavia, essendo il rilievo già stato oggetto di comunicazione in occasione della Relazione finale sui controlli eseguiti nell'anno 2017, si procederà ad idonea richiesta di integrazione della documentazione fornita dando atto degli esiti nella Relazione finale sui controlli eseguiti nella presente annualità.

---

<sup>7</sup> Aggiornate al D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, con delibera n. 206 del 1 marzo 2018.

## 2. Corretta applicazione del principio del favor participationis

L'art. 83 commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 50/2016 recita:

*“1. I criteri di selezione riguardano esclusivamente: a) i requisiti di idoneità professionale; b) la capacità economica e finanziaria; c) le capacità tecniche e professionali.*

*2. I requisiti e le capacità di cui al comma 1 sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione. [...]”*

Nella Relazione finale 2017 non solo si raccomandava la corretta applicazione del principio suesposto, al fine di garantire la più ampia partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, ma si sottolineava anche come la previsione dell'aver svolto la medesima (o analoga) iniziativa in passate edizioni come criterio di valutazione, non risultava in linea con il citato art. 83, né garantiva il rispetto dei principi di *favor participationis* e di *par condicio*.

Orbene, nell'attività di *follow up* si è rilevato l'allineamento alla raccomandazione contenuta nella Relazione finale 2017, nel senso che nella totalità degli atti esaminati si rispetta il dettato normativo di cui all'art. 83 commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 50/2016 e i principi di *favor participationis* e di *par condicio*.

## 3. Completezza delle previsioni contrattuali

Posto che i contenuti delle prestazioni sono descritte anche nel capitolato di appalto e nell'offerta tecnica, la Relazione finale 2017 consigliava di prevedere nel contratto almeno le obbligazioni principali.

In particolare, si suggeriva di richiamare nel testo i documenti di gara (con specifico riferimento ai punti del Capitolato/Avviso) nonché l'offerta tecnica presentata e di utilizzare il *format* dei contratti attualmente in uso da parte della Direzione Centrale Unica Appalti e da parte della Segreteria Generale per eventuale recepimento delle parti di interesse.

Si coglie l'occasione per richiamare quanto disposto dalle Linee Guida ANAC n. 4/2016, nella parte in cui si afferma che *“il contratto deve contenere esresse, specifiche clausole che prevedano, in caso di successivo accertamento del difetto del possesso dei requisiti prescritti: la risoluzione dello stesso e il pagamento in tal caso del corrispettivo pattuito solo con riferimento alle prestazioni già eseguite e nei limiti dell'utilità ricevuta; l'incameramento della cauzione definitiva ove richiesta o, in alternativa, l'applicazione di una penale in misura non inferiore al 10 per cento del valore del contratto”* (paragrafi 4.2.2 e 4.2.3.).

I contratti esaminati non richiamano i documenti di gara (con specifico riferimento ai punti del Capitolato/Avviso) né l'offerta tecnica presentata, limitandosi a citare la determinazione dirigenziale di affidamento dell'iniziativa.

Nei suddetti *format* non viene indicata, inoltre, la previsione relativa alle eventuali conseguenze derivanti dal successivo accertamento del difetto del possesso dei requisiti prescritti; sono invece inserite le previsioni circa le conseguenze derivanti da mancata realizzazione dell'iniziativa e la risoluzione del contratto nel caso in cui le transazioni finanziarie non siano rispettose del disposto di cui all'art. 3 L. 136/2010.

Pur auspicando un immediato adeguamento da parte degli uffici, adeguamento che già avrebbe dovuto intervenire a seguito della Relazione finale sui controlli espletati nel corso dell'anno 2017, al fine di superare questa criticità, nuovamente rinvenuta in fase di *follow up*, la Segreteria



Generale si riserva di organizzare un confronto, con modalità e strumenti da concordare, tra Direzione Municipi e Direzione Centrale Unica Appalti. Le risultanze di tale sinergia verranno rese evidenti nella Relazione finale sui controlli eseguiti nella presente annualità.

#### 4. *Incompatibilità dei commissari*

Secondo quanto previsto dall'art. 77 co.4 e ss. del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 *“I commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta. (La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura.)*

5. *Coloro che, nel biennio antecedente all'indizione della procedura di aggiudicazione, hanno ricoperto cariche di pubblico amministratore, non possono essere nominati commissari giudicatori relativamente ai contratti affidati dalle Amministrazioni presso le quali hanno esercitato le proprie funzioni d'istituto.*

6. *Si applicano ai commissari e ai segretari delle commissioni l'articolo 35-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 51 del codice di procedura civile, nonché l'articolo 42 del presente codice. Sono altresì esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi”.*

La Relazione finale 2017 raccomandava il rispetto dell'obbligo di verificare l'assenza di cause ostative allo svolgimento dell'incarico da parte dei commissari, allo scopo di scongiurare il rischio di veder invalidata l'aggiudicazione.

A tal fine si suggeriva la produzione di un'autocertificazione resa dal commissario, da produrre all'atto di insediamento.

La documentazione trasmessa ai fini dei controlli non dà l'evidenza delle verifiche eseguite su eventuali cause di incompatibilità dei commissari. Non si può escludere che la stessa sia agli atti delle Aree interessate, tuttavia, essendo il rilievo già stato oggetto di comunicazione in occasione della Relazione finale sui controlli eseguiti nell'anno 2017, si procederà ad idonea richiesta di integrazione della documentazione fornita dando atto degli esiti nella Relazione finale sui controlli eseguiti nella presente annualità.

Qualora dovesse emergere che tale verifica non è stata effettuata nella generalità dei casi, al fine di superare questa criticità, che risulta ancora presente nonostante la raccomandazione contenuta nella Relazione finale 2017, verrà organizzato da parte della Segreteria Generale un confronto, con modalità e strumenti da concordare, tra Direzione Municipi e Direzione Centrale Unica Appalti.

In alcuni casi si è riscontrata, nella composizione della commissione giudicatrice, la presenza di “collaboratori amministrativi” e/o di “istruttori dei servizi amministrativi” con la qualifica di componente esperto della commissione stessa.

Si evidenzia la necessità di coinvolgere, in qualità di componenti della commissione giudicatrice, dipendenti con qualifica almeno di “istruttore direttivo” di Categoria D1, che comporta il possesso di “*elevate conoscenze plurispecialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con*

la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale”<sup>8</sup>. Viceversa, non può ritenersi sufficiente la qualifica di “collaboratore amministrativo” o di “istruttore dei servizi amministrativi”.

A fronte di eventuali difficoltà contingenti riscontrate nel reperire figure di Categoria D, all’atto della composizione delle commissioni giudicatrici, si suggerisce eventualmente di adottare un’osmosi fra Municipi e Direzione Municipi stessa, in modo da scongiurare rischi di impugnativa degli atti conseguentemente adottati.

#### 5. *La verifica della regolarità delle prestazioni rese dall’aggiudicatario*

L’art. 184 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 così dispone: “*La liquidazione costituisce la successiva fase del procedimento di spesa attraverso la quale in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell’ammontare dell’impegno definitivo assunto.*”

2. *La liquidazione compete all’ufficio che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite. [...].*

Posto che la verifica della sussistenza di tali elementi risulta imprescindibile per poter procedere alla liquidazione, la Relazione finale 2017 sottolineava la necessità che i fascicoli dessero sempre sufficiente contezza delle operazioni effettuate.

All’esito dei controlli svolti si rileva che gli atti di liquidazione esaminati riportano la seguente formula: “[...] accertato che l’iniziativa è stata effettivamente svolta ed è risultata conforme a quanto richiesto dalle clausole contrattuali [...]”, senza inserire nella documentazione una separata attestazione di regolarità della fornitura o della prestazione redatta dagli uffici competenti.

Si raccomanda, pertanto, a prescindere dalla relazione fornita a consuntivo dall’operatore economico, di effettuare sempre un controllo effettivo sullo svolgimento regolare della prestazione/fornitura e d’inserire la conseguente attestazione nel fascicolo d’ufficio.

#### 6. *Stipula del contratto*

La Relazione finale 2017 raccomandava di stipulare il contratto sempre prima della realizzazione dell’iniziativa, salvo quelle ipotesi – da ritenersi del tutto residuali – in cui sussistano condizioni di comprovata urgenza da indurre ad una “*consegna sotto riserva di legge*”.

La riserva della verifica delle condizioni per la stipulazione del contratto comporta, infatti, che laddove la stipulazione non possa intervenire per qualunque ragione, il rapporto tra amministrazione appaltante e appaltatore consegnatario in via d’urgenza s’interrompa e quest’ultimo abbia solo il diritto al rimborso delle spese sostenute.

---

<sup>8</sup> Allegato a (CCNL Regioni e Autonomie Locali 31.3.1999) - declaratorie

I contratti esaminati sono risultati, nella maggior parte dei casi, in linea con la Relazione finale 2017.

Sono state, inoltre, rilevate alcune ipotesi in cui la data di stipulazione coincideva con quella prevista per la realizzazione dell'iniziativa; tale prassi, in realtà, benché non confligga con una specifica previsione normativa e parrebbe far emergere una concitazione contingente, potrebbe ingenerare dubbi circa la corretta successione temporale tra stipulazione ed esecuzione della prestazione.

Alla luce dei rilievi anzidetti, si raccomanda di stipulare il contratto almeno il giorno immediatamente antecedente lo svolgimento dell'iniziativa.

#### *7. Individuazione della corretta tipologia di procedimento*

La Relazione finale 2017 in alcuni casi aveva rilevato l'assenza di chiarezza nell'inquadramento giuridico del procedimento da seguire e, per conseguenza, incertezza e confusione nei destinatari dei singoli provvedimenti e rischi di contenzioso per l'Amministrazione.

Su questo aspetto, con riferimento al campione estratto, l'esito dell'attività di *follow up* è positivo e non si presentano casi di errato inquadramento *ab origine* del procedimento seguito.

#### *8. Affidamento diretto*

Come noto, l'art. 36 c. 2 lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016 prevede il ricorso, per affidamenti di importo inferiore ai 40.000,00 euro, a procedure di affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta.

La Relazione finale 2017 si preoccupava di richiamare l'obbligo di fornire un'adeguata motivazione a supporto della scelta, ai sensi dell'art. 3 L. 7 agosto 1990, n. 241.

Inoltre, giova ricordare quanto disposto dall'art. 32 del D.Lgs. n. 50/2016.

Il secondo alinea del secondo comma della citata disposizione recita: "*Nella procedura di cui ((all'articolo 36, comma 2, lettere a) e b),) la stazione appaltante può procedere ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti*".

Infine, meritano di essere passate in rassegna le Linee Guida ANAC n. 4/2016 nelle quali, dopo aver accennato alla facoltà della stazione appaltante di ricorrere alla comparazione dei listini di mercato, di offerte precedenti per commesse identiche o analoghe o all'analisi dei prezzi praticati ad altre amministrazioni, si afferma che "*in ogni caso, il confronto dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici rappresenta una best practice anche alla luce del principio di concorrenza. [...]*" (paragrafo 4.3.1).

Gli atti esaminati si sono attenuti al rispetto del Codice dei Contratti Pubblici e a quanto stabilito dalle citate Linee Guida.

## 9. L'acquisizione del DURC

Il DURC o Documento Unico di Regolarità Contributiva è un certificato unico che attesta contestualmente la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziale e assicurativi e di tutti gli obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di Inps, Inail e Casse Edili.

La Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 12/2012 prevede che la regolarità contributiva non può ritenersi autocertificabile in quanto la stessa non può essere "oggetto di sicura conoscenza", così come avviene per gli "stati, qualità personali e fatti" che, ai sensi dell'art. 40 del d.p.r. n. 445/2000, possono essere sostituiti da dichiarazioni proprio in quanto "elementi di fatto oggettivi riferiti alla persona".

Cosa del tutto diversa, dunque, è la certificazione relativa al regolare versamento della contribuzione obbligatoria, che non costituisce una mera certificazione del versamento di una somma a titolo di contribuzione (come lascia intendere l'art. 46 lett. p) del d.p.r. n. 445/2000), ma un'attestazione degli istituti e delle Casse edili circa la "correttezza della posizione contributiva di una realtà aziendale effettuata dopo complesse valutazioni tecniche di natura contabile derivanti dalla applicazione di discipline lavoristiche contrattuali e previdenziali".

L'art. 4, comma 2, D.L. n. 70/2011 aveva introdotto nel previgente codice il comma 14 bis all'art. 38, che prevedeva per i contratti di forniture e servizi fino a ventimila euro, stipulati con la pubblica amministrazione e le società *in house*, che i soggetti contraenti potessero produrre una dichiarazione sostitutiva in luogo del DURC. La norma è stata abrogata dal D.Lgs. n. 50/2016, per cui attualmente anche per le acquisizioni di beni e servizi inferiori a € 20.000,00 occorre acquisire il DURC on line.

Stante quanto sopra indicato, la Relazione finale 2017 raccomandava di acquisire sempre il DURC con le modalità previste dalla normativa vigente (attualmente Durc online)

L'acquisizione del DURC, infatti, è obbligatoria sia per poter procedere all'affidamento che alla liquidazione.

Tutti i DURC che sono stati prodotti ai fini dei controlli sono regolari e in corso di validità al momento della liquidazione. Nonostante la raccomandazione fosse già oggetto della Relazione finale 2017, nella documentazione inviata ai fini dei controlli, non sono stati forniti, invece, i DURC acquisiti al momento dell'affidamento. Non si può escludere, tuttavia, che gli stessi siano conservati agli atti delle Aree interessate.

La Segreteria Generale ha richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019.

## 10. Criteri di valutazione delle offerte

L'art. 95 co. 6 del D.Lgs. n. 50/2016 prevede che "i documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto".

Con riguardo ai lavori della commissione giudicatrice, la Relazione finale 2017 affermava la necessità di adottare un provvedimento (determina a contrarre) che definisse in via preventiva le

finalità perseguite dalla procedura di selezione, a cui il dirigente dovesse attenersi nella definizione di criteri (ed eventualmente anche sub-criteri) nell'ambito della redazione dell'avviso pubblico.

Nella documentazione fornita ai fini dei controlli, la Segreteria Generale ha avuto modo di esaminare le determinazioni dirigenziali di approvazione dello schema di avviso nel quale si esplicitano i criteri di aggiudicazione dell'offerta, che appaiono ancorati a parametri oggettivi, come richiesto dalla norma succitata.

#### *11. Nomina della commissione giudicatrice*

Ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. n. 50/2016 *“Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ((...)) la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto”*.

La Relazione finale 2017 raccomandava di nominare per tempo la commissione, in modo che, al suo insediamento, la stessa risulti regolarmente costituita e legittimata per l'esecuzione delle proprie attività.

Al riguardo non sono state rilevate criticità in quanto gli atti controllati rispettano le indicazioni della Relazione.

## Contributi

#### *1. Rendicontazione delle spese sostenute*

Ai sensi dell'art. 6 del “Regolamento per la concessione di contributi ed altre erogazioni economiche a favore di soggetti pubblici e privati ai sensi dell'art. 12 L. n. 241/90”: *“A conclusione delle iniziative o manifestazioni di cui all'art. 2 lett. b) l'Ente, per ottenere la liquidazione del contributo deciso dalla Giunta Comunale, deve presentare entro il termine di 90 giorni la seguente documentazione:*

- *relazione dettagliata dell'avvenuto svolgimento dell'iniziativa;*
- *rendiconto della gestione firmato dal legale rappresentante dell'Ente;*
- *copie delle fatture quietanzate, a dimostrazione della spesa sostenuta;*
- *materiale di documentazione della manifestazione o iniziativa cui si riferisce il sostegno del Comune;*
- *dichiarazione, sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente, comprovante che le fatture che sono state presentate in copia non sono state utilizzate e non lo saranno per richiedere ulteriori sostegni o contributi ad altri Enti pubblici o privati;*
- *intestazione e numero del conto corrente bancario o postale e sede di riferimento ovvero indicazione della persona abilitata alla riscossione per conto dell'Ente;*
- *introiti di ogni tipo compresi i contributi e/o le sponsorizzazioni di Enti pubblici o privati”*

Alla luce della citata disposizione, la Relazione finale 2017 affermava la necessità di dare sempre contezza, negli atti di liquidazione, dell'avvenuto puntuale controllo della documentazione giustificativa a corredo del rendiconto.



Dagli atti controllati in sede di *follow up* è emersa, nella maggior parte dei casi, l'attenzione alla rideterminazione proporzionale del contributo riconosciuto, ove la spesa sostenuta e rendicontata fosse inferiore a quella preventivata. Tale circostanza è indice dell'avvenuto controllo della documentazione giustificativa a corredo del rendiconto prodotto.

In generale, si coglie l'occasione per consigliare il controllo scrupoloso dell'attinenza delle fatture presentate con le attività o iniziative per le quali è stato concesso il contributo, per evitare che vengano prese in considerazione spese non pertinenti con l'oggetto di concessione del contributo o attinenti ad un periodo diverso.

## 2. La protocollazione dei documenti in entrata e in uscita

L'art. 1, lett. s) del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" definisce la c.d. segnatura di protocollo come "*l'apposizione o l'associazione, all'originale del documento, in forma permanente e non modificabile delle informazioni riguardanti il documento stesso*".

Inoltre, l'art. 52, comma 1, lett. b) del D.P.R. n. 445/2000 prevede che "*Il sistema di gestione informatica dei documenti, in forma abbreviata «sistema», deve:*

- a) *Garantire la sicurezza e l'integrità del sistema;*
- b) *Garantire la corretta e puntale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita*" [...].

Nonostante la raccomandazione di protocollare tutta la corrispondenza, sia essa in entrata che in uscita, per una maggiore cura del fascicolo e in previsione di un eventuale accesso agli atti, durante l'attività di controllo in *follow up* sono stati rinvenuti casi di omessa protocollazione della documentazione.

Il sistema di protocollazione del Comune di Milano, è gestito attraverso l'applicativo AURIGA che permette, oltre a quella in entrata e in uscita, anche la funzionalità di protocollazione interna<sup>9</sup>. Tale tipologia di protocollazione, che contrassegna la numerazione precedendola con un "i" (interna) risulta essere allineata con il Manuale di gestione del protocollo informativo e Massimario di scarto degli atti (Manuale GED) approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 1568 dell'11 maggio 2011.<sup>10</sup> L'allegato 1 della citata deliberazione G.C. n. 1568/2011 reca l'elencazione delle tipologie di documenti esclusi dalla protocollazione. In tale elenco non si rinvergono le lettere tra Aree/Direzioni interne all'Amministrazione stessa e, pertanto, nulla osta alla loro protocollazione.

In alcuni casi è stata rinvenuta una risposta via mail a fronte di una lettera interna protocollata.

Si coglie l'occasione per precisare, con riguardo alla corrispondenza intercorsa all'interno dell'Ente attraverso lo strumento della posta elettronica ordinaria, che sarebbe opportuno che, ad una richiesta protocollata, si fornisca sempre un riscontro che rivesta analoga forma.

<sup>9</sup> Manuale d'uso di Auriga – paragrafo 3.2 – pag. 32 – rinvenibile sul sito intranet istituzionale all'indirizzo <https://comunemilano.sharepoint.com/sites/Auriga/Documents/condivisi/Manuali%20utente/AURIGA%20-%20Manuale%20Protocollo%20ver%201.0.pdf>

<sup>10</sup> Attualmente ancora vigente, ma in fase di aggiornamento in coerenza con il manuale d'uso della piattaforma Auriga

### 3. Presenza della documentazione a corredo dell'istanza

Ai sensi dell'art. 4 del "Regolamento per la concessione di contributi ed altre erogazioni economiche a favore di soggetti pubblici e privati ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990",

*"1. Le domande firmate dal legale rappresentante dell'Ente richiedente, [...], devono contenere la seguente documentazione:*

*[...] Per le attività di cui all'art. 2, lettera b) [attività di tipo occasionale o per singoli progetti]:*

- 1. relazione illustrativa dettagliata dell'iniziativa o della manifestazione da programmare, indicante la data di svolgimento e la richiesta del contributo;*
- 2. eventuale materiale informativo;*
- 3. atto costitutivo dell'organismo proponente con allegato lo Statuto ove esista;*
- 4. copia del codice fiscale dell'Ente e partita IVA, se richiesta dalla normativa vigente;*
- 5. preventivo di spesa dell'iniziativa o della manifestazione, analiticamente suddiviso per voci, nonché degli introiti di ogni tipo, compresi i contributi e/o le sponsorizzazioni di Enti Pubblici o Privati;*
- 6. certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura, se l'Ente è una Società.*

*I documenti indicati ai punti 1) e 5) devono essere sottoscritti dal legale rappresentante dell'Ente".*

La Relazione finale 2017 raccomandava il controllo puntuale di detta documentazione in sede istruttoria, ritenendola imprescindibile al fine di poter dare seguito all'istanza pervenuta.

Il materiale fornito ai fini dei controlli non sempre ha dato conto della completa presentazione di tutta la citata documentazione da parte dell'istante e quindi del rispetto della previsione regolamentare. Non può escludersi, tuttavia, che la verifica sia stata effettuata puntualmente da parte dei Municipi e che tale documentazione sia, pertanto, conservata agli atti, ma non sia stata messa a disposizione per i controlli.

La Segreteria Generale ha richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019.

### *4. La verifica sull'assenza di contenziosi o eventuale presenza di morosità derivante da occupazione di immobili di proprietà comunale*

Prima di procedere alla concessione di un contributo, l'Ente deve verificare che il soggetto richiedente sia in una situazione di morosità derivante da occupazione di immobili di proprietà comunale nei confronti del Comune, ovvero abbia con lo stesso contenziosi in essere.

Tale verifica, prevista da una trattazione di massima della Segreteria Generale del 23 dicembre 1997, serve ad evitare che il contributo concesso equivalga ad un esonero dal pagamento del canone di locazione o comunque sia finalizzato ad *"estinguere [...] debiti nei confronti del Comune"*.

Nella trattazione in parola, invero, si afferma a chiare lettere che *"Il fine è quello di evitare un'indebita erogazione, anche in via indiretta, di somme da parte dell'Amministrazione al fine di estinguere o ridurre morosità del locatario, a fronte di una richiesta di contributo presentata per gli scopi di cui all'art. 1 del Regolamento [dei Contributi]"*.

Nella documentazione fornita ai fini dei controlli di alcuni procedimenti, non sempre è stata data piena evidenza della verifica relativa all'assenza di contenziosi e di morosità, pur citando

l'avvenuta acquisizione dell'attestazione dell'Avvocatura comunale e del Demanio nel provvedimento di liquidazione.

Nei casi in cui si è proceduto alla richiesta d'integrazione, la documentazione è stata puntualmente fornita.

Si raccomanda di dare sempre evidenza nel fascicolo relativo al procedimento delle verifiche effettuate relativamente all'assenza di contenziosi ed eventuali morosità.

#### 5. *Corretta imputazione delle spese all'iniziativa per la quale è erogato il contributo*

L'art. 6 del "Regolamento per la concessione di contributi ed altre erogazioni economiche a favore di soggetti pubblici e privati ai sensi dell'art. 12 L. n. 241/90", citato al paragrafo 1), elenca la documentazione necessaria per ottenere la liquidazione del contributo.

La Relazione finale 2017 raccomandava di supportare l'analisi della documentazione a corredo del rendiconto con una scheda istruttoria, che riportasse le spese riconosciute e non riconosciute ai fini della liquidazione del contributo. Ciò, infatti, risultava particolarmente utile soprattutto nel caso in cui fosse stata presentata una documentazione non strettamente inerente all'iniziativa per cui veniva concesso il contributo (ad es. bolletta telefonica che copriva solo una porzione del periodo complessivo in cui si è svolta l'iniziativa).

La Segreteria Generale ha apprezzato la produzione, in alcuni casi, di *check-list* dell'istruttoria svolta per alcuni procedimenti, che tuttavia non contenevano la parte relativa alle spese riconosciute e non, ai fini della liquidazione.

Si ribadisce, pertanto, il suggerimento di cui alla Relazione finale 2017 relativo alla redazione di una scheda riassuntiva contenente l'elencazione delle spese ammesse a rendicontazione ai fini della liquidazione.

### Piccola Manutenzione Ordinaria

#### 1. *La rotazione*

Le Linee Guida ANAC n. 4/2016 raccomandano il rispetto, tra gli altri, del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

A seguito della pronuncia del Consiglio di Stato n. 361/2018, sono stati modificati i paragrafi 3.6 e 3.7 delle suddette Linee Guida che adesso dispongono. *"Si applica il principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti, con riferimento all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratti, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi. Il principio di rotazione comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento. La rotazione non si applica laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi*



*alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione”.*  
[...]

*“Fermo restando quanto previsto al paragrafo 3.6, secondo periodo, il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che l'affidamento o il reinvito al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente, la stazione appaltante motiva tale scelta in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento. La motivazione circa l'affidamento o il reinvito al candidato invitato alla precedente procedura selettiva, e non affidatario, deve tenere conto dell'aspettativa, desunta da precedenti rapporti contrattuali o da altre ragionevoli circostanze, circa l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso. Negli affidamenti di importo inferiore a 1.000 euro, è consentito derogare all'applicazione del presente paragrafo, con scelta, sinteticamente motivata, contenuta nella determinazione a contrarre od in atto equivalente”.*

*Come ha specificato il Consiglio di Stato nel parere n. 361/2018, “il criterio di rotazione [...] trova fondamento nella esigenza di evitare la così detta asimmetria informativa nel libero mercato a causa del consolidamento di rendite di posizione in capo al contraente uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento) nonché in capo all'operatore invitato nella precedente procedura di selezione dalla stazione appaltante senza che risultasse affidatario (per il quale tuttavia il rischio di consolidamento delle rendite di posizione è certamente attenuato rispetto alla posizione di vantaggio che caratterizza il gestore uscente), soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato”.*

Nella documentazione esaminata nell'ambito dei procedimenti di Piccola Manutenzione Ordinaria non viene data evidenza del rispetto del principio di rotazione, tuttavia nella maggior parte dei casi si è provveduto a richiedere più preventivi ed è risultato affidatario l'operatore economico con il preventivo più conveniente.

La Segreteria Generale ha richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019.

## *2. Il frazionamento dei servizi*

Con il parere n. 49/2015, l'Anac ha ribadito che *“il responsabile unico del procedimento non può effettuare un frazionamento artificioso degli incarichi da assegnare al solo fine di procedere con affidamenti diretti in luogo delle doverose procedure “concorsuali” maggiormente concorrenziali”.*

Le Linee Guida n. 4, più volte citate, contengono la seguente affermazione: *“Al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto ad eludere la disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti devono prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripartizione in lotti, contestuali o successivi, o di ripetizione dell'affidamento nel tempo”.*

L'esito dei controlli di *follow up* è pienamente positivo su questo aspetto, in quanto non sono stati rilevati casi di artificioso frazionamento.

### *3. Creazione di un elenco di soggetti fornitori*

La Relazione finale 2017 proponeva l'utilizzo di elenchi, con i nominativi degli operatori economici distinti per categoria, da cui attingere al fine di individuare i soggetti da invitare alle procedure negoziate o, in caso di affidamento diretto, garantire la rotazione.

Dalla documentazione fornita ai fini dei controlli, non pare emergere la redazione di tali elenchi. La Segreteria Generale ha, pertanto, richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019

A tal riguardo giova osservare anche il fatto che nell'ambito delle piattaforme telematiche (ad es. Sintel) esistono elenchi di operatori economici accreditati che all'atto di iscrizione forniscono informazioni e documentazioni attestanti peculiarità e caratteristiche delle imprese stesse.

Con la registrazione all'elenco, infatti, le imprese caricano una dichiarazione sostitutiva relativa ai requisiti di ordine generale e di idoneità professionale e alle informazioni sulla capacità economica, finanziaria, tecnica e professionale, che verranno in ogni caso sottoposte a controllo in caso di affidamento da parte della Pubblica Amministrazione.

Anche nei casi di Piccola Manutenzione Ordinaria, quindi, è sempre possibile svolgere la procedura con l'utilizzo delle citate piattaforme telematiche anche a beneficio dell'indicazione fornita nella Relazione 2017.

### *4. La sequenza procedimentale per la gestione della piccola manutenzione ordinaria*

La Relazione finale 2017 dava conto del fatto che, nell'ambito dei procedimenti di Piccola Manutenzione Ordinaria, non sempre veniva rispettata la sequenza procedimentale di cui alla Determinazione Dirigenziale n. 42 del 18 ottobre 2012, adottata dall'allora Direzione Centrale Decentramento e Servizi al Cittadino.

Ai sensi della citata determinazione sono previste le seguenti fasi: formalizzazione della richiesta d'intervento; ricezione della richiesta d'intervento; sopralluogo del tecnico del Municipio; procedura di scelta del contraente; esecuzione del lavoro; sopralluogo del tecnico del Municipio con attestazione di regolare esecuzione del lavoro; liquidazione della fattura pervenuta.

Il materiale fornito ai fini dei controlli non sempre ha dato conto dello svolgimento della procedura nel rispetto della sequenza anzidetta. In particolare, mancano attestazioni da parte dei soggetti esecutori dell'intervento concernenti la data di esecuzione, la descrizione dell'intervento e dei materiali usati.

\*\*\* \*\*

## Rilievi trasversali

Occorre a questo punto fare delle osservazioni di carattere generale, trasversali alle diverse tipologie di procedimento analizzate:

### 1. La pubblicazione degli atti e accessibilità del documento

Oltre agli obblighi di pubblicità legale imposti dall'art. 124 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267<sup>11</sup>, che il Comune di Milano assolve con la pubblicazione nel proprio sito informatico<sup>12</sup>, occorre rammentare la disciplina introdotta dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture".

Ai sensi dell'art. 37 del citato decreto legislativo: "[...] le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano:

- a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. 2 [...]"

Si è rilevato come nei fascicoli prodotti ai fini dei controlli non sempre è stata prodotta l'attestazione di affissione e defissione all'Albo Pretorio dei provvedimenti per i quali la legge impone la pubblicazione in quanto debbono essere portati a conoscenza del pubblico.

Il problema si è posto specie con riferimento alle Determinazioni Dirigenziali.

A tal proposito, si ricorda che l'omessa pubblicazione, oltre a costituire causa di responsabilità dirigenziale, incide sulla *performance* di ciascun dirigente ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009 e ss.mm.ii.

---

<sup>11</sup> Articolo 124 "Pubblicazione delle deliberazioni":

1. Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge.

2. Tutte le deliberazioni degli altri enti locali sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio del comune ove ha sede l'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni.

La giurisprudenza ha precisato che l'obbligo della pubblicazione vale non solo per le deliberazioni degli organi di governo (Consiglio e Giunta), ma anche per le determinazioni dirigenziali. La parola "deliberazione", infatti, esprime genericamente il concetto di risoluzione che può essere adottata, indistintamente, da un organo collegiale o da un organo monocratico. Secondo i giudici, l'intento dell'art. 124 sarebbe quello di rendere pubblici tutti gli atti degli enti locali di esercizio del potere deliberativo, indipendentemente dalla natura collegiale o meno dell'organo emanante (Cons. St., Sez. V, 15 marzo 2006, n. 1370).

La giurisprudenza più recente ha poi tenuto a sottolineare che "Se la necessaria pubblicità dell'azione degli Enti locali [...] richiede di applicare ai provvedimenti monocratici le stesse fondamentali regole di pubblicità degli atti degli organi collegiali, ciò non vuol dire che per gli stessi valgono anche le disposizioni che riguardano il conseguimento dell'efficacia (Cons. St., Sez. V, 3 febbraio 2015, n. 515). Ciò significa che le determinazioni generali non hanno i limiti all'esecutività previsti per le deliberazioni dall'art. 134 D.Lgs. n. 267/2000. I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria, mentre i provvedimenti che non comportano impegni di spesa sono esecutivi dal momento della loro adozione.

<sup>12</sup> L'Albo Pretorio *on line* ha sostituito in maniera definitiva il vecchio Albo cartaceo a seguito dell'emanazione della L. 18 giugno 2009, n. 69, che all'art. 32 "Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea", così dispone: "A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati".

Con riguardo agli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, si ricorda il disposto di cui all'art. 26. Il comma 2 della citata disposizione recita nel modo seguente: *“Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro”*.

La Segreteria Generale ha rilevato in alcuni casi l'avvenuta pubblicazione ai sensi della citata norma, nonostante si trattasse di importi inferiori alla soglia dei mille euro.

## 2. La normativa richiamata negli atti

Nell'ambito dei procedimenti estratti si è avuto modo di rilevare che in alcuni casi gli atti presentavano riferimenti normativi non pertinenti, incompleti e abrogati.

Per fare qualche esempio, la citazione della L.106/2011 per quanto concerne l'autocertificazione sulla regolarità contributiva è risultata non pertinente, in quanto la fattispecie risultava sussumibile nell'art. 46 d.p.r. 445 del 28 dicembre 2000.

In altri casi sarebbe stato opportuno inserire tra i visti il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (art. 107) e il D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (art. 4), lo Statuto del Comune di Milano (art. 71).

Per quanto riguarda i riferimenti normativi abrogati in moltissimi atti si cita il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 ai fini degli obblighi di pubblicazione, ma esso non è più attuale in quanto gli articoli 18 e 20 sono stati abrogati dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

A tal riguardo, si rammenta che la puntuale indicazione dei visti di legge nell'atto amministrativo è necessaria anche al fine di consentire ai destinatari dello stesso e a chi vi abbia interesse di verificare i presupposti di legittimità delle scelte compiute.

L'assenza nei visti della puntuale indicazione delle norme di riferimento ovvero l'indicazione di disposizioni normative non pertinenti ovvero, ancora, di norme abrogate, rende difficoltosa questa verifica e costituisce, in tal modo, ostacolo alla concreta realizzazione del principio di trasparenza, impedendo la realizzazione della migliore partecipazione del cittadino alla vita amministrativa dell'ente e non rendendo pienamente intelligibile il percorso logico-giuridico posto a fondamento della decisione assunta.

Si raccomanda, pertanto, una più puntuale indicazione dei presupposti di legge nei *format* utilizzati.

Come rappresentato nei grafici sottostanti, sono state effettuate, per ciascun municipio, le elaborazioni delle risultanze dei controlli in termini di:

- importo singolo e importo medio concesso per contributi, iniziative e PMO;
- importo singolo e importo medio liquidato per contributi, iniziative e PMO.

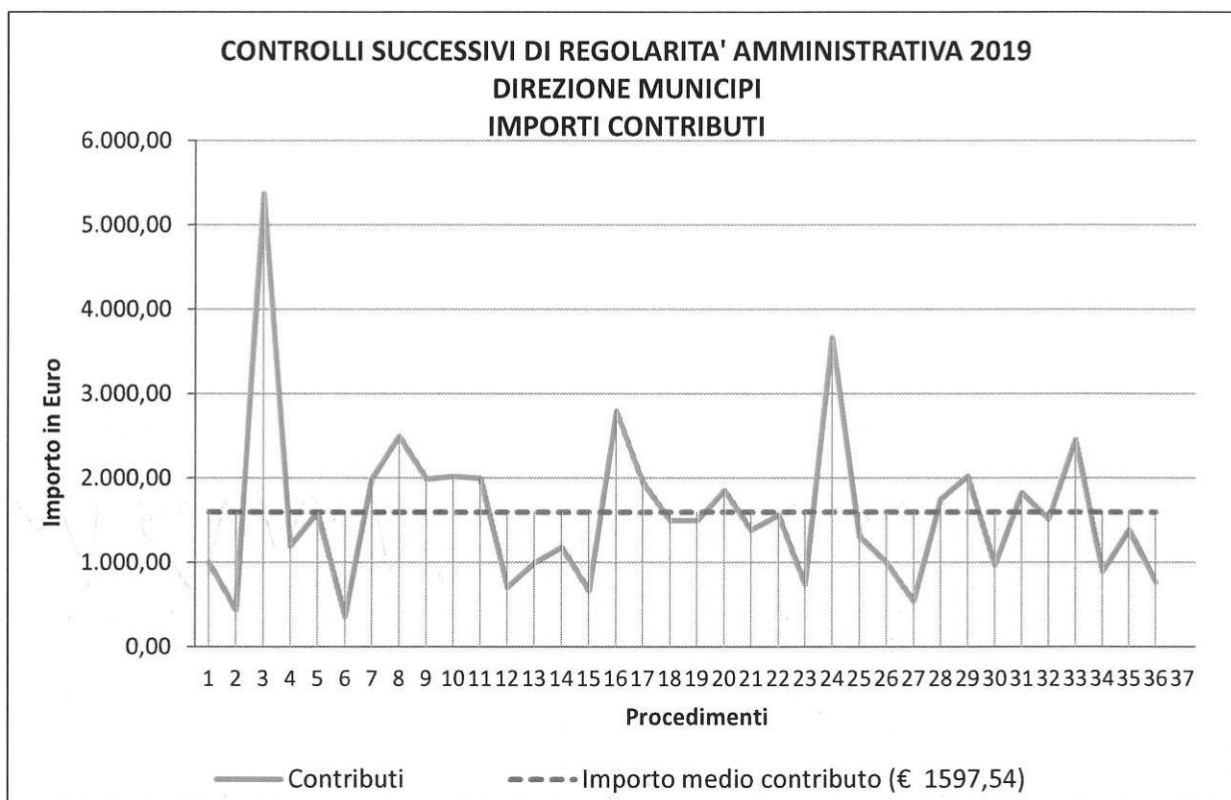


Grafico n. 8 - Follow up 2019: procedimenti esaminati nel primo semestre 2019 - Importi liquidati per contributi



Grafico n. 9 - Follow up 2019: procedimenti esaminati nel primo semestre 2019 - Importi liquidati per iniziative

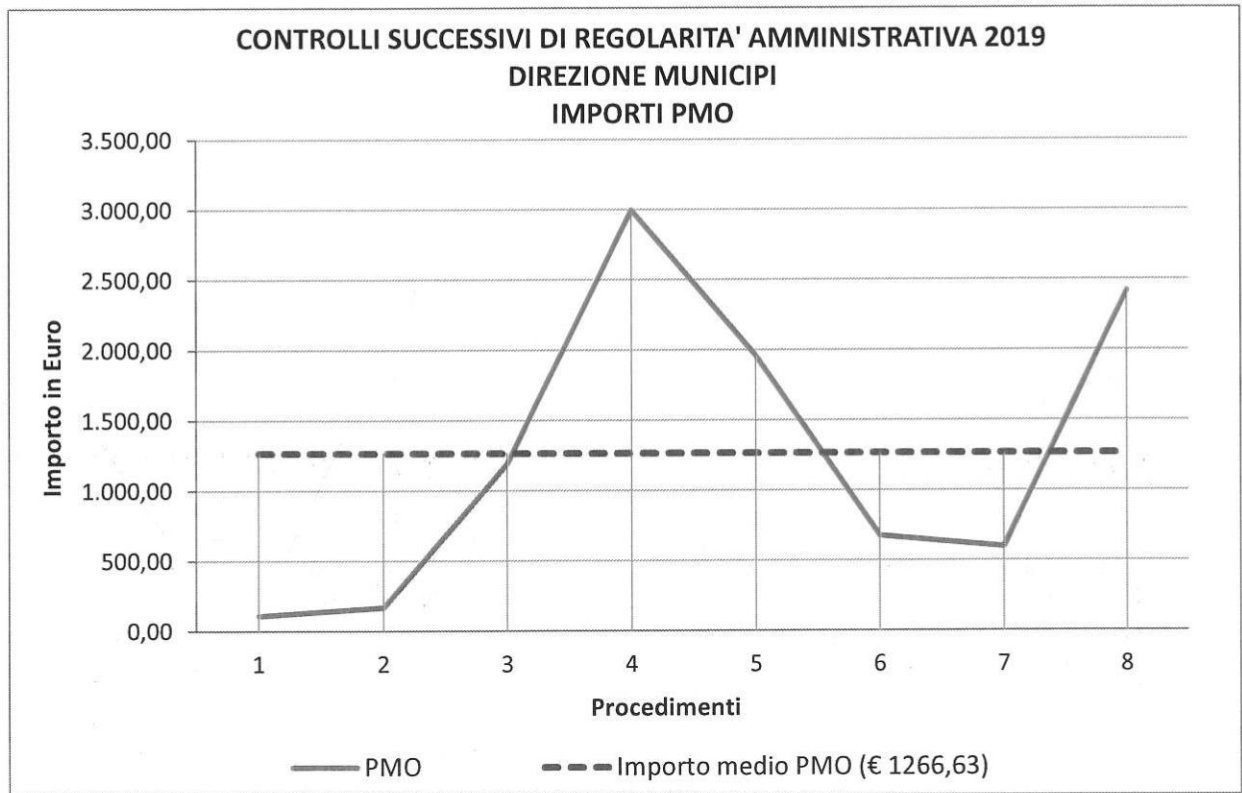


Grafico n. 10 - Follow up 2019: procedimenti esaminati nel primo semestre 2019 - Importi liquidati per PMO

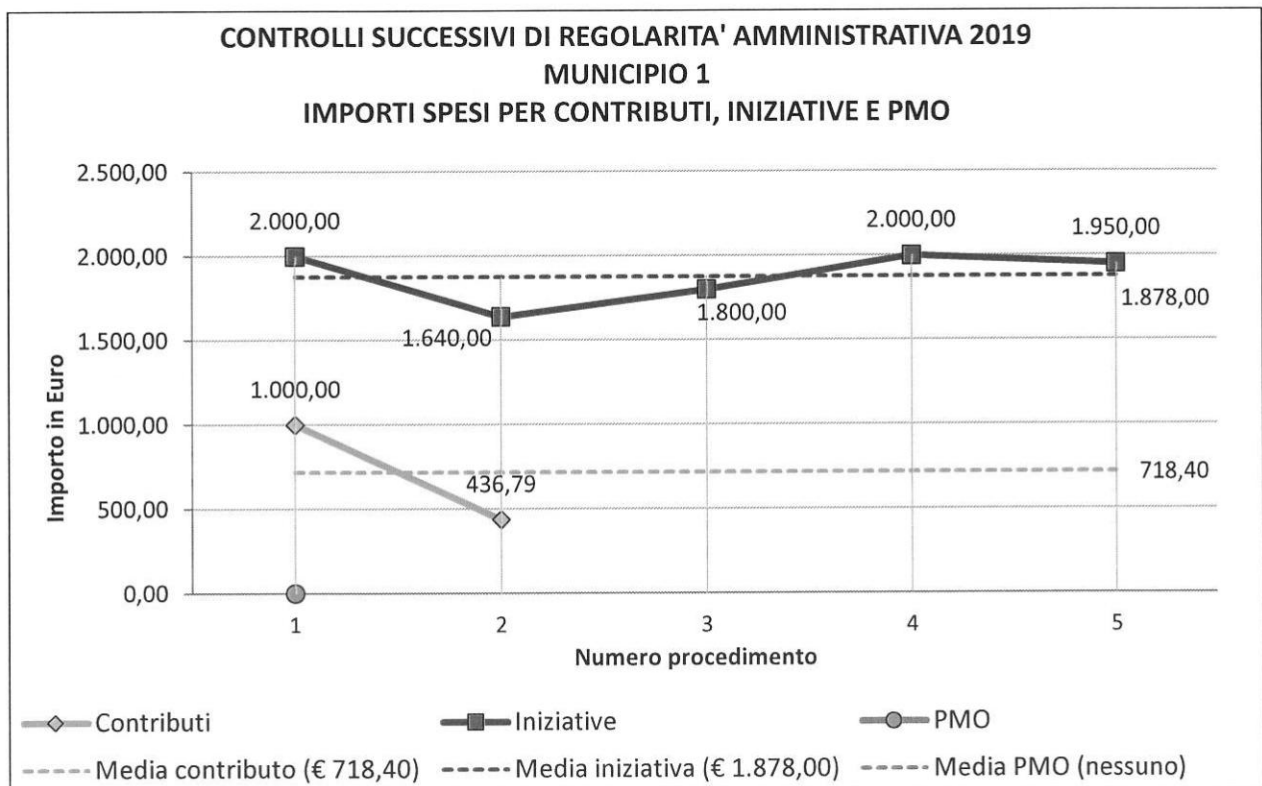




Grafico n. 11 - Follow up 2019: Municipio 1 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

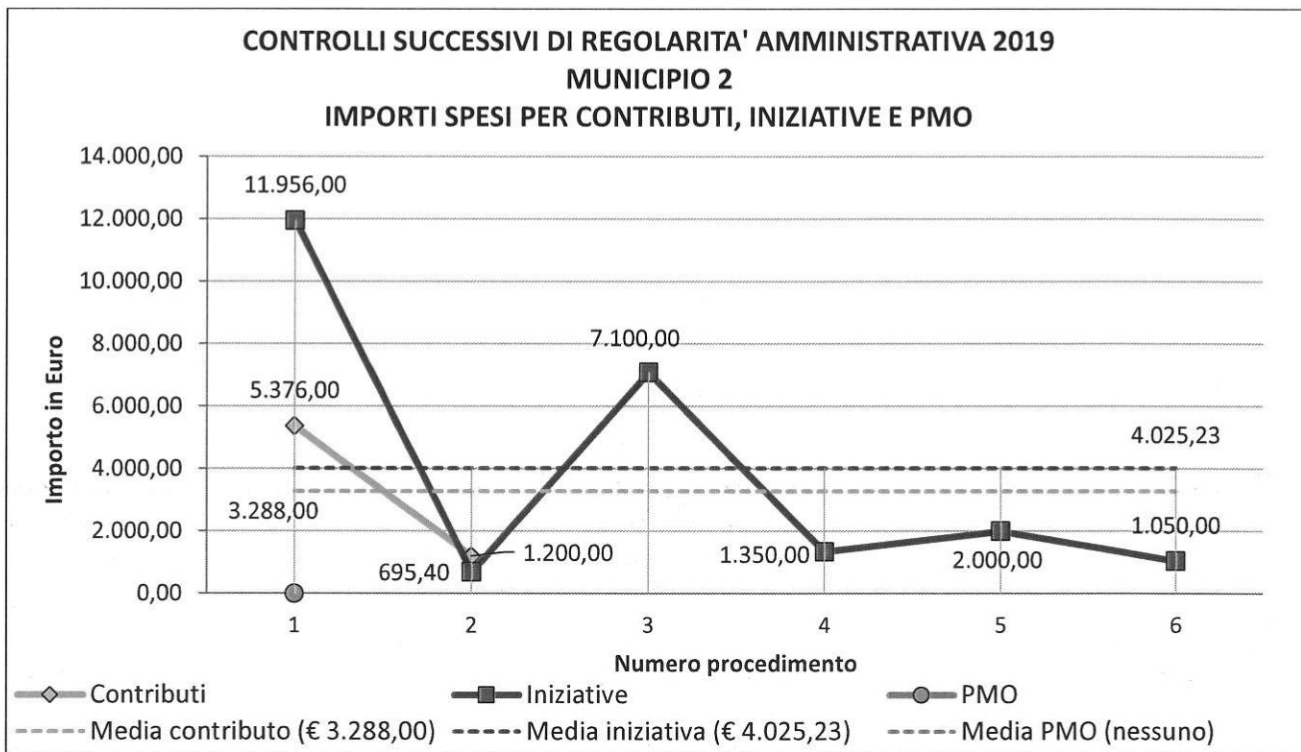


Grafico n. 12 - Follow up 2019: Municipio 2 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

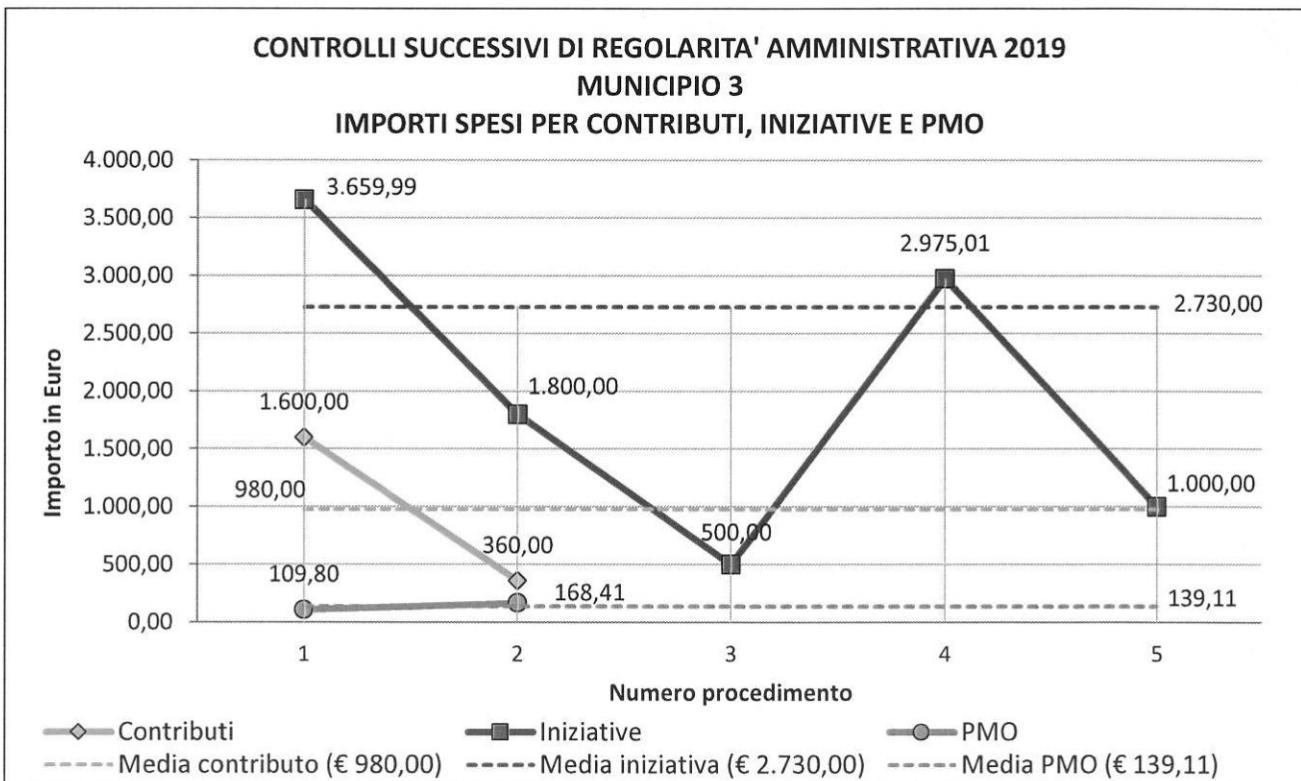


Grafico n. 13 - Follow up 2019: Municipio 3 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

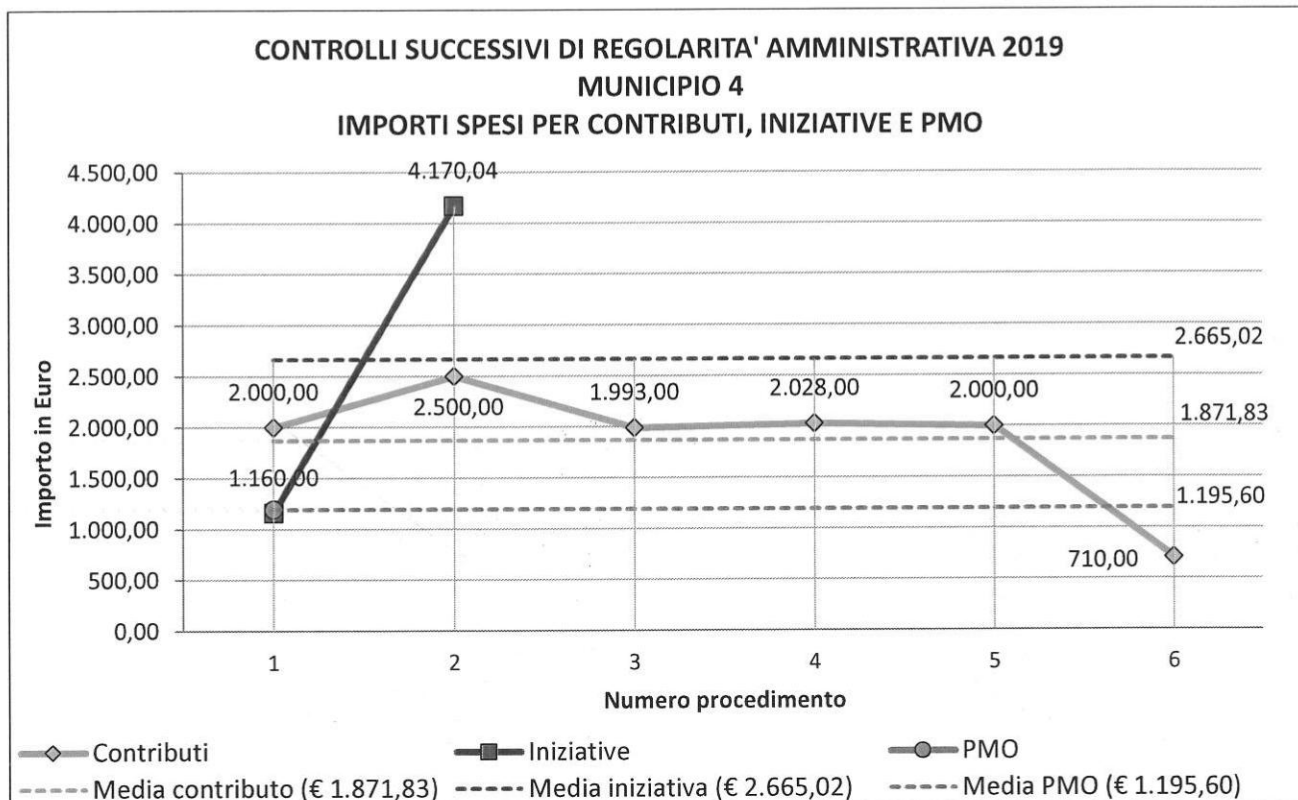


Grafico n. 14 - Follow up 2019: Municipio 4 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

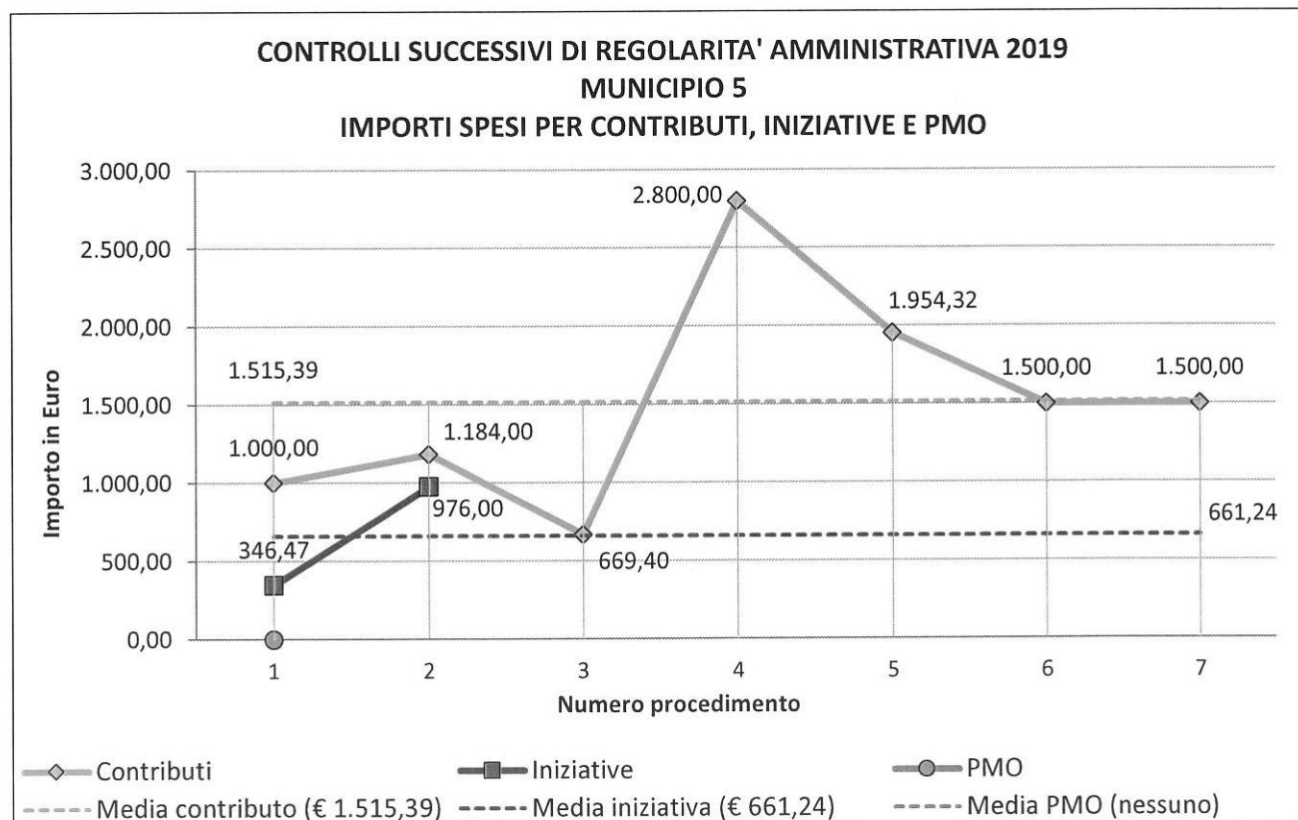




Grafico n. 15 - Follow up 2019: Municipio 5 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

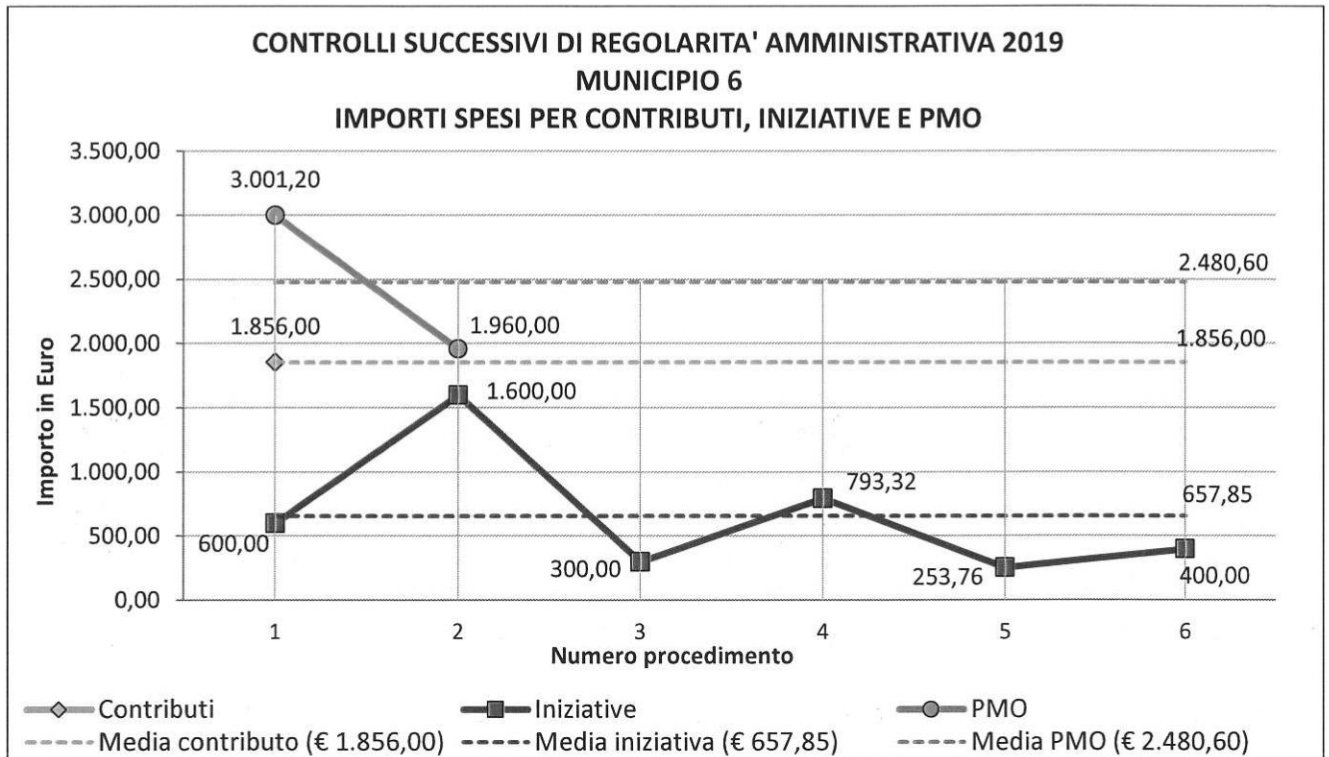


Grafico n. 16 - Follow up 2019: Municipio 6 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

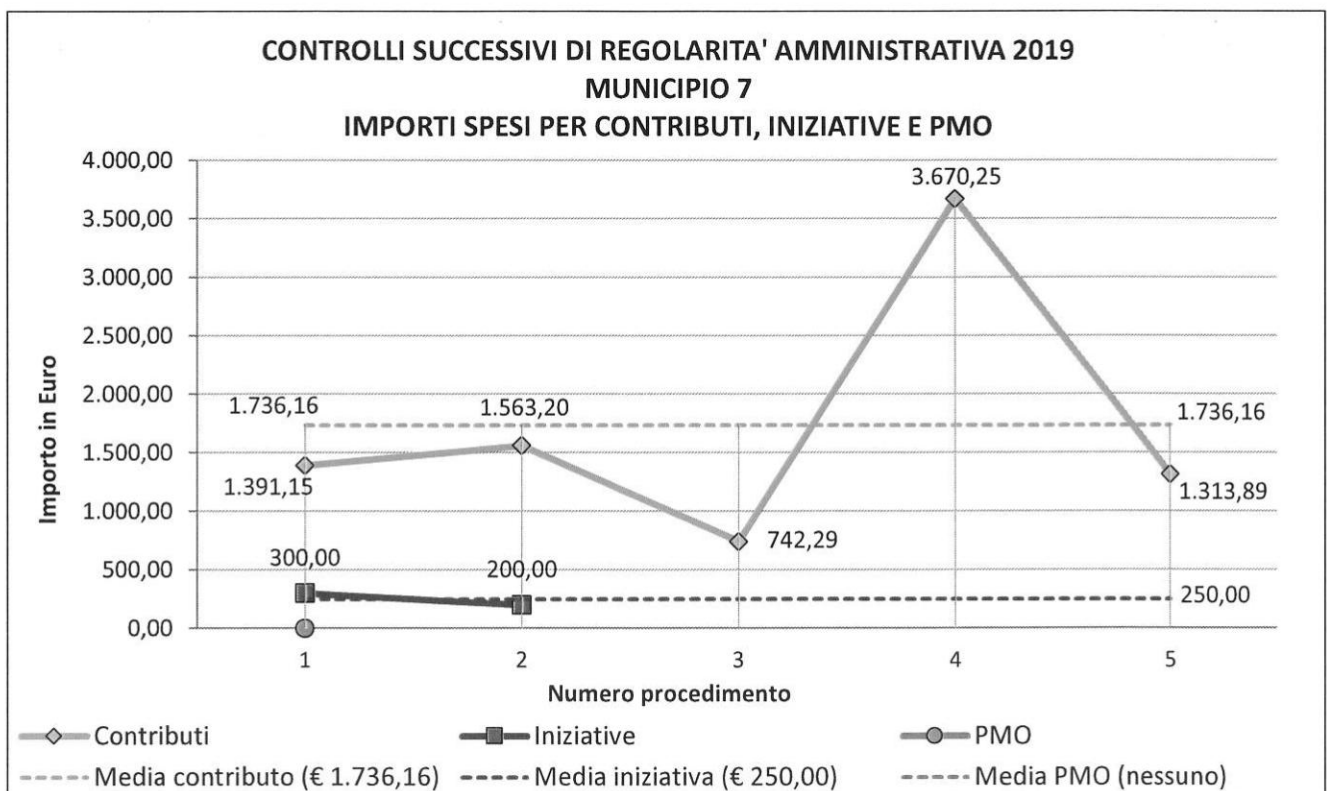


Grafico n. 17 - Follow up 2019: Municipio 7 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

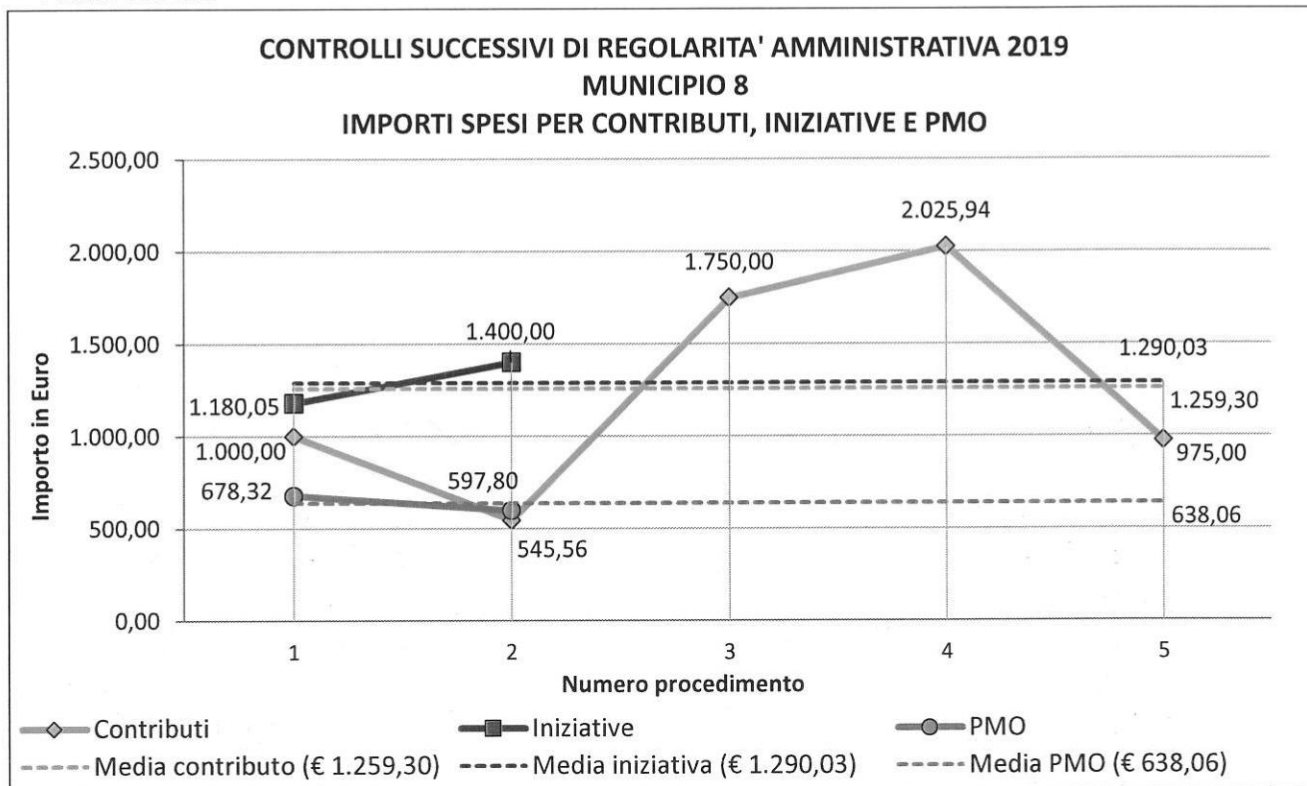


Grafico n. 18 - Follow up 2019: Municipio 8 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

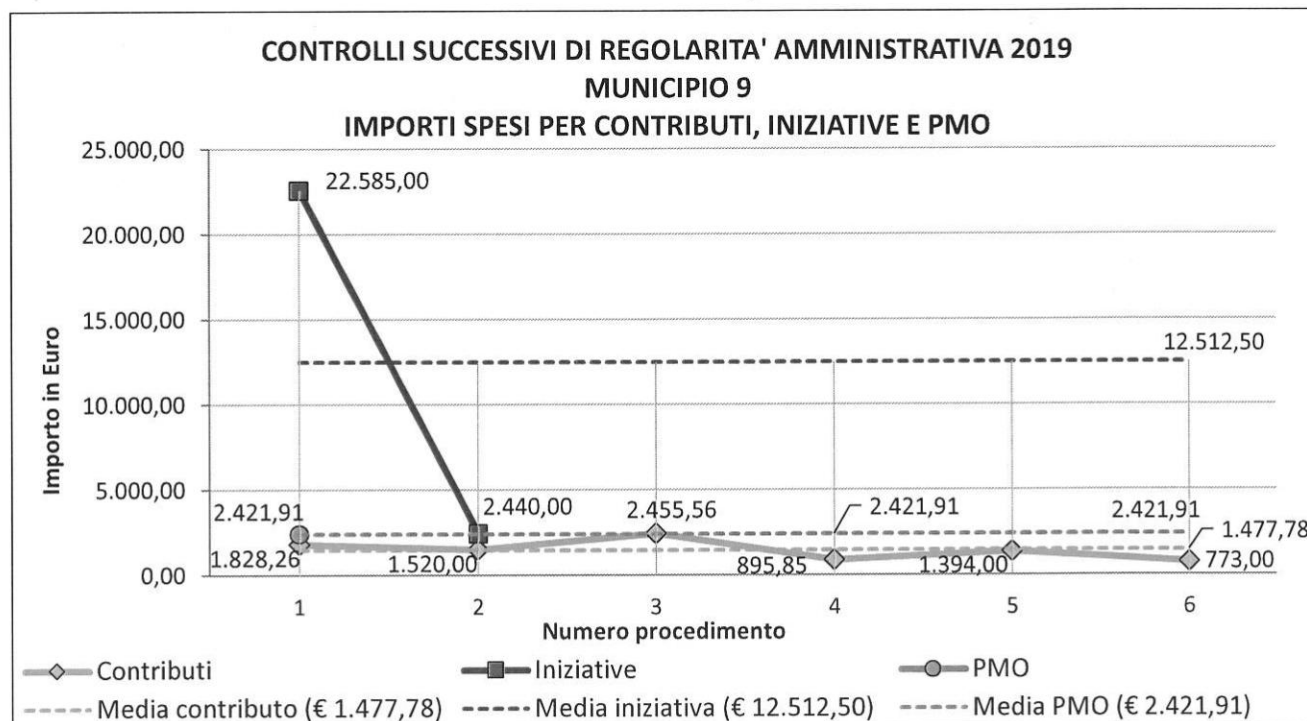


Grafico n. 19 - Follow up 2019: Municipio 9 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

FOLLOW UP: QUADRO SINOTTICO DEI RILIEVI E DEGLI ESITI

ESITO FOLLOW UP 2019	LINEE OPERATIVE FORNITE RELAZIONE FINALE CONTROLLI 2017	RILIEVI ATTIVITA' CONTROLLI 2017
<b>INIZIATIVE</b>		
<p>Nella documentazione trasmessa alla Segreteria Generale ai fini dei controlli, relativamente alle iniziative e manifestazioni aggregative, ad eccezione della verifica del documento unico di regolarità contributiva (Durc) (che risulta sempre regolare e presente in tutti i procedimenti dei Municipi esaminati), non è data evidenza della verifica del possesso dei requisiti a contrarre con la P.A., effettuata sui soggetti esterni.</p> <p>Non si può escludere che la stessa sia agli atti delle Aree interessate, tuttavia, essendo il rilievo già stato oggetto di comunicazione in occasione della Relazione finale sui controlli eseguiti nell'anno 2017, si procederà ad idonea richiesta di integrazione della documentazione fornita dando atto degli esiti nella Relazione finale sui controlli eseguiti nella presente annualità.</p> <p>(cfr. p. 20 del presente documento)</p>	<p>“Si ritiene, quindi, imprescindibile procedere a verificare i requisiti a contrarre con la Pubblica Amministrazione sussistenti in capo ai soggetti aggiudicatari dei servizi per la realizzazione delle iniziative aggregative.</p> <p>Una verifica a campione, invece, può essere effettuata sulle autocertificazioni rese ai sensi del DPR 445/2000 dai soggetti diversi dall'aggiudicatario.”</p>	<p>Verifica del possesso dei requisiti a contrarre con la Pubblica Amministrazione in capo agli aggiudicatari nel caso di affidamento di servizi.</p>
<p>Nell'ambito del campione estratto non sono state rilevate differenze rispetto alle linee operative espresse nella Relazione finale sull'attività dei controlli espletata nel corso del 2017</p> <p>(cfr. p. 20 del presente documento)</p>	<p>“Si raccomanda la corretta applicazione del principio dinnanzi enunciato al fine di garantire la più ampia partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica. Al riguardo, appare utile evidenziare, sia pure a titolo meramente esemplificativo, che prevedere (come in taluni casi avvenuto), quale criterio di valutazione, l'aver svolto la medesima (o analogo) iniziativa in passate edizioni, non solo non risulta essere in linea con quanto previsto dal citato art. 83 [del D.Lgs. 50/2016], ma non garantisce il rispetto dei principi di favor participationis e di par condicio.”</p>	<p>Corretta applicazione del principio del favor participationis</p>

<p>I contratti esaminati non richiamano i documenti di gara (con specifico riferimento ai punti del Capitolato/Avviso) né l'offerta tecnica presentata, limitandosi a citare la determinazione dirigenziale di affidamento dell'iniziativa.</p> <p>Nei suddetti format non viene indicata, inoltre, la previsione relativa alle eventuali conseguenze derivanti dal successivo accertamento del difetto del possesso dei requisiti prescritti; sono invece inserite le previsioni circa le conseguenze derivanti da mancata realizzazione dell'iniziativa e la risoluzione del contratto nel caso in cui le transazioni finanziarie non siano rispettose del disposto di cui all'art. 3 L. 136/2010.</p> <p>Pur auspicando un immediato adeguamento da parte degli uffici, adeguamento che già avrebbe dovuto intervenire a seguito della Relazione finale sui controlli espletati nel corso dell'anno 2017, al fine di superare questa criticità, nuovamente rinvenuta in fase di follow up, la Segreteria Generale si riserva di organizzare un confronto, con modalità e strumenti da concordare, tra Direzione Municipi e Direzione Centrale Unica Appalti. Le risultanze di tale sinergia verranno rese evidenti nella Relazione finale sui controlli eseguiti nella presente annualità.</p> <p>(cfr. p. 21 del presente documento)</p>	<p>"Si suggerisce di richiamare nel testo del contratto i documenti di gara (con specifico riferimento ai punti del Capitolato/Avviso) nonché dell'offerta tecnica presentata e di utilizzare il format dei contratti attualmente in uso da parte della Direzione Centrale Unica Appalti e da parte della Segreteria Generale per eventuale recepimento delle parti di interesse.</p> <p>Tali suggerimenti derivano dalla rilevata presenza di contratti nei quali non venivano declinate con sufficiente chiarezza di dettaglio le prestazioni in capo al contraente individuato.</p> <p>Si coglie l'occasione per richiamare inoltre quanto disposto dalle Linee guida ANAC n. 6, così come recentissimamente aggiornate, ovvero che "il contratto deve in ogni caso contenere espresse, specifiche clausole, che prevedano, in caso di successivo accertamento del difetto del possesso dei requisiti [a contrarre con la Pubblica Amministrazione] prescritti: la risoluzione dello stesso ed il pagamento in tal caso del corrispettivo pattuito solo con riferimento alle prestazioni già eseguite e nei limiti dell'utilità ricevuta".</p>	<p>Completezza delle previsioni contrattuali.</p>
<p>La documentazione trasmessa ai fini dei controlli non dà l'evidenza delle verifiche eseguite su eventuali cause di incompatibilità dei commissari. Non si può escludere che la stessa sia agli atti delle Arce interessate, tuttavia, essendo il rilievo già stato oggetto di comunicazione in occasione della Relazione finale sui controlli eseguiti nell'anno 2017, si procederà ad idonea richiesta di integrazione della documentazione fornita dando degli esiti nella Relazione finale sui controlli eseguiti nella presente annualità.</p>	<p>"Si rammenta la coerenza della normativa in argomento [art. 77 commi 4 e ss. del D.Lgs. 50/2016, rubricato "Commissione giudicatrice"]: che impone l'obbligo di verificare l'assenza di cause ostative allo svolgimento di incarico da parte dei commissari, allo scopo di scongiurare il rischio di veder invalidata l'aggiudicazione.</p> <p>Tale verifica potrebbe avvenire anche sulla base di un'autocertificazione resa dal commissario, da produrre all'atto dell'insediamento.</p>	<p>Incompatibilità dei commissari</p>

Qualora dovesse emergere che tale verifica non è stata effettuata nella generalità dei casi, al fine di superare questa criticità, che risulta ancora presente nonostante la raccomandazione contenuta nella Relazione finale 2017, verrà organizzato da parte della Segreteria Generale un confronto, con modalità e strumenti da concordare, tra Direzione Municipi e Direzione Centrale Unica Appalti.

Direzione Municipi e Direzione Centrale Unica Appalti.  
confronto, con modalità e strumenti da concordare, tra  
verrà organizzato da parte della Segreteria Generale un  
raccomandazione contenuta nella Relazione finale 2017,  
questa criticità, che risulta ancora presente nonostante la  
effettuata nella generalità dei casi, al fine di superare

In alcuni casi si è riscontrata, nella composizione della commissione giudicatrice, la presenza di "collaboratori amministrativi" e/o di "istruttori dei servizi amministrativi" con la qualifica di componente esperto della commissione stessa.

Si evidenzia la necessità di coinvolgere, in qualità di componenti della commissione giudicatrice, dipendenti con qualifica almeno di "istruttore direttivo" di Categoria D1, che comporta il possesso di "elevate conoscenze plurispecialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale".

Viceversa, non può ritenersi sufficiente la qualifica di "collaboratore amministrativo" o di "istruttore dei servizi amministrativi".

A fronte di eventuali difficoltà contingenti riscontrate nel reperire figure di Categoria D, all'atto della composizione delle commissioni giudicatrici, si suggerisce eventualmente di adottare un'osmosi fra Municipi e Direzione Municipi stessa, in modo da scongiurare rischi di impugnavive degli atti conseguentemente adottati. Qualora dovesse emergere che tale verifica non è stata effettuata nella generalità dei casi, al fine di superare questa criticità, che risulta ancora presente nonostante la raccomandazione contenuta nella Relazione finale 2017, verrà organizzato da parte della Segreteria Generale un confronto, con modalità e strumenti da concordare, tra Direzione Municipi e Direzione Centrale Unica Appalti.

(cfr. pp. 21-22 del presente documento)

<p>Individuazione della corretta tipologia di procedimento</p>	<p>La stipula del contratto.</p>	<p>La Relazione finale 2017 in alcuni casi aveva rilevato l'assenza di chiarezza nell'inquadramento giuridico del procedimento da seguire e, per conseguenza, incertezza e confusione nei destinatari del</p>	<p><u>L'esito dell'attività di follow up è positivo e non si presentano casi di errato inquadramento ab origine del procedimento seguito.</u></p>
<p>La verifica della regolarità delle prestazioni rese dall'aggiudicatario.</p>	<p>"Ai sensi dell'art. 184 del D.Lgs. 267/2000 "Liquidazione della spesa":          "1. La liquidazione costituisce la successiva fase del procedimento di spesa attraverso la quale, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto.          2. La liquidazione compete all'ufficio che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite."          Poiché la verifica della sussistenza di tali elementi risulta imprescindibile per poter procedere alla liquidazione, si osserva la necessità che i fascicoli diano sempre sufficiente contezza delle operazioni effettuate."</p>	<p>"Si raccomanda di stipulare sempre il contratto prima della realizzazione di ciascuna iniziativa, allo scopo di scongiurare difficoltà gestionali e possibili responsabilità. Le ipotesi per cui, condizioni di comprovata urgenza inducano ad una "consegna sotto riserva di legge", devono, pertanto, ritenersi del tutto residuali.          La riserva della verifica delle condizioni per la stipulazione del contratto comporta, infatti, che laddove tale stipulazione non possa intervenire per qualunque ragione, il rapporto tra amministratore appaltante e appaltatore consegnatario in via d'urgenza si interrompa, maturando nell'appaltatore il solo diritto al rimborso delle spese sostenute."</p>	<p><u>I contratti esaminati sono risultati, nella maggior parte dei casi, in linea con la Relazione finale 2017.</u></p> <p>Sono state, inoltre, rilevate alcune ipotesi in cui la data di stipulazione coincideva con quella prevista per la realizzazione dell'iniziativa; tale passo, in realtà, benché non configuri con una specifica previsione normativa e potrebbe far emergere una conciliazione contingente, potrebbe generare dubbi circa la corretta successione temporale tra stipulazione ed esecuzione della prestazione.</p> <p>Alla luce dei rilievi anzidetti, si raccomanda di stipulare il contratto almeno il giorno immediatamente antecedente lo svolgimento dell'iniziativa.</p> <p>(cfr. p. 23 del presente documento)</p>
<p>La verifica della regolarità delle prestazioni rese dall'aggiudicatario.</p>	<p>La verifica della regolarità delle prestazioni rese dall'aggiudicatario.</p>	<p>La verifica della regolarità delle prestazioni rese dall'aggiudicatario.</p>	<p>All'esito dei controlli svolti si rileva che gli atti di liquidazione esaminati riportano la seguente formula: "[...] accertato che l'iniziativa è stata effettivamente svolta ed è risultata conforme a quanto richiesto dalle clausole contrattuali [...]"; senza inserire nella documentazione una separata attestazione di regolarità della fornitura o della prestazione redatta dagli uffici competenti.</p> <p><u>Si raccomanda, pertanto, a prescindere dalla relazione fornita a consumo dall'operatore economico, di effettuare sempre un controllo effettivo sullo svolgimento regolare della prestazione/fornitura e d'inserire la conseguente attestazione nel fascicolo d'ufficio.</u></p> <p>(cfr. pp. 22-23 del presente documento)</p>



<p>singoli provvedimenti e rischi di contenzioso per l'Amministrazione.</p>			<p>Criteri di valutazione delle offerte</p>
<p>Affidamento diretto</p>	<p>La Relazione finale 2017 si preoccupava di richiamare l'obbligo di fornire un'adeguata motivazione a supporto della scelta di ricorrere, per affidamenti di importo inferiore ai 40.000,00 euro, a procedure di affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta.</p>	<p>Tutti i DURC che sono stati prodotti ai fini dei controlli sono regolari e in corso di validità al momento della liquidazione. Nonostante la raccomandazione fosse già oggetto della Relazione finale 2017, nella documentazione inviata ai fini dei controlli, non sono stati forniti, invece, i <b>DURC acquisiti al momento dell'affidamento</b>. Non si può escludere, tuttavia, che gli stessi siano conservati agli atti delle Aree interessate.</p> <p>La Segreteria Generale ha richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019.</p> <p>(cfr. pp. 24-25 del presente documento)</p>	<p>L'acquisizione del DURC</p> <p>La Relazione finale 2017 raccomandava di acquisire sempre il DURC con le modalità previste dalla normativa vigente (attualmente Durc online), in quanto esso è obbligatorio sia per poter procedere all'affidamento che alla liquidazione.</p>
<p>Criteri di valutazione delle offerte</p>	<p>Con riguardo ai lavori della commissione giudicatrice, la Relazione finale 2017 affermava la necessità di adottare un provvedimento (determina a contrarre) che definisse in via preventiva le finalità perseguite dalla procedura di selezione, a cui il dirigente dovesse attenersi nella definizione di criteri (ed eventualmente anche sub-criteri) nell'ambito della redazione dell'avviso pubblico.</p>	<p>Nella documentazione fornita ai fini dei controlli, la Segreteria Generale ha avuto modo di esaminare le determinazioni dirigenziali di approvazione dello schema di avviso nel quale si esplicitano i criteri di aggiudicazione dell'offerta, che appaiono ancorati a parametri oggettivi, <u>come richiesto dalla norma</u>.</p> <p>(cfr. p.25 del presente documento)</p>	

<p>Al riguardo non sono state rilevate criticità in quanto gli atti controllati rispettano le indicazioni della Relazione.</p> <p>(cfr. p.25 del presente documento)</p>	<p>“a mente dell’art. 77 del D.Lgs. 50/2016 “Nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui affertisce l’oggetto del contratto”;</p> <p>Seppur traendo spunto da uno solo dei casi esaminati, con riferimento alla previsione normativa dinanzi ricordata, si raccomanda di nominare sempre per tempo la commissione, in modo che, al suo insediamento, la stessa risulti regolarmente costituita e legittimata per l’esecuzione delle proprie attività.”</p>	<p>Nomina della commissione giudicatrice</p>
<b>CONTRIBUTI</b>		
<p><b>Dagli atti controllati in sede di follow up è emersa, nella maggior parte dei casi, l’attenzione alla determinazione proporzionale del contributo riconosciuto, ove la spesa sostenuta e rendicontata fosse inferiore a quella preventivata. Tale circostanza è indice dell’avvenuto controllo della documentazione giustificativa a corredo del rendiconto prodotto.</b></p> <p>In generale, si coglie l’occasione per consigliare il controllo scrupoloso dell’attinenza delle fatture presentate con le attività o iniziative per le quali è stato concesso il contributo, per evitare che vengano prese in considerazione spese non pertinenti con l’oggetto di concessione del contributo o attinenti ad un periodo diverso</p> <p>(cfr. p.26 del presente documento)</p>	<p>“Ai sensi dell’art. 6 del “Regolamento per la concessione di contributi ed altre erogazioni economiche a favore di soggetti pubblici e privati ai sensi dell’art. 12 della legge 241/90”, “A conclusione delle iniziative [...] l’ente, per ottenere la liquidazione del contributo, deve presentare [...] la seguente documentazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relazione detagliata dell’evento;</li> <li>- Rendiconto della gestione;</li> <li>- Copie delle fatture quietanzate;</li> <li>- [...]”</li> </ul> <p>Stante quanto precisato, risulta necessario che nei provvedimenti amministrativi di liquidazione si dia sempre contezza dell’avvenuto puntuale controllo della documentazione giustificativa esibita a corredo del rendiconto da parte del soggetto destinatario del contributo”</p>	<p>La rendicontazione delle spese sostenute</p>
<p>Nonostante la raccomandazione di protocollare tutta la corrispondenza, sia essa in entrata che in uscita, per una maggiore cura del fascicolo e in previsione di un eventuale accesso agli atti, durante l’attività di controllo in follow up</p>	<p>“L’art. 52 comma 1 lett. b) del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 di documentazione amministrativa” prevede che “Il sistema di gestione informatica dei documenti, in forma abbreviata “sistema”;</p>	<p>La protocollazione dei documenti in entrata e in uscita</p>

<p>sono stati rinvenuti casi di omessa protocollazione della documentazione.</p> <p>Il sistema di protocollazione del Comune di Milano è gestito attraverso l'applicativo AURIGA che permette, oltre a quella in entrata e in uscita, anche la funzionalità di protocollazione interna.</p> <p>Tale tipologia di protocollazione, che contrassegna la numerazione precedendola con un "i" (interna) risulta essere allineata con il Manuale di gestione del protocollo informativo e Massimario di scarto degli atti (Manuale GFD) approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 1568 dell'11 maggio 2011. L'allegato I della citata deliberazione G.C. n. 1568/2011 reca l'elencazione delle tipologie di documenti esclusi dalla protocollazione. In tale elenco non si rinvergono le lettere tra Aree/Direzioni interne all'Amministrazione stessa e, pertanto, nulla osta alla loro protocollazione.</p> <p>In alcuni casi è stata rinvenuta una risposta via mail a fronte di una lettera interna protocollata.</p> <p><u>Si coglie l'occasione per precisare, con riguardo alla corrispondenza intercorsa all'interno dell'Ente attraverso lo strumento della posta elettronica ordinata, che sarebbe opportuno che, ad una richiesta protocollata, si fornisca sempre un riscontro che rivesta analoga forma.</u></p> <p>(cfr. pp. 26-27 del presente documento)</p>	<p>deve a) garantire la sicurezza e l'integrità del sistema; b) garantire la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita".</p> <p><i>A fronte della citata previsione normativa, si invita a protocollare sempre la corrispondenza in entrata e in uscita, per una corretta manutenzione del fascicolo ed in previsione di un eventuale possibile accesso agli atti, non rinvenendosi ragione alcuna che possa giustificare l'omissione."</i></p>	<p>Presenza della documentazione a corredo dell'istanza</p>
<p>Il materiale fornito ai fini dei controlli non sempre ha dato conto della completa presentazione di tutta la citata documentazione da parte dell'istante e quindi del rispetto della previsione regolamentare. Non può escludersi, tuttavia, che la verifica sia stata effettuata puntualmente da parte dei Municipi e che tale documentazione sia, pertanto, conservata agli atti, ma non sia stata messa a disposizione per i controlli.</p> <p><u>La Segreteria Generale ha richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto</u></p>	<p>Al sensi dell'art. 4 del "Regolamento per la concessione di contributi ed altre erogazioni economiche a favore di soggetti pubblici e privati ai sensi dell'art. 12 della legge 241/90", "1. Le domande firmate dal legale rappresentante dell'Ente richiedente, [...], devono contenere la seguente documentazione: [...]</p> <p>Per le attività di cui all'art. 2, lettera b) [attività di tipo occasionale o per singoli progetti]:</p> <p>1. relazione illustrativa dettagliata dell'iniziativa o della manifestazione da programmare, indicante la data di svolgimento e la richiesta del contributo;</p>	<p>la richiesta del contributo;</p>

<p><b>nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019.</b></p> <p>(cfr. pp.27-28 del presente documento)</p>	<p>2. eventuale materiale informativo;</p> <p>3. atto costitutivo dell'organismo proponente con allegato lo Statuto ove esista;</p> <p>4. copia del codice fiscale dell'Ente e partita IVA, se richiesta dalla normativa vigente;</p> <p>5. preventivo di spesa dell'iniziativa o della manifestazione, analiticamente suddiviso per voci, nonché degli introiti di ogni tipo, compresi i contributi e/o le sponsorizzazioni di Enti Pubblici o Privati;</p> <p>6. certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura, se l'Ente è una Società."</p> <p><i>I documenti indicati ai punti 1) e 5) devono essere sottoscritti dal legale rappresentante dell'Ente. "Le domande firmate dal legale rappresentante dell'ente richiedente [...] devono contenere la seguente documentazione:</i></p> <p><i>L'acquisizione di detta documentazione risulta imprescindibile al fine di poter dar seguito all'istanza pervenuta; pertanto si raccomanda il controllo puntuale della stessa in sede istruttoria, circostanza rispetto alla quale la Segreteria Generale ha motivo di ritenere che la verifica non sia stata sempre effettuata."</i></p>	
<p>Nella documentazione fornita ai fini dei controlli di alcuni procedimenti, non sempre è stata data piena evidenza della verifica relativa all'assenza di contenziosi e di morosità, pur citando l'avvenuta acquisizione dell'attestazione dell'Avvocatura comunale e del Demanio nel provvedimento di liquidazione.</p> <p>Nei casi in cui si è proceduto alla richiesta di integrazione, la documentazione è stata puntualmente fornita.</p> <p><b>Si raccomanda di dare sempre evidenza nel fascicolo relativo al procedimento delle verifiche effettuate relativamente all'assenza di contenziosi ed eventuali morosità.</b></p> <p>(cfr. p. 28 del presente documento)</p>	<p>"Tale verifica, prevista da una trattazione di massima della Segreteria Generale del 23 dicembre 1997, conservata agli atti, ha finalità di evitare che il contributo sia mirato ad esonerare l'ente dal pagamento del canone di locazione o comunque sia finalizzato ad "estinguere [...] debiti nei confronti del Comune". "Il fine è quello – si legge ancora nella trattazione in parola – di evitare un'indebita erogazione, anche in via indiretta, di somme da parte dell'Amministrazione al fine di estinguere o ridurre morosità del locatario, a fronte di una richiesta di contributo presentata per gli scopi previsti dall'art. 1 del Regolamento [dei Contributi]".</p> <p><i>Si raccomanda, pertanto, di acquisire sempre (dandone opportuna evidenza nel fascicolo relativo al procedimento) comprovata documentazione relativa all'assenza di contenziosi ed eventuale morosità."</i></p>	<p>La verifica sull'assenza di contenziosi o eventuale presenza di morosità derivante da occupazione di immobili di proprietà comunale</p>
<p><b>La Segreteria Generale ha apprezzato la produzione, in alcuni casi, di check-list dell'istruttoria svolta per alcuni</b></p>	<p>"Si raccomanda di supportare l'analisi della documentazione, prodotta a corredo del rendiconto da parte del soggetto percettore</p>	

<p>Corretta imputazione delle spese all'iniziativa per la quale è erogato il contributo</p>	<p><i>del contributo, con una scheda istruttoria che riporti quali spese possono essere effettivamente riconosciute ai fini della liquidazione del contributo:</i></p> <p><i>Ciò, infatti, risulterebbe particolarmente utile soprattutto nel caso in cui venga presentata una documentazione non strettamente inerente l'iniziativa in oggetto e di cui, quindi, potrà essere considerata solo una parte (es. esibizione di una bolletta telefonica di un determinato periodo nel corso del quale si è svolta l'iniziativa)."</i></p>	<p><b>procedimenti</b>, che tuttavia non contenevano la parte relativa alle spese riconosciute e non, ai fini della liquidazione.</p> <p>Si ribadisce, pertanto, il suggerimento di cui alla Relazione finale 2017 relativo alla redazione di una scheda riassuntiva contenente l'elencazione delle spese ammesse a rendicontazione ai fini della liquidazione.</p> <p>(cfr. p. 28 del presente documento)</p>
<p><b>PICCOLA MANUTENZIONE ORDINARIA</b></p>		
<p>La rotazione</p>	<p><i>"Le Linee guida ANAC n. 4/2016 raccomandano che l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture secondo le procedure semplificate di cui all'art. 36 del Codice dei contratti pubblici, ivi compreso l'affidamento diretto, avvengono nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, rotazione degli inviti e degli affidamenti"</i></p> <p><i>Al fine di ottemperare a quanto prescritto, si raccomanda di procedere alla rotazione dei fornitori incaricati per l'esecuzione delle operazioni di piccola manutenzione ordinaria. Seppur in presenza di affidamenti inferiori a € 40.000,00 o addirittura inferiore a € 1000,00, la comparazione di più preventivi risulterebbe auspicabile al fine di non determinare il ripetersi di quanto rilevato dalle attività di controllo, ovvero il reiterarsi degli affidamenti ad un unico operatore economico."</i></p>	<p>Nella documentazione esaminata nell'ambito dei procedimenti di Piccola Manutenzione Ordinaria non viene data evidenza del rispetto del principio di rotazione, tuttavia nella maggior parte dei casi si è provveduto a richiedere più preventivi ed è risultato affidatario l'operatore economico con il preventivo più conveniente.</p> <p><b>La Segreteria Generale ha richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019.</b></p> <p>(cfr. pp. 29-30 del presente documento)</p>
<p>Il frazionamento dei servizi.</p>		

<p>Nell'ambito del campione estratto non sono state rilevate difformità rispetto alle linee operative espresse nella Relazione finale sull'attività dei controlli espletata nel corso del 2017.</p> <p>(cfr. p. 30 del presente documento)</p>	<p>“Le Linee guida ANAC n. 49/2015 raccomandano che “Il frazionamento artificioso degli incarichi da assegnare al solo fine di procedere con affidamenti diretti in luogo delle dovose procedure “concorsuali” maggiormente concorrenziali, sia pur informali, come il cottimo fiduciario”.</p> <p>Si raccomanda una verifica periodica della necessità del Municipio e una conseguente programmazione degli interventi che eviti qualsiasi frazionamento.”</p>	<p>Creazione di un elenco di soggetti fornitori</p>
<p>Dalla documentazione fornita ai fini dei controlli, non pare emergere la redazione di tali elenchi.</p> <p><b>La Segreteria Generale ha, pertanto, richiesto sul punto idonee integrazioni e ulteriori informazioni di cui si darà conto nella Relazione finale, depositata all'esito dell'attività dei controlli per l'anno 2019.</b></p> <p>A tal riguardo giova osservare anche il fatto che nell'ambito delle piattaforme telematiche (ad es. Simtel) esistono elenchi di operatori economici accreditati che all'atto di iscrizione forniscono informazioni e documentazioni attestanti peculiarità e caratteristiche delle imprese stesse.</p> <p>Con la registrazione all'elenco, infatti, le imprese caricano una dichiarazione sostitutiva relativa ai requisiti di ordine generale e di idoneità professionale e alle informazioni sulla capacità economica, finanziaria, tecnica e professionale, che verranno in ogni caso sottoposte a controllo in caso di affidamento da parte della Pubblica Amministrazione.</p> <p>Anche nei casi di Piccola Manutenzione Ordinaria, quindi, è sempre possibile svolgere la procedura con l'utilizzo delle citate piattaforme telematiche anche a beneficio dell'indicazione fornita nella Relazione 2017.</p> <p>(cfr. p. 30 del presente documento)</p>	<p>“Le Linee guida ANAC n. 4/16 fanno espresso riferimento al criterio di rotazione degli inviti e degli affidamenti che per espressa previsione normativa deve orientare le stazioni appaltanti al fine di assicurare il principio di libera concorrenza previsto dall'articolo 30 comma 1 del Decreto Legislativo n. 50/2016.</p> <p>Un elenco degli operatori economici distinti per categoria appare, anche in applicazione delle suddette Linee guida, lo strumento più idoneo ad individuare soggetti che, in possesso dei requisiti a contrarre e delle caratteristiche tecniche necessarie, possano essere collocati in regime di concorrenza per l'aggiudicazione di un servizio/fornitura, in un'ottica di buon andamento dell'azione amministrativa e allo scopo di ottenere il miglior servizio grazie al sistema concorrenziale così garantito.</p> <p>Specificamente, da tali elenchi, l'Amministrazione potrebbe ultimamente attingere al fine di identificare più soggetti da invitare a procedure negoziate o, in caso di affidamento diretto, garantire la rotazione.”</p>	
<p>La Relazione finale 2017 dava conto del fatto che, nell'ambito dei procedimenti di Piccola Manutenzione Ordinaria, non</p>	<p>“Non sempre viene completata formalmente la sequenza procedimentale prevista per la PMO di cui alla Determinazione</p>	



<p>La sequenza procedimentale per la gestione della piccola manutenzione ordinaria (PMO).</p> <p><i>dirigenziale n. 42 del 18 ottobre 2012 adottata dall'allora Direzione Centrale Decentramento e Servizi al Cittadino.</i></p> <p>sempre veniva rispettata la sequenza procedimentale di cui alla Determinazione Dirigenziale n. 42 del 18 ottobre 2012, adottata dall'allora Direzione Centrale Decentramento e Servizi al Cittadino.</p> <p>Ai sensi della citata determinazione sono previste le seguenti fasi: formalizzazione della richiesta d'intervento; ricezione della richiesta d'intervento; sopralluogo del tecnico del Municipio; procedura di scelta del contraente; esecuzione del lavoro; sopralluogo del tecnico del Municipio con attestazione di regolare esecuzione del lavoro; liquidazione della fattura pervenuta.</p> <p>Il materiale fornito ai fini dei controlli non sempre ha dato conto dello svolgimento della procedura nel rispetto della sequenza anzidetta. In particolare, mancano attestazioni da parte dei soggetti esecutori dell'intervento concernenti la data di esecuzione, la descrizione dell'intervento e dei materiali usati.</p> <p>(cfr. p. 31 del presente documento)</p>	<p><i>dirigenziale n. 42 del 18 ottobre 2012 adottata dall'allora Direzione Centrale Decentramento e Servizi al Cittadino.</i></p> <p><i>Tale procedura viene svolta essenzialmente nelle seguenti fasi: formalizzazione della richiesta d'intervento; ricezione della richiesta d'intervento; sopralluogo del tecnico di municipio, procedura di scelta del contraente, esecuzione del lavoro, sopralluogo del tecnico di municipio con attestazione di regolare esecuzione del lavoro. Segue la liquidazione della fattura pervenuta.</i></p> <p><i>La suddetta procedura svolta nel rispetto della sequenza anzidetta viene in tal modo tracciata ed è possibile verificarne la correttezza e legittimità.</i></p>	<p>La pubblicazione degli atti</p>
<p><b>OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE, TRASVERSALI ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI PROCEDIMENTO ANALIZZATE</b></p>		
<p>Si è rilevato come nei fascicoli prodotti ai fini dei controlli non sempre è stata prodotta l'attestazione di affissione e definizione all'Albo Pretorio dei provvedimenti per i quali la legge impone la pubblicazione in quanto debbono essere portati a conoscenza del pubblico.</p> <p>Il problema si è posto specie con riferimento alle Determinazioni Dirigenziali.</p> <p>A tal proposito, si ricorda che l'omessa pubblicazione, oltre a costituire causa di responsabilità dirigenziale, incide sulla performance di ciascun dirigente ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009 e ss.mm.ii.</p>	<p>"Il D.Lgs. 33/2013 "Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" stabilisce: - all'art. 37 del (articolo così sostituito dall'art. 32 del d.lgs. n. 97 del 2016) prevede che "1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano: a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190; b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".</p> <p>- all'art. 26 "1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi,</p>	<p>La pubblicazione degli atti</p>

<p>Con riguardo agli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, si ricorda il disposto di cui all'art. 26. Il comma 2 della citata disposizione recita nel modo seguente: "Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro".</p> <p>La Segreteria Generale ha rilevato in alcuni casi l'avvenuta pubblicazione ai sensi della citata norma, nonostante si trattasse di importi inferiori alla soglia del mille euro.</p> <p>(cfr. pp. 32 del presente documento)</p>	<p>sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.</p> <p>2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro. Ove i soggetti beneficiari siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, vengono altresì pubblicati i dati consolidati di gruppo.</p> <p>3. La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.</p> <p>4. È esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinate dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati".</p> <p><i>Al fine di dare idonea evidenza dell'avvenuta pubblicazione prevista dalla norma, si consiglia di curare con maggiore precisione la collazione dei fascicoli."</i></p>	<p>La normativa richiamata dagli atti.</p>
<p>Nell'ambito dei procedimenti estratti si è avuto modo di rilevare che in alcuni casi gli atti presentavano riferimenti normativi non pertinenti, incompleti e abrogati.</p> <p>Per fare qualche esempio, la citazione della L.106/2011 per quanto concerne l'autocertificazione sulla regolarità contributiva è risultata non pertinente, in quanto la fattispecie risultava sussumibile nell'art. 46 d.p.r. 445 del 28 dicembre 2000.</p>	<p>"La puntuale indicazione dei visti di legge nel provvedimento è necessaria al fine di consentire ai destinatari del provvedimento stesso e a chi vi abbia interesse, di verificare la legittimità delle scelte compiute.</p> <p>L'assenza dei visti o l'inserimento di norme non aggiornate o addirittura abrogate, rende difficoltosa questa verifica e costituisce in tal modo ostacolo alla concreta realizzazione del principio di trasparenza.</p>	

<p>In altri casi sarebbe stato opportuno inserire tra i visti il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (art. 107) e il D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (art. 4), lo Statuto del Comune di Milano (art. 71). Per quanto riguarda i riferimenti normativi abrogati in moltissimi atti si cita il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 ai fini degli obblighi di pubblicazione, ma esso non è più attuale in quanto gli articoli 18 e 20 sono stati abrogati dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.</p> <p>A tal riguardo, si rammenta che la puntuale indicazione dei visti di legge nell'atto amministrativo è necessaria anche al fine di consentire ai destinatari dello stesso e a chi vi abbia interesse di verificare i presupposti di legittimità delle scelte compiute.</p> <p>L'assenza nei visti della puntuale indicazione delle norme di riferimento ovvero l'indicazione di disposizioni normative non pertinenti ovvero, ancora, di norme abrogate, rende difficoltosa questa verifica e costituisce, in tal modo, ostacolo alla concreta realizzazione del principio di trasparenza, impedendo la realizzazione della migliore partecipazione del cittadino alla vita amministrativa dell'ente e non rendendo pienamente intelligibile il percorso logico-giuridico posto a fondamento della decisione assunta.</p> <p><b>Si raccomanda, pertanto, una più puntuale indicazione dei presupposti di legge nei format utilizzati.</b></p> <p>(cfr. p. 32 del presente documento)</p>	<p><i>Questi suggerimenti derivano dalla rilevata presenza di atti con le criticità prima evidenziate.</i></p> <p><i>Si raccomanda, pertanto, una più puntuale indicazione dei presupposti di legge.</i></p>	
---	--	--

#### 5.4 Nuovi ambiti di controllo 2019

Con riguardo ai nuovi ambiti individuati per il 2019 dalla Cabina di Regia, occorre soffermarsi sulle seguenti aree:

- la prima riguardante gli atti posti in essere dalla Direzione Organizzazione e Risorse Umane;
- la seconda riguardante gli atti posti in essere dalla Direzione Risorse Finanziarie e Bilancio, con particolare riferimento all'applicazione del Canone per l'Occupazione di Suolo Pubblico (COSAP);
- la terza inerente "proroghe, rinnovi e varianti" posti in essere dalle Direzioni dell'Amministrazione Comunale.

In data 1 aprile 2019 il gruppo di lavoro sull'attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa ha eseguito le estrazioni relative ai provvedimenti di gestione del personale e al Canone per l'Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche. Come previsto dal Piano dei Controlli 2019, il numero indicativo di atti da sottoporre a controllo ammontava a:

- n. 100 per i provvedimenti di gestione del personale;
- n. 100 per COSAP.

In data 7 giugno 2019 il gruppo di lavoro sull'attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa ha eseguito le estrazioni relative ai provvedimenti di proroghe, rinnovi e varianti. Come previsto dal Piano dei Controlli 2019, il numero indicativo di atti da sottoporre a controllo ammontava a n. 400 atti.

Con riferimento ai provvedimenti di gestione del personale nonché a quelli di proroghe, rinnovi e varianti, la Segreteria Generale ha provveduto all'estrazione del campione e alla richiesta del materiale. Dell'esame degli atti pervenuti si darà contezza nell'ambito della Relazione finale sui controlli eseguiti nell'annualità 2019.

In relazione agli atti COSAP, è opportuno rilevare che l'83% dei procedimenti estratti riguardano la tipologia dei cosiddetti "Avvisi di manomissione", in quanto tale categoria di atti è particolarmente incidente sul totale dell'attività dell'Area competente (nell'ordine di circa diecimila avvisi all'anno). In considerazione della procedura riscontrata, la stessa merita di essere qui di seguito descritta.

Gli "avvisi di manomissione" attengono a occupazioni temporanee di suolo pubblico volte a consentire "la posa ed interventi manutentivi su condutture, tubazioni ed impianti di servizi in genere, nonché l'occupazione di aree adibite a cantiere necessarie per l'effettuazione delle attività in oggetto, con esclusione delle occupazioni finalizzate all'attività di cablaggio"<sup>13</sup>.

Tali tipologie di occupazioni sono individuate dall'art. 4 del Regolamento per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP) secondo cui "Le occupazioni di

---

<sup>13</sup> Art. 2 "oggetto" delle Convenzioni stipulate tra Il Comune di Milano e le Società A2A Calore & Servizi S.r.l., A2A Reti Gas S.p.a., A2A Reti Elettriche S.p.a.

*spazi ed aree pubbliche sono permanenti e temporanee: [...] b) sono temporanee le occupazioni di durata inferiore all'anno; [...]*".

I lavori in argomento posso essere "a) *lavori programmati: scavi per la posa, sostituzione e rimozione di condutture, comprese le occupazioni strumentali e funzionali ai predetti interventi (macchine operatrici, ecc); b) scavi di piccola entità (intervento su area inferiore a mq 10) per la riparazione di guasti ad impianti in genere, effettuati mediante la procedura denominata "avviso di manomissione" comprese le occupazioni strumentali e funzionali ai predetti lavori*".<sup>14</sup>

Al fine di normare i rapporti tra Amministrazione Comunale e i soggetti esterni che principalmente necessitano di effettuare tali tipologie di interventi, nel 2010 sono state stipulate apposite convenzioni. I soggetti firmatari delle convenzioni sono: A2A Calore & Servizi S.r.l.; A2A Reti Elettriche S.p.a.; A2A Reti Gas S.p.a., che dal 2016 ha inglobato A2A Reti Elettriche S.p.a. nonché A2A Servizi alla Distribuzione S.p.a.. Contestualmente a tale fusione, A2A Reti Gas S.p.a. ha modificato la propria ragione sociale in Unareti S.p.a.. Ciascuna convenzione "potrà essere rinnovata tacitamente in assenza di disposizioni contrarie che saranno comunicate massimo entro un mese dalla scadenza annuale".

Per quanto riguarda le occupazioni dinnanzi richiamate, dal punto di vista procedurale, da parte dell'operatore "dovrà essere presentata formale richiesta [volta ad] ottenere il relativo atto concessorio secondo quanto ordinariamente previsto dal vigente Regolamento Cosap [...]" e nei casi di cui alla citata lettera b) "la comunicazione dovrà pervenire cinque giorni prima dell'inizio dei lavori compatibilmente con le modalità di intervento. Dette occupazioni avranno una durata di dieci giorni cadauna, eventualmente prorogabili con adeguata motivazione una sola volta per ulteriori 10 giorni".

Il soggetto istante invia la richiesta, per posta elettronica ordinaria o per posta elettronica certificata, contenente "i giorni effettivi di occupazione" nonché il calcolo dell'importo dovuto ai sensi del tariffario COSAP. La richiesta viene inviata contemporaneamente all'Ufficio COSAP, all'Ufficio Tecnico e alla Polizia Locale competente per territorio municipale interessato dalla località dello scavo.

I dati contenuti nella richiesta vengono trasferiti dagli operatori del Comune di Milano in una piattaforma *on line* denominata OSAPI, la quale effettua la verifica automatica del calcolo del canone già effettuato dal soggetto esterno all'atto della domanda ed emette il buono di manomissione.

I buoni così elaborati, in considerazione del loro impatto numerico sull'attività dell'Area competente, vengono stampati e contabilizzati.

Con riguardo al versamento del canone conseguente all'occupazione di suolo pubblico, le citate convenzioni prevedono un bonifico iniziale e uno a conguaglio per annualità da parte di ciascun operatore. Nello specifico, "entro il mese di gennaio di ciascun anno, l'Amministrazione Comunale emetterà, a titolo di versamento in acconto relativo alle occupazioni che saranno effettuate nell'anno stesso, invito in pagamento Cosap di importo pari al 100% di quanto dovuto per le occupazioni [...] effettuate nell'anno precedente". L'operatore "provvederà al versamento in acconto entro il 28

---

<sup>14</sup> *Ibidem.*



febbraio dell'anno di riferimento. Entro la stessa data si provvederà ad eventuali conguagli relativi alle occupazioni effettuate nell'anno precedente. Nella determinazione dell'importo del suddetto invito di pagamento si terrà conto di eventuali importi di cui l'Amministrazione Comunale risulti creditrice o debitrice, senza applicazione di interessi, con riferimento al versamento effettuato a titolo di acconto nell'anno precedente".<sup>15</sup> E "in caso di mancato versamento dell'acconto, della somma a conguaglio o di qualsiasi altro importo dovuto sulla base della [...] convenzione la concessionaria deve ritenersi decaduta [...] dall'autorizzazione ad occupare gli spazi e le aree pubbliche [...]".<sup>16</sup>

L'importo del canone per l'occupazione aree pubbliche oltre alle spese istruttorie pari a € 20,00 per ciascun buono, versato con bonifico iniziale e conguaglio finale, viene incassato dall'Amministrazione Comunale sull'apposito Capitolo di Bilancio n. 246 della Direzione Bilancio ed Entrate.

Poiché, come si è detto, l'istanza viene inviata dall'operatore contemporaneamente all'Ufficio COSAP, all'Ufficio Tecnico e alla Polizia Locale competente per territorio municipale interessato dalla località dello scavo, dalle interlocuzioni avvenute con gli uffici si è appreso che gli stessi effettuano a campione controlli sugli interventi al fine di verificare la regolarità di quanto autocertificato dall'operatore all'atto dell'istanza. Ulteriori ed eventuali integrazioni sul tema potranno formare oggetto della Relazione finale 2019.

A seguito dell'effettuato esame della procedura, si possono esprimere le seguenti considerazioni.

La procedura individuata nel "Prontuario Tecnico per l'Utilizzo del Sottosuolo" del Comune di Milano, trova fondamento nella previsione dell'art. 45 della Legge Regionale Lombardia 18 aprile 2012 n. 7, che introduce un regime abilitativo semplificato ai sensi dell'art. 19 della L. 241/1990.<sup>17</sup> A fronte delle numerosissime istanze ricevute dagli Uffici dell'Amministrazione, quindi, con riguardo a questa tipologia di lavori e conseguenti occupazioni di suolo pubblico, si è rivelato particolarmente utile per l'Amministrazione Comunale avvalersi dell'istituto del silenzio-assenso, in luogo di un provvedimento espresso di autorizzazione. Ciò a vantaggio sia degli operatori esterni che degli uffici comunali, in quanto tale modalità ha assicurato una maggiore celerità dell'azione amministrativa.

Pur non attenendo ad aspetti di stretta legittimità, non si può fare a meno di osservare che l'impatto sull'attività dell'Ufficio potrebbe trarre ulteriore vantaggio dalla digitalizzazione del procedimento. Ciò, infatti, permetterebbe di ovviare all'immissione manuale dei dati nell'attuale sistema OSAPI, effettuata da parte del Comune, in quanto potrebbe essere messa a disposizione degli

---

<sup>15</sup> Art. 6 - *ibidem*

<sup>16</sup> Art. 7 - *ibidem*

<sup>17</sup> L.R. n. 7/2012 Art. 45 Regime abilitativo semplificato. 1. La posa di infrastrutture per telecomunicazioni elettroniche non è soggetta all'autorizzazione di cui all'articolo 39 della L.R. n. 26/2003 ed è realizzabile mediante segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 19 della l. 241/1990.

L.R. n. 26/2003 Art. 39. Realizzazione delle infrastrutture. 1. La realizzazione delle infrastrutture è subordinata al rilascio dell'autorizzazione; l'autorizzazione non può essere rilasciata qualora il medesimo servizio possa essere assicurato mediante l'utilizzo di infrastrutture esistenti, rispondenti agli obiettivi del presente titolo, senza compromettere l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati.



operatori esterni una piattaforma *on line* ove inserire la richiesta relativa al buono di manomissione, che nel contempo:

- tenga traccia di tutto il procedimento;
- dia certezza all'operatore della ricezione della domanda da parte dell'Amministrazione Comunale;
- permetta la contabilizzazione immediata dei buoni di manomissione ai fini della verifica in tempo reale dell'importo complessivo degli stessi e del saldo rispetto a quanto già versato in acconto da parte dell'operatore.

In considerazione della quantità elevata dei buoni di manomissione rispetto alle pratiche trattate dall'Ufficio, nonché della procedura standardizzata che si è ritenuto di adottare, si ritiene che per il secondo semestre l'attività di controllo soprassiederà rispetto al controllo di questa tipologia di atti, concentrandosi, invece, sulle residue concessioni di occupazione di aree pubbliche.

## 6. CONCLUSIONI.

L'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa ha fatto emergere la necessità di effettuare un presidio più puntuale su alcuni aspetti delle procedure analizzate per le singole tipologie di procedimento.

I rilievi relativi all'attività di controllo in modalità *follow up* sono stati anticipati per le vie brevi alla Direzione Municipi in data 18 luglio 2019.

Di tutti i rilievi dinnanzi menzionati ed enumerati nella presente relazione, ci si riserva di fare un ulteriore approfondimento anche attraverso l'idonea interlocuzione con le Direzioni interessate. Gli esiti di tale confronto troveranno opportuna sede nella Relazione finale relativa ai controlli successivi di regolarità amministrativa, così come prevista dal vigente Regolamento sui controlli Interni.

**Il Segretario Generale**  
Dott. Fabrizio Dall'Acqua  
(firmato digitalmente)

Dirigente referente estensore: Dott.ssa Maria Elisa Borrelli  
Funzionari amministrativi referenti:  
Dott. Luciano Ossani – Dott. Giuseppe Donnici - Dott.ssa Laura Eleonora Martini

## INDICE

1. Premessa	pag. 3
2. Obiettivi generali del Piano dei Controlli 2019	pag. 4
2.1. Contenuti del Piano: ambiti di attività	pag. 4
2.2. Dimensioni dei controlli	pag. 5
3. Lo strumento della scheda di sintesi o analisi	pag. 6
4. “Risultanze del controllo” ex art. 147 bis D.Lgs. n. 267/2000 e art. 5.2 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano	pag. 7
5. I controlli effettuati nel corso del I semestre 2019: l’attività di controllo espletata	pag. 9
5.1. L’ambito oggetto di controllo	pag. 9
5.2. Il controllo di <i>follow up</i>	pag. 15
5.3. Esiti dell’attività svolta	pag. 18
5.4. Nuovi ambiti di controllo 2019	pag. 52
6. Conclusioni	pag. 55

## Elenco dei grafici

Grafico n. 1 - Iter "Risultanze del controllo" ex art. 147 bis D.Lgs. n. 267/2000 e art. 5.2 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano

Grafico n. 2 - Numero procedimenti estratti per Direzione

Grafico n. 3 - Atti esaminati nel primo semestre 2019: Situazione al 30 giugno 2019

Grafico n. 4 - Atti esaminati nel primo semestre 2019: Situazione al 30 giugno 2019 e proiezione fine controlli

Grafico n. 5 - *Follow up* 2019: Consistenza del campione estratto e composizione dello stesso.

Grafico n. 6 - *Follow up* 2019: suddivisione dei procedimenti estratti per municipio e per tipologie

Grafico n. 7 - *Follow up* 2019: suddivisione degli atti estratti per municipio e per tipologie

Grafico n. 8 - *Follow up* 2019: procedimenti esaminati nel primo semestre 2019 - Importi liquidati per contributi

Grafico n. 9 - *Follow up* 2019: procedimenti esaminati nel primo semestre 2019 - Importi liquidati per iniziative

Grafico n. 10 - *Follow up* 2019: procedimenti esaminati nel primo semestre 2019 - Importi liquidati per PMO

Grafico n. 11 - *Follow up* 2019: Municipio 1 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 12 - *Follow up* 2019: Municipio 2 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 13 - *Follow up* 2019: Municipio 3 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 14 - *Follow up* 2019: procedimenti esaminati nel primo semestre 2019 - Municipio 4 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 15 - *Follow up* 2019: Municipio 5 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 16 - *Follow up* 2019: Municipio 6 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 17 - *Follow up* 2019: Municipio 7 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 18 - *Follow up* 2019: Municipio 8 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

Grafico n. 19 - *Follow up* 2019: Municipio 9 - Importi liquidati per contributi, iniziative, PMO e relative medie

## Elenco delle tabelle

Tabella n. 1 - Municipi coinvolti con indicazione del numero dei procedimenti estratti

Tabella n. 2 - Direzioni coinvolte con indicazione del numero dei procedimenti estratti

Tabella n. 3 - Quadro sinottico dei rilievi e degli esiti





## DiKe6 - Esito verifica firma digitale

Verifica effettuata in data 2019-07-19 10:13:19 (UTC)

File verificato: C:\Users\katia.trezzi\Desktop\Relazione semestrale 2019 - definitiva.pdf.p7m

Esito verifica: **Verifica completata con successo**

**Dati di dettaglio della verifica effettuata**

Firmatario 1: borrelli maria elisa  
Firma verificata: OK  
Verifica di validita' online: Effettuata con metodo OCSP. Timestamp della risposta del servizio  
19/07/2019 09:30:00

**Dati del certificato del firmatario borrelli maria elisa:**

Nome, Cognome: maria elisa borrelli  
Organizzazione: non presente  
Numero identificativo: 201671143511760  
Data di scadenza: 20/09/2019 00:00:00  
Autorita' di certificazione: InfoCert Firma Qualificata 2, INFOCERT SPA,  
Certificatore Accreditato,  
07945211006, IT  
Documentazione del certificato (CPS): <http://www.firma.infocert.it/documentazione/manuali.php>  
Identificativo del CPS: OID 1.3.76.36.1.1.32  
Identificativo del CPS: OID 1.3.76.24.1.1.2

Firmatario 2: DALL'ACQUA FABRIZIO  
Firma verificata: OK  
Verifica di validita' online: Effettuata con metodo OCSP. Timestamp della risposta del servizio  
19/07/2019 09:30:00

**Dati del certificato del firmatario DALL'ACQUA FABRIZIO:**

Nome, Cognome: FABRIZIO DALL'ACQUA  
Numero identificativo: 20197116624493  
Data di scadenza: 18/02/2022 00:00:00  
Autorita' di certificazione:



## DiKe6 - Esito verifica firma digitale

InfoCert Firma Qualificata 2, INFOCERT SPA,  
Certificatore Accreditato,  
07945211006, IT

Documentazione del certificato (CPS):	<a href="http://www.firma.infocert.it/documentazione/manuali.php">http://www.firma.infocert.it/documentazione/manuali.php</a>
Identificativo del CPS:	OID 1.3.76.36.1.1.32
Identificativo del CPS:	OID 1.3.76.24.1.1.2
Identificativo del CPS:	OID 0.4.0.194112.1.2

---

### Fine rapporto di verifica



Il futuro digitale e' adesso

InfoCert S.p.A. (<https://www.infocert.it/>) 2016 | P.IVA 07945211006