



Milano, 11 novembre 2022

Al Sig. Sindaco
Dott. Giuseppe Sala

Al Presidente del Consiglio Comunale
Dott.ssa Elena Buscemi

Al Direttore Generale
Dott. Christian Malangone

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Al Nucleo Indipendente di Valutazione

Al Capo di Gabinetto del Sindaco
Avv. Mario Vanni

Al Direttore dell'Area Servizio Presidenza del
Consiglio Comunale
Dott. Andrea Novaga

Al Direttore della Direzione Organizzazione e
Risorse Umane
Dott.ssa Monica Mori

Al Direttore della Direzione Rigenerazione Urbana
Arch. Simona Collarini

Al Direttore della Direzione Welfare e Salute
Dott. Michele Petrelli

Al Direttore della Direzione Bilancio e Partecipate
Dott. Roberto Nicola Colangelo

Al Direttore della Direzione Avvocatura
Avv. Antonello Mandarano

Al Comandante della Polizia Municipale
Direzione Sicurezza Urbana
Dott. Marco Ciacci

Al Direttore della Direzione Educazione
Dott. Beatrice Arcari



Al Direttore della Direzione Cultura
Dott. Marco Edoardo Maria Minoja

Al Direttore della Direzione Servizi Civici e
Municipi
Dott.ssa Laura Peroncini

Al Direttore della Direzione Mobilità
Ing. Stefano Fabrizio Riazzola

Al Direttore della Direzione Lavoro Giovani e Sport
Dott.ssa Sabina Banfi

Al Direttore della Direzione Casa
Arch. Franco Zinna

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

Al Direttore della Direzione Tecnica e Arredo
Urbano
Ing. Massimiliano Papetti

Al Direttore della Direzione Innovazione
Tecnologica e Digitale
Dott. Guido Arnone

Al Direttore della Direzione Demanio e Patrimonio
Dott.ssa Silvia Brandodoro

Al Direttore della Direzione Verde e Ambiente
Dott. Angelo Pascale

Al Direttore della Direzione Specialistica Autorità
di Gestione e Monitoraggio Piani
Dott. Dario Luigi Moneta

Al Direttore della Direzione Specialistica Incassi e
Riscossione
Dott.ssa Antonella Fabiano

Al Direttore della Direzione Specialistica
Infrastrutture del Territorio
Ing. Salvatore Barbara

Al Direttore della Direzione Specialistica
Autorizzazioni e Concessioni-SUAP
Dott. Luigi Draisci

Loro Sedi



OGGETTO: Controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex art. 147-bis D.Lgs. n. 267/2000 – Risultanze del controllo ex art. 5 del Regolamento sul sistema dei controlli interni Anno 2022 – I report semestrale.

Indice

Lo strumento della scheda di sintesi o scheda di analisi	5
L'attività sul primo semestre 2022.....	6
CONVENZIONAMENTI DEI NIDI	7
Descrizione del procedimento	7
Irregolarità emerse in fase di controllo.....	9
Legittimità normativa e regolamentare: termini di pagamento superiori a 30 giorni (esito: assenza di irregolarità)	9
Qualità dell'atto amministrativo: qualità della motivazione e coerenza generale dell'atto	10
Qualità dell'atto amministrativo: pertinenza e completezza dei riferimenti normativi	11
Qualità dell'atto amministrativo: scarsa leggibilità del modello di sopralluogo	11
Corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati: protocollazione del documento trasmesso mediante posta elettronica certificata	12
ATTI EMANATI IN ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER INCENTIVARE L'ACCESSO ALL'AFFITTO IN CITTA' ANCHE TRAMITE L'AGENZIA SOCIALE PER LA LOCAZIONE	12
Descrizione del procedimento	12
Irregolarità emerse in fase di controllo.....	13
Legittimità normativa e regolamentare: pubblicità delle sedute della commissione giudicatrice	13
Qualità dell'atto amministrativo: ritardo nella indizione della procedura.....	14
PROCEDURE RELATIVE ALL'ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI DI COMPETENZA DELLA DIREZIONE INNOVAZIONE TECNOLOGICA E DIGITALE	14
Descrizione del procedimento	14
Irregolarità emerse in fase di controllo.....	15
Qualità dell'atto amministrativo: errata indicazione impegno di spesa e tardività della conseguente rettifica.....	15
Qualità dell'atto amministrativo: qualità della motivazione.....	15
PROCEDIMENTI DI ASSUNZIONE PERSONALE EX ARTT. 110 E 90 D.LGS. N. 267/2000.....	17
Descrizione del procedimento	17
Irregolarità emerse in fase di controllo.....	18
Legittimità normativa e regolamentare: pubblicazioni degli incarichi a commissari esterni	18
Qualità dell'atto amministrativo: criteri di selezione	18
Qualità dell'atto: indicazione del Responsabile del procedimento in ogni atto della procedura, ivi incluse le comunicazioni personali	19
Qualità dell'atto amministrativo: proposta di modifica del modello utilizzato per la dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità per la nomina a commissario.....	19



PROCEDIMENTI DI AUTOTUTELA DEI VERBALI CONTESTATI E NOTIFICATI	19
Considerazioni sul procedimento	20
Irregolarità emerse in fase di controllo	20
Legittimità normativa e regolamentare.....	21
Qualità dell'atto amministrativo: completezza della descrizione dell'istruttoria	21
Corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati	22

INTRODUZIONE: AMBITI DI CONTROLLO 2022 E INQUADRAMENTO DELL' ATTIVITÀ

La presente relazione rendiconta gli esiti dell'attività svolta dalla Segreteria Generale nel corso dell'annualità 2022, con particolare riguardo al primo semestre, in ordine al controllo

successivo di regolarità amministrativa di cui all'art. 147-bis del D. Lgs. n. 267/2000 e al Regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 7 del 11 febbraio 2013.

Come previsto dal Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano, l'attività relativa ai controlli successivi di regolarità amministrativa prende avvio dal Piano Controlli del Segretario Generale così come approvato annualmente dalla Cabina di Regia¹.

Lo strumento della scheda di sintesi o scheda di analisi

Il controllo successivo di regolarità amministrativa viene concretamente attuato attraverso l'utilizzo della scheda di sintesi o scheda di analisi, approvata nel suo schema dalla citata Cabina di Regia (istituita ai sensi dell'art. 21 del Regolamento dei Controlli interni del Comune di Milano). L'analisi degli atti, infatti, avviene attraverso la compilazione della scheda di analisi, che prevede specifici indicatori di valutazione articolati come di seguito indicati:

1) Legittimità normativa e regolamentare: conformità dell'atto alla normativa applicabile europea, nazionale o regionale, nonché ai regolamenti comunali vigenti, sulla base dei seguenti elementi:

- a. rispetto delle norme sulla competenza dell'organo;
- b. pertinenza/completezza dei riferimenti normativi;
- c. completezza della descrizione dell'istruttoria;
- d. corretta esplicitazione della motivazione;
- e. rispetto dei tempi previsti dalla norma;
- f. coerenza con il modello operativo contenuto nel Piano di Prevenzione della Corruzione del Comune di Milano.

2) Rispetto trasparenza: pubblicazione dell'atto nei termini previsti dalla Legge o dai Regolamenti, sulla base dei seguenti elementi: a. avvenuta pubblicazione all'albo pretorio; b. rispetto dei tempi di pubblicazione all'albo pretorio.

3) Rispetto privacy: trattamento dei dati in conformità alle norme sulla riservatezza degli stessi, ivi compreso il Regolamento UE 2016/679 (GDPR). L'articolo 4.3 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano, prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno *“il Segretario Generale, sentito il Direttore Generale e i Responsabili delle Unità Organizzative apicali dell'Ente”*, predisponga *“le attività annuali, specificando quantità e tipologie di provvedimenti da sottoporre a campionamento, le dimensioni economiche o di impatto ad essi relative, la tempistica delle attività di controllo”*.

4) Qualità dell'atto amministrativo: qualità della motivazione e coerenza generale dell'atto, sulla base dei seguenti elementi:

- a. pertinenza/completezza dei riferimenti normativi;
- b. completezza della descrizione dell'istruttoria;
- c. coerenza tra preambolo e dispositivo dell'atto;
- d. completezza del dispositivo.

¹ L'articolo 4.3 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano, prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno *“il Segretario Generale, sentito il Direttore Generale e i Responsabili delle Unità Organizzative apicali dell'Ente”*, predisponga *“le attività annuali, specificando quantità e tipologie di provvedimenti da sottoporre a campionamento, le dimensioni economiche o di impatto ad essi relative, la tempistica delle attività di controllo”*.



5) Corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati; sulla base dei seguenti elementi:

- a. corretta allegazione della documentazione;
- b. rispetto di quanto previsto all'interno del manuale sul sistema di protocollo "Auriga".

La valutazione in merito al rispetto degli indicatori n. 1, 2 e 3 prevede una struttura di tipo "si/no", mentre la valutazione in merito al rispetto degli indicatori n. 4 e 5 prevede invece una graduazione a tre livelli ("buono" - "sufficiente" - "insufficiente").

La valutazione della coerenza degli atti amministrativi agli indicatori predeterminati nella scheda di analisi viene eseguita dall'Unità Organizzativa preposta al controllo, coordinata da un Vice Segretario Generale in raccordo col Segretario Generale. Ogni atto può presentare più profili di irregolarità/qualità a seconda del numero di indicatori che si ritiene non rispettato. A seconda del numero di irregolarità e della gravità delle stesse, la scheda viene compilata con la formulazione di un risultato di sintesi ("positivo/negativo") attraverso una codifica a colori di tipo semaforico (verde = regolare, giallo = con irregolarità lievi, rosso = irregolare).

Tutte le schede relative agli atti e ai procedimenti controllati sono conservate nella piattaforma informatica, operativa dal 1° luglio 2020.

Le irregolarità rilevate nel corso delle verifiche eseguite saranno qui di seguito esposte sulla base degli indicatori dinnanzi enunciati.

L'attività sul primo semestre 2022

In data 25 gennaio 2022, ai sensi dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 21 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, si è riunita la Cabina di Regia per l'approvazione del Piano Controlli per l'anno 2022, che qui si richiama integralmente e per la cui lettura si rimanda a quanto pubblicato nell'apposita sezione di "Amministrazione Trasparente" del sito internet istituzionale².

Il Piano 2022³ ha previsto di sottoporre a controllo sei tipologie di procedimenti: 1. Atti riguardanti le attività connesse all'utilizzo del Recovery Fund (Ambito trasversale); 2. Procedure relative all'acquisizione di beni e servizi di competenza della Direzione Innovazione Tecnologica e Digitale (Direzione Centrale Unica e Appalti – Area Gestione Amministrativa Contratti ICT e Direzione Innovazione Tecnologica e Digitale); 3. Atti emanati in attuazione delle politiche per incentivare l'accesso all'affitto in città anche tramite l'Agenzia Sociale per la Locazione (Direzione Casa – Area Politiche per l'Affitto); 4. Atti relativi all'accreditamento e alla compartecipazione alle spese per residenzialità anziani e disabili (Direzione Welfare e Salute); 5. Convenzionamenti dei Nidi (Direzione Educazione); 6. Opere di Urbanizzazione eseguite "a scomputo" (totale o parziale) degli oneri concessori dovuti - seguito dell'attività impostata nel corso dell'annualità 2021 (Direzione Rigenerazione Urbana).

² <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/controlli-e-rilievi-sull-amministrazione/attivita-di-controllo-successivo-di-regolarita-amministrativa-su-atti-e-procedimenti>

³ <https://www.comune.milano.it/documents/20126/200620821/Piano+dei+Controlli+anno+2022.pdf/10067d0b-f68f-a170-d92e-c3e272937558?t=1643648974712>.



Con riguardo all'attività di follow up, viene verificato il recepimento delle linee operative con riguardo ai seguenti ambiti presenti nel Piano 2020, ovvero: 1. Contributi per la sostituzione di veicoli nocivi all'ambiente con l'acquisto di nuovi veicoli meno inquinanti (Direzione Mobilità); 2. Co-progettazioni con soggetti del Terzo Settore (Direzione Welfare e Salute); 3. Procedimenti di assunzione personale ex artt. 110 e 90 D. Lgs. n. 267/2000 (Direzione Organizzazione e Risorse Umane); 4. Procedimenti di concessione di contributi alle piccole e medie imprese con fondi statali (Direzione Lavoro Giovani e Sport); 5. Concessioni cimiteriali, ivi comprese le tombe di famiglia (Direzione Servizi Civici e Municipi); 6. Procedura di autotutela dei verbali contestati e notificati (Direzione Sicurezza Urbana).

L'attività 2022 viene scandita in quadrimestri, cosicché si procede preferenzialmente all'esame degli atti collocati temporalmente nel quadrimestre precedente a quello in cui si svolge il controllo.

Oggetto di verifica sono n. 900 atti adottati dagli Uffici comunali interessati alla tipologia dei procedimenti sopra citati.

Sotto il profilo operativo, l'attività di analisi è stata condotta mediante l'utilizzo dei medesimi modelli di scheda-controllo già in uso dal 2019.

Nel periodo gennaio-giugno 2022, oggetto del presente referto, sono stati esaminati n. 383 atti.

STATO AVANZAMENTO CONTROLLI ATTI AMMINISTRATIVI		
900 ATTI		
ANNO 2022		
MONITORAGGIO ATTI CONTROLLI 2022	900	100%
ATTI ESAMINATI AL 30 GIUGNO 2022	383	42,55%
ATTI DA ESAMINARE	517	57,44%

Nei paragrafi seguenti si riporta uno schematico rapporto delle principali irregolarità rinvenute negli atti esaminati, previa sintetica descrizione dei procedimenti esaminati e degli ambiti di riferimento.

CONVENZIONAMENTI DEI NIDI

Descrizione del procedimento

I requisiti di funzionamento di nidi, micronidi e centri prima infanzia sono stati individuati, da Regione Lombardia, con la Deliberazione di Giunta Regionale 11 febbraio 2005, n. VII/20588 “Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia”, modificata, per quanto attiene ai soli nidi, con Deliberazione di Giunta Regionale 9 marzo 2020 - n. XI/2929 “Revisione e aggiornamento dei requisiti per l’esercizio degli asili nido: modifica della d.g.r. 11 febbraio 2005, n. 20588. Determinazioni”.

L’art. 15 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 3 “Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale” definisce l’accreditamento come “*il possesso di specifici requisiti strutturali, tecnici, organizzativi, funzionali e di standard di qualità, ulteriori rispetto a quelli previsti per l’esercizio dell’unità d’offerta*” (art. 16) e stabilisce che l’esercizio delle strutture relative alle unità d’offerta della rete sociale è soggetto alla presentazione di una comunicazione preventiva (C.P.E.) al comune competente per territorio, che certifichi, da parte del gestore, il possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni regionali.

L’art. 13, lett. d) della medesima legge affida ai comuni la definizione dei requisiti di accreditamento delle unità di offerta sociali in base ai criteri stabiliti dalla Regione, il successivo accreditamento e la stipula dei relativi contratti.

La Deliberazione di Giunta Regionale 16 febbraio 2005, n.20943 “*Definizione dei criteri per l’accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi per le persone disabili*” stabilisce, attualmente, i criteri di Regione Lombardia per l’accreditamento.

Il Decreto del Direttore Generale Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia n. 1254 del 15 febbraio 2010 “Prime indicazioni operative in ordine a Esercizio e Accredimento delle Unità d’offerta sociali” individua le procedure sulla base delle quali i comuni sovrintendono alla messa in esercizio delle unità d’offerta ovvero provvedono all’accreditamento.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 1431 del 05.06.2009 si è proceduto ad approvare la procedura sperimentale per l’accreditamento delle Unità d’Offerta erogatrici di servizi per la prima infanzia (nidi, micro-nidi, centri prima infanzia, nidi famiglia), per lo sviluppo delle politiche educative di rete e le linee di indirizzo per la predisposizione dell’Avviso Pubblico, per la costituzione del patto di accreditamento e dei relativi elenchi.

Con determinazione dirigenziale n. 832 del 02.07.2009 è stata approvata la procedura per l’accreditamento dei soggetti privati erogatori di servizi per la prima infanzia e l’avviso pubblico riportante le modalità per la presentazione della domanda e delle condizioni economiche per l’acquisizione dei posti².

Con determinazione dirigenziale n. 118 del 28.01.2010 si è provveduto alla costituzione e pubblicazione dell’Elenco dei soggetti accreditati erogatori di servizi per la prima infanzia nella Città di Milano comprendente soggetti privati gestori di proprie Unità di Offerta Sociale con i quali l’Amministrazione Comunale può stipulare convenzioni per l’inserimento di bambine e bambini provenienti da graduatorie comunali, tuttora vigente e più volte aggiornato con successivi provvedimenti dirigenziali³.

Nel mese di gennaio, prima dell’avvio delle procedure di iscrizione per il nuovo anno educativo, l’Area Servizi all’Infanzia individua il numero complessivo di posti da offrire alla città tenendo conto:

- 1) del numero di bambini confermati dall’anno in corso;

- 2) dei posti disponibili presso le strutture a gestione diretta e in appalto;
- 3) delle risorse finanziarie disponibili.

Tutti i gestori delle strutture già accreditate (siano essi convenzionati o meno) vengono invitati formalmente a comunicare al Comune quanti posti intendono offrire per il nuovo anno educativo; qualora il numero di posti offerti risulti superiore alle risorse disponibili, si provvede a ridimensionare l'offerta con criteri proporzionali.

Il numero dei posti così definito viene comunicato al gestore e inserito nel "comunicato iscrizioni".

Periodicamente, generalmente con cadenza triennale, si provvede all'approvazione dello schema di convenzione da sottoporre ai gestori accreditati e a impegnare la conseguente spesa massima presunta. Le convenzioni prevedono, a favore degli enti sottoscrittori delle stesse, il pagamento di un corrispettivo contrattuale a fronte di un servizio reso, il quale consiste nell'accogliere (alle condizioni previste dalla convenzione) bambini provenienti dalle graduatorie comunali nei loro nidi. I bambini accolti restano inseriti nelle graduatorie comunali a pieno titolo e alle stesse condizioni di quelli iscritti nei servizi a gestione comunale e le famiglie versano direttamente al Comune di Milano la relativa retta sulla base della fascia ISEE di appartenenza.

Lo schema di convenzione attualmente adottato è rimasto sostanzialmente invariato dall'anno educativo 2013/2014.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 748 del 02/07/2021 sono state fissate le linee di indirizzo cui attenersi nella predisposizione delle nuove convenzioni da sottoscrivere entro l'avvio dell'anno educativo 2021/2022.

Con determinazione dirigenziale n. 6142 del 29/07/2021 è stato approvato lo schema di convenzione nel rispetto delle linee di indirizzo approvate dalla Giunta Comunale.

Irregolarità emerse in fase di controllo

Legittimità normativa e regolamentare: termini di pagamento superiori a 30 giorni (esito: assenza di irregolarità)

Tutte le convenzioni esaminate e, conseguentemente, tutti gli atti di liquidazione emessi, prevedono un termine per il pagamento del corrispettivo di quarantacinque giorni decorrenti dalla data di ricevimento della fattura/nota di debito elettronica, previa verifica della congruità dell'importo esposto con i dati risultanti dai registri mensili.

La materia è stata più volte oggetto di regolamentazione da parte del legislatore, prima con la direttiva europea 2000/35/CE, recepita dal D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, poi con la direttiva 2011/7/UE, recepita dal D.Lgs 9 novembre 2012, n. 192, infine con la legge 3 maggio 2019, n. 37, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018".

L'art. 5 della legge europea 2018 sostituisce interamente l'art. 113-bis del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), individuando tempi più stretti per i pagamenti alle imprese negli appalti pubblici da parte della PA: non oltre 30 giorni decorrenti dall'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori (SAL). In casi eccezionali, giustificati dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche, è possibile un diverso termine, comunque non superiore ai 60 giorni.



Dall'interlocazione avviata con gli uffici della Direzione interessata dal controllo è emerso che il termine di 45 giorni dal ricevimento della fattura è stato concordato tra le parti, sussistendo un'impossibilità materiale di rispettare un termine inferiore, allo scopo di non compromettere la qualità del controllo sulle prestazioni erogate in attuazione della convenzione. La clausola sui termini di pagamento risulta esplicitamente prevista nel testo contrattuale.

Il termine negoziato è stato concretamente rispettato dall'Amministrazione, come si evince dall'esame degli atti di liquidazione emessi.

Si ritiene pertanto che **la particolare natura del contratto giustifichi la previsione di termini di pagamento superiori a 30 giorni** ma comunque inferiori al massimo stabilità dalla legge, pari a 60 giorni.

Qualità dell'atto amministrativo: qualità della motivazione e coerenza generale dell'atto

Nel corso dell'attività di controllo sono stati rilevati dei casi circoscritti che presentavano irregolarità dal punto di vista della motivazione dell'atto.

Si rammenta che l'obbligo di motivazione dell'atto amministrativo è stato espressamente introdotto dall'art. 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

In un atto di liquidazione avente ad oggetto l'integrazione di un precedente atto (Atto di liquidazione 2022/4828 del 03/03/2022), non si specificano le ragioni per cui l'importo precedentemente liquidato debba essere integrato, ad esempio per un erroneo conteggio dei bambini a cui il servizio è stato erogato, ma si afferma sinteticamente: *“si precisa che, si tratta di una integrazione sulla fattura n. 13/PA relativa al mese di gennaio 2022”*.

In un altro caso (determina dirigenziale n. 235/2012) l'apparato motivazionale dell'atto risulta carente sotto il profilo logico-argomentativo. Con determinazione dirigenziale n. 131 del 20 marzo 2012 sono stati approvati i lavori della commissione tecnica nominata per esaminare le richieste di ammissione all'Elenco A dei soggetti accreditati erogatori di servizi per la prima infanzia. La domanda presentata da un soggetto era stata respinta in quanto, *“nello ‘Schema requisiti soggettivi – Proposta tecnica’, dichiara esplicitamente la mancata presenza di personale ausiliario; in violazione quindi della Delibera della Giunta Regionale n. VII/20588 del 11 febbraio 2005 nonché in contrasto con quanto previsto dall'art. 4 del bando in cui si prevede, tra i requisiti minimi il possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni regionali”*. La domanda presentata da un altro soggetto era stata altresì respinta *“in quanto, nello ‘Schema requisiti soggettivi – Proposta tecnica’, dichiara che il nido è attrezzato ad ospitare bambini da 6 a 36 mesi, con esclusione quindi della fascia di età 3-6 mesi; ciò in contrasto con: a) la Deliberazione della Giunta Regionale n. VII/20588 dell'11 febbraio 2005 in cui si definisce l'unità di offerta nido come “Servizio di tipo diurno, pubblico o privato, di capacità ricettiva da 11 a un massimo di 60 bambine/i dai tre mesi ai tre anni, b) la Deliberazione della Giunta Regionale n. VIII/11152 del 3 febbraio 2012 nella quale si prevede che la sottoscrizione della convenzione debba inserirsi nell'ambito della programmazione regionale e locale, ed essere volta ad offrire ai cittadini che non hanno possibilità di inserimento nell'offerta comunale di servizi per la prima infanzia, di poter accedere all'offerta privata con le medesime opportunità. La candidatura di Il Bosco Incantato, oltre a presentarsi in contrasto con la norma regionale che definisce l'unità di offerta nido, introduce una disparità di accesso delle famiglie rispetto ai nidi a gestione comunale, presso i quali l'accesso è consentito da 3 a 36 mesi”*. Entrambi i soggetti esclusi hanno presentato autonoma richiesta di riesame ed è stata convocata la commissione per l'esame di



dette istanze. Nel verbale si legge: *“La commissione, esaminate le istanze presentate, ritiene di poter riesaminare le proprie decisioni assunte in data 9 marzo 2012 e propone la riforma della determinazione del Direttore del Settore Servizi all’Infanzia n. 131 del 20 marzo 2012 in favore dell’accoglimento delle istanze e, quindi, della richiesta di accreditamento presentate da Il Bosco Incantato soc. coop. e da Coccole&Giochi s.r.l.”*. Dall’affermazione non si evincono le ragioni per superare l’orientamento espresso in precedenza e volto ad escludere i due operatori. Non viene pertanto espressa alcuna idonea motivazione per la rettifica della determinazione dirigenziale n. 131 del 20 marzo 2012. La determinazione dirigenziale n. 235 del 3 maggio 2012 (Approvazione dei lavori e del verbale della Commissione Tecnica prevista dall’avviso di riapertura dei termini per la presentazione delle domande per l’accreditamento dei soggetti erogatori di servizi socio-educativi rivolti alla prima infanzia (elenco a) tenutasi in data 26 aprile 2012. Rettifica della determinazione dirigenziale n. 131 del 20 marzo 2012) afferma che *“la commissione tecnica si è riunita in data 26 aprile 2012 proponendo di accogliere le istanze di riesame; è quindi necessario approvare i lavori ed il relativo verbale della Commissione Tecnica procedendo altresì ad aggiornare l’Elenco A dei soggetti privati accreditati erogatori di servizi per la prima infanzia con l’inserimento dei soggetti ammessi”*, non aggiungendo nulla rispetto a quanto riportato nel verbale sopra richiamato. Dall’interlocuzione con la Direzione competente⁴ si è potuto rilevare come il richiamo alle istanze degli interessati, contenenti le motivazioni a sostegno della richiesta di riesame, sia stato considerato quale rinvio alle motivazioni, *per relationem*. Ritenendo comunque sussistente la necessità di motivare in maniera esplicita ed esaustiva i provvedimenti amministrativi, si prende atto della dichiarata disponibilità della Direzione a prestare maggiore attenzione alla questione.

Qualità dell’atto amministrativo: pertinenza e completezza dei riferimenti normativi

Alcuni documenti⁵ afferenti ai fascicoli degli atti di liquidazione esaminati nel corso dell’attività di controllo si presentano non sempre precisi sotto il profilo della citazione della normativa applicabile (es. il richiamo all’art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 che si riferisce alla certificazione del casellario per ragioni di elettorato attivo e passivo; mancano riferimenti al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e al Decreto Legislativo 30 Giugno 2003, n. 196 aggiornato al regolamento (UE) n. 2016/679 c.d. GDPR).

Qualità dell’atto amministrativo: scarsa leggibilità del modello di sopralluogo

Il Comune di Milano, attraverso l’ufficio preposto, ha facoltà di effettuare in ogni momento sopralluoghi, controlli e verifiche al fine di accertare il rispetto della normativa vigente e il mantenimento dei requisiti di accreditamento e degli adempimenti legati alla presente convenzione. L’esito del sopralluogo viene formalizzato in un verbale (Scheda di Rilevazione Unità d’Offerta Socio-Assistenziali-Prima Infanzia), redatto manualmente e sottoscritto dalle parti. Questa procedura è parte di un modello operativo agito dalla Direzione Educazione, cfr. modello operativo n. 37/20: “Accreditamento per la gestione dei servizi”⁶.

In alcuni casi⁷ il verbale risulta poco leggibile a causa delle correzioni apportate manualmente, come in un caso in cui risulta non leggibile il campo n. 2.2. “Numero utenti”. Sarebbe opportuno informare

⁴ Comunicazione pervenuta a mezzo mail in data 17 ottobre 2022

⁵ Ci si riferisce in particolare alle richieste di certificazione del casellario penale.

⁶ Cfr. Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

<https://www.comune.milano.it/documents/20126/200619400/Delibera+PTCP+2022+-2024.pdf/6dd1839f-86f5-cdb7-86cc-677e3f2b1a09?t=1651252318150>.

⁷ A titolo di esempio: scheda sopralluogo presso il nido d’infanzia “I Pulcini dell’Oasi” del 24/9/2021



i controller della necessità di apportare le eventuali correzioni usando le interlineature in luogo delle cancellazioni.

Corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati: protocollazione del documento trasmesso mediante posta elettronica certificata

Nel corso dell'attività è stata analizzata la modalità di trasmissione di un documento amministrativo mediante il canale della posta elettronica certificata.

Il legislatore, già con l'art. 53 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, prevede che sono soggetti a registrazione tutti i documenti informatici ricevuti o spediti dalle pubbliche amministrazioni; l'art. 40-bis, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale, conferma l'obbligo della registrazione di protocollo per le comunicazioni che pervengono o sono inviate attraverso la casella di pec istituzionale e gli altri eventuali indirizzi di posta elettronica dichiarati all'Indice degli indirizzi delle amministrazioni pubbliche (www.indicepa.gov.it), le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica con le modalità di cui all'articolo 65⁷.

L'ambito di controllo "Convenzioni nido" ha evidenziato il fatto che le comunicazioni inviate via pec, ad esempio quelle ad esito dei sopralluoghi, non vengono protocollate in ragione del fatto che vengono trasmesse tramite la posta elettronica certificata. Si suggerisce pertanto di integrare quanto prima la casella PEC mittente, in uso alla Direzione, all'interno del Sistema di Gestione Documentale Auriga, in modo che tale sistema assegni ad ogni pec inviata o ricevuta il relativo numero univoco di registrazione.

ATTI EMANATI IN ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER INCENTIVARE L'ACCESSO ALL'AFFITTO IN CITTA' ANCHE TRAMITE L'AGENZIA SOCIALE PER LA LOCAZIONE

Descrizione del procedimento

Negli ultimi anni l'Amministrazione comunale ha messo in campo diverse misure finalizzate a fronteggiare fenomeni di disagio abitativo sul territorio, buona parte delle quali sono state strutturate nel progetto di iniziativa sperimentale "Agenzia sociale per la locazione", approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 1584 del 31.07.2014.

Il progetto Agenzia sociale per la locazione - Milano Abitare è stato avviato nel 2015 dalla Fondazione Welfare Ambrosiano (FWA), soggetto selezionato nell'ambito di una procedura di progettazione sulla base della convenzione stipulata in data 26.3.2015, con durata quinquennale.

La Commissione europea, con decisione di esecuzione n. C (2015) 4998 del 14.07.2015, ha approvato il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020 (PON Metro) per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE) nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" in Italia.

Nell'ambito del PON Metro, il Comune di Milano, nella veste di Organismo Intermedio, ha declinato la propria strategia integrata mediante il Piano Operativo Città di Milano, approvato con



deliberazione di Giunta Comunale n. 24 del 13.1.2017, successivamente modificato con deliberazione di Giunta Comunale n. 575 del 21.05.2021.

Con determinazione dirigenziale n. 5141 del 27.07.2020 è stato approvato lo schema di Avviso di indizione di istruttoria pubblica per l'individuazione di un soggetto del Terzo Settore disponibile alla co-progettazione eco-gestione del nuovo modello sperimentale di Agenzia e approvata la spesa complessiva di € 2.112.760,00(IVA inclusa).

In data 11.01.2021 il soggetto secondo classificato ha presentato ricorso al TAR della Lombardia per l'annullamento, previa sospensiva, della procedura a evidenza pubblica.

Il giudice amministrativo ha accolto, l'istanza cautelare del soggetto ricorrente, e conseguentemente l'Amministrazione comunale ha ritenuto opportuno procedere all'annullamento in autotutela degli atti della procedura pubblica, ai sensi dell'art.21 *nonies* della Legge n. 241/1990.

Nelle more dell'espletamento di una nuova procedura pubblica per l'individuazione del soggetto gestore dell'Agenzia è stata disposta la prosecuzione del servizio fino al 31.12.2021.

Con determinazione dirigenziale n. 5108 del 01.07.2021 sono stati approvati lo schema di Avviso di indizione di istruttoria pubblica per l'individuazione di un soggetto del Terzo Settore disponibile alla co-progettazione e co-gestione del nuovo modello sperimentale di Agenzia sociale per la locazione e la spesa complessiva di € 2.067.760,00 per il funzionamento del nuovo modello sperimentale di Agenzia sociale per la locazione, di cui € 1.198.100,00 finanziati con risorse comunali di parte corrente e € 869.660,00 finanziati con risorse PON Metro 2014-2020.

A seguito dell'individuazione del soggetto gestore, è stata avviata la fase di coprogettazione tra le parti ad esito della quale è stato presentato il Piano Operativo 2022 per l'attuazione del progetto sperimentale Agenzia sociale per la locazione e predisposto lo schema di convenzione regolante l'attuazione dello stesso. Il testo della convenzione è stato sottoscritto in data 22/12/2021 e ha durata sino al 31/12/2026.

Tra le misure di cui si occupa l'Agenzia c'è il Bando "Affitto Covid", avente ad oggetto le misure di sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione anche a seguito delle difficoltà economiche derivanti dall'emergenza Covid-19.

Irregolarità emerse in fase di controllo

Legittimità normativa e regolamentare: pubblicità delle sedute della commissione giudicatrice

I verbali allegati alla determinazione nn. 1-2 (sedute 26.10.2020 e 2.11.2020) attestano che la commissione di valutazione per l'esame delle proposte si è riunita "in collegamento da remoto, in videoconferenza tramite il software Microsoft Teams [...] in seduta pubblica". Non è tuttavia stata garantita l'effettiva partecipazione del pubblico, considerato che le riunioni su Teams sono accessibili unicamente attraverso il preventivo invito del partecipante (DD n. 9366/2020, poi sospesa cautelatamente dal TAR Lombardia proprio a causa del fatto che le sedute "pubbliche" non sono in realtà state svolte in modo conforme al principio di pubblicità, ai sensi dell'art. 11 dell'Avviso e dell'art. 30 del D. Lgs. n. 50/2016). L'intera procedura è stata poi oggetto di annullamento in autotutela, con una motivazione allineata a quella adottata dal TAR in sede cautelare, affermando la



violazione del principio di pubblicità delle “sedute pubbliche” in modalità non effettivamente accessibile (applicativo Teams).

Qualità dell'atto amministrativo: ritardo nella indizione della procedura

In data 16.3.2020 è stata emessa ordinanza sindacale che disponeva l'adozione di misure eccezionali rivolte a cittadini che versano in condizioni di fragilità economico-sociali, privi di adeguata e sicura sistemazione alloggiativa, nonché operatori sanitari di ogni ordine e grado.

L'ordinanza sindacale ordinava, altresì, di prorogare i termini di durata dei contratti e delle convenzioni (in scadenza) con operatori chiamati ad erogare misure di sostegno di natura pubblica alle famiglie e cittadini che versano in condizioni di fragilità e difficoltà economica.

In virtù del provvedimento sindacale sopracitato è stata pertanto disposta la proroga di una convenzione esaminata tra gli atti sottoposti a controllo, nello specifico la proroga veniva disposta dal 25.03.2020 fino alla data del 31 luglio 2020.

Successivamente, con deliberazione di Giunta Comunale n. 468 del 3 aprile 2020 sono stati approvati gli indirizzi per l'individuazione di soggetti del Terzo Settore disponibili alla co-progettazione e alla co-gestione del nuovo modello sperimentale di Agenzia sociale per la locazione e con determinazione dirigenziale n. 5141 del 27.07.2020 è stato approvato l'avviso di indizione di istruttoria pubblica, e approvata la spesa prevista per l'attuazione del progetto, pari a € 2.112.760,00 (IVA inclusa), di cui € 1.198.100,00 derivanti da finanziamento comunale e € 914.660,00 derivanti da finanziamento PON Metro 2014/2020.

Dall'esame degli atti si rileva una scansione temporale non tempestiva degli adempimenti da assumere. Infatti, dalla data di emanazione degli indirizzi da parte della Giunta Comunale (3 aprile 2020) alla data di approvazione dell'Avviso (27 luglio 2020) risulta trascorso un lasso di tempo troppo ampio in considerazione della data di scadenza della convenzione (31 luglio 2020). Poiché, per consolidato principio giurisprudenziale, *“la proroga tecnica dei contratti pubblici ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della Pubblica amministrazione, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, ed è ammessa solo nei casi eccezionali in cui, per ragioni oggettive estranee all'amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare il servizio nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara”* (da ultimo: Delibera Anac n. 315 del 6/7/2022), nel caso di specie non si ravvedono ragioni – non imputabili all'Amministrazione – a giustificazione dell'iter temporale necessario a concludere il procedimento. Tale rilievo incide sulla legittimità dei provvedimenti adottati.

PROCEDURE RELATIVE ALL'ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI DI COMPETENZA DELLA DIREZIONE INNOVAZIONE TECNOLOGICA E DIGITALE

Descrizione del procedimento

Il Comune di Milano utilizza software applicativi per lo svolgimento dei compiti istituzionali e per l'erogazione dei servizi; l'attivazione dei servizi di sviluppo, gestione, manutenzione e assistenza di tali software è regolata da contratti con soggetti individuati mediante espletamento di procedura aperta ad evidenza pubblica con aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, oppure con ordine diretto d'acquisto (ODA) tramite l'utilizzo della piattaforma SINTEL



di ARIA (Agenzia Regionale per l'Innovazione e per gli Acquisti- Lombardia) oppure tramite piattaforma Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) di Consip.

Nello specifico, sono stati esaminati i seguenti procedimenti:

1. affidamento in house al CSI Piemonte del Servizio di Supporto alla Digital Transformation;
2. affidamento delle prestazioni di personalizzazione, adattamento, sviluppo di software e manutenzione in esercizio del nuovo sistema informativo dei servizi sociali;
3. affidamento servizio caselle di posta elettronica certificata e servizi di assistenza;
4. affidamento del servizio di "aggiornamento del database topografico" del Comune di Milano nell'ambito del PON Metro 2014-2020;
5. manutenzione applicativa del c.d. Sistema Gestione Intersettoriale del Territorio (GIT);
6. manutenzione degli applicativi della Direzione Risorse Umane;
7. manutenzione software sulla piattaforma "I-CARE" su cui è stato sviluppato il sistema informativo della Direzione Politiche Sociali e Cultura della Salute denominato "SISA" (nell'ambito del quale è stata esaminata anche la Convenzione attuativa tra Comune di Milano e Città di Torino per la cessione in riuso a titolo gratuito della piattaforma SISA);
8. approvvigionamento di licenze software a noleggio per il Comune di Milano; acquisto del software per la gestione del magazzino della Protezione Civile del Comune di Milano.

Irregolarità emerse in fase di controllo

Qualità dell'atto amministrativo: errata indicazione impegno di spesa e tardività della conseguente rettifica

Intervenendo a rettifica di una precedente determinazione, per mero errore materiale, nella griglia riassuntiva della Determinazione Dirigenziale n. 311/E61 è stato indicato l'impegno 9290/2015 per l'importo di € 33.306.70, anziché l'impegno corrispondente n. 9286/2015. L'errore materiale è circoscritto alla griglia riassuntiva visto e considerato che alle voci "Dato atto" e nel dispositivo, gli impegni sono stati tutti indicati correttamente. L'errore materiale ha tuttavia influenzato successivi atti disposti dall'Amministrazione, in particolare il visto contabile e le relative registrazioni nel sistema informativo del Bilancio

Il rilievo che si intende evidenziare attiene alla tempestività dell'atto di rettifica. Quest'ultimo invero è intervenuto a notevole distanza di tempo, quasi due anni, dall'atto che si propone di rettificare.

Qualità dell'atto amministrativo: qualità della motivazione

Nell'atto n. DD 11530 del 15/12/2021 con oggetto: "Aggiornamento del database topografico. Prosecuzione del servizio per 6 mesi dal 29/12/2021 al 28/06/2022, senza spesa e senza oneri aggiuntivi" si motiva la scelta dell'Amministrazione affermando che *"è mutato l'apparato normativo-regolamentare di alcuni parametri relativi a specifiche tecniche che rappresentano le guide operative per l'esecuzione di un'importante componente dell'esecuzione delle lavorazioni; [...] l'Amministrazione ritiene di conseguenza opportuno rimodulare parte della tempistica di esecuzione con la predisposizione e l'utilizzo delle nuove specifiche tecniche al fine di garantirne la compatibilità con le linee guida regionali e nazionali"*.



Tale motivazione appare succinta e poco chiara in quanto manca di specificare le modifiche normative-regolamentari intervenute e su quale componente dell'esecuzione delle lavorazioni esse vadano ad incidere.

Al fine di soddisfare l'onere di motivazione in capo all'Amministrazione non risulta neanche conforme il rinvio alla relazione tecnico-illustrativa allegata alla determinazione, in quanto il testo ivi contenuto è il medesimo riprodotto nella determinazione. Nel caso di specie, nella relazione dovrebbero essere enunciate le modifiche normativo-regolamentari e, dettagliatamente, la componente delle lavorazioni del servizio di aggiornamento del database topografico. In tal modo, il testo della determinazione potrebbe essere redatto in modo sintetico e con una terminologia di facile comprensione per tutti, facendo rinvio alla relazione tecnico-illustrativa per ogni elemento utile per una approfondita verifica da parte dei competenti organi di controllo.

Si suggerisce di redigere le relazioni di accompagnamento alle determinazioni in modo che esse ne specifichino e dettagliano il contenuto, soprattutto laddove l'oggetto della determinazione presenti elevati profili di tecnicismo tali da rendere difficoltosa una motivazione dell'atto chiara e lineare.

Nell'ambito di un procedimento di acquisto di software per la gestione della Protezione Civile del Comune di Milano, è stato esaminato l'atto N. DD 11549 del 15/12/2021, oggetto: Acquisto di software per la gestione della Protezione Civile del Comune di Milano. Prosecuzione senza spesa e senza oneri aggiuntivi.

Nell'atto si legge: *“ad oggi le attività previste dalla Determinazione Dirigenziale n.8575/21 e dall'ordine 6416418, risultano ancora da svolgersi a causa di ritardi incolpevoli delle parti che hanno influito sulla presunta data del termine delle prestazioni inizialmente stabilita, che richiedono una nuova pianificazione delle attività che preveda la conclusione delle stesse in 4/6 mesi”* e ancora: *“la necessità di proroga del contratto summenzionato risulta motivata da ritardi incolpevoli delle parti che hanno influito sulla presunta data del termine delle prestazioni inizialmente stabilita e persegue lo scopo di garantire effettiva fruibilità del servizio acquistato che necessita all'Area Sicurezza Integrata e Protezione Civile del Comune di Milano”*. Occorre specificare però in cosa consistano questi “ritardi incolpevoli”, anche per meglio evidenziare l'assenza di circostanze effettivamente colpose e dunque la legittimità delle disposte proroghe. La relazione tecnico-illustrativa illustra le attività che sono ancora in corso, ma non argomenta in modo più dettagliato rispetto ai ritardi incolpevoli.

Nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto l'affidamento del servizio caselle PEC e servizi di assistenza, è stata esaminata l'atto N. DD 12110 del 24/12/2021, oggetto: Affidamento servizio caselle PEC e servizi di assistenza 5 - Prosecuzione senza spesa e senza alcun onere aggiuntivo. Impresa: Telecom Italia S.p.A. Contratto in data 14.02.21 - CIG ZD72E7ACA9. Importo contrattuale: € 48.787,80 IVA inclusa.

Pur essendo stato avviato l'iter per affidare il servizio ad un nuovo gestore, la migrazione del servizio di posta elettronica certificata comportava un impegno da parte del gestore uscente, da svolgere in coordinamento con il nuovo gestore e con AGID (che svolge il ruolo di certificatore, e cioè mantiene una lista centralizzata autoritativa che dichiara quale gestore di PEC mantiene un certo dominio PEC durante la procedura di migrazione).

L'appaltatore ha manifestato la propria volontà *“di non poter procedere alla migrazione prima del 15/12/2021 e [...] di rendersi disponibile, senza alcun onere aggiuntivo per l'Amministrazione Comunale, ad eseguire le attività utili e per il tempo necessario al completamento*



delle attività di passaggio da gestore uscente a nuovo gestore, senza soluzione di continuità dei servizi di posta elettronica certificata". Trattandosi di prosecuzione di un rapporto tra le parti, sarebbe stato necessario supportare l'atto con una motivazione rafforzata, che invece non ricorre nel caso in argomento. Avrebbe dovuto essere esplicitato, per esempio, come non sia di fatto derivato alcun danno all'Amministrazione comunale dal completamento della procedura di migrazione effettuata in ritardo, come sembrerebbe evincersi dalla documentazione acquisita. Tale rilievo integra, quantomeno, un difetto di motivazione nel provvedimento.

PROCEDIMENTI DI ASSUNZIONE PERSONALE EX ARTT. 110 E 90 D.LGS. N. 267/2000

Descrizione del procedimento

Nel corso dell'attività di controllo sono stati estratti n. 7 procedimenti aventi ad oggetto le assunzioni di personale ai sensi dell'art. 110 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, c.d. Tuel).

L'art. 110 del Tuel, modificato dall'art. 11, comma 1. lett. a) e b) del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, attribuisce allo Statuto la facoltà di prevedere, tra l'altro, l'affidamento di incarichi di alta specializzazione, sia in dotazione organica (comma 1), sia fuori dotazione organica (comma 2).

Lo Statuto del Comune di Milano (art. 74) demanda al Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi la disciplina di tale tipologia di incarico. L'art. 44 del citato Regolamento disciplina i presupposti per l'individuazione delle posizioni da ricoprire, e i requisiti di accesso all'incarico, i limiti dimensionali degli incarichi rispetto alla dotazione organica dell'Amministrazione, le cause di inconfiribilità e incompatibilità nonché il trattamento economico. Con riferimento alla procedura di conferimento degli incarichi il comma 8 dell'art. 44 del citato Regolamento afferma che *"le procedure selettive pubbliche per la ricerca dei candidati esterni a cui conferire incarichi dirigenziali ..."* avvengono *"nel rispetto dei criteri di pubblicità e trasparenza previsti dalla legislazione ..."*.

Le selezioni pubbliche ai sensi dell'art. 110 Tuel sono peculiari rispetto alle altre forme di accesso nei pubblici impieghi; in particolare, la più recente e consolidata giurisprudenza⁸ esclude la natura "concorsuale" di tali procedure insistendo sul concetto di "valutazione comparativa" dei candidati sotto il profilo dei titoli, delle esperienze pregresse, della professionalità acquisita.

Gli incarichi possono essere attribuiti mediante specifico reperimento interno; laddove non si rinvenissero i soggetti in possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico, si avvia una selezione pubblica mediante la pubblicazione di avviso pubblico. Il Comune di Milano, al fine di efficientare la procedura, procede alla ricerca di candidati esterni tramite pubblicazione dell'avviso pubblico, contemporaneamente all'avvio del reperimento interno.

I requisiti per le candidature (descrizione delle funzioni, capacità professionali, conoscenze ed esperienze afferenti alla posizione di responsabilità dirigenziale) sono specificati nell'avviso pubblico e nell'avviso interno. I criteri di valutazione dei curricula dei candidati da invitare a colloquio sono formulati dalla commissione incaricata di esaminare le domande. Ad esito dei

⁸ Cass. civ. Sez. Unite Ord., 28-02-2019, n. 6040, Corte dei Conti Lombardia n. 91/2017.



colloqui, la commissione formula un giudizio finale e individua un candidato o una rosa di candidati. Successivamente, il Sindaco attribuisce l'incarico al soggetto individuato e dà mandato all'Area Acquisizione Risorse Umane, affinché rediga uno schema di contratto individuale di lavoro subordinato a tempo determinato e ponga in essere ogni altro atto occorrente per la formalizzazione dell'assunzione.

Irregolarità emerse in fase di controllo

Legittimità normativa e regolamentare: pubblicazioni degli incarichi a commissari esterni

In un caso⁹ è stata rilevata la mancata pubblicazione dell'incarico di un componente esterno della commissione di valutazione per il conferimento di un incarico dirigenziale, pubblicazione prevista dall'articolo 15 del Decreto Legislativo n. 33 del 2013. Richiamata l'attenzione della Direzione RU sul punto, la Direzione stessa ha provveduto tempestivamente a procedere alla pubblicazione, così sanando l'irregolarità riscontrata.

Qualità dell'atto amministrativo: criteri di selezione

In alcuni procedimenti analizzati¹⁰ la determina di approvazione dei lavori rassegnati dalla commissione esaminatrice dà atto che, *“così come riportato a verbale, la Commissione Esaminatrice ha individuato la seguente rosa di candidati, [...], come maggiormente idonei a ricoprire la posizione di Direttore a tempo determinato dell'Area [...]”*. La conclusione del procedimento di selezione arriva pertanto a determinare una rosa di candidati da sottoporre alla valutazione definitiva del Sindaco. Sul punto occorre dare conto di alcuni orientamenti interpretativi non perfettamente sovrapponibili: da una parte la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2018, n. 5289, che esclude – nel caso delle nomine ai sensi dell'art. 110 TUEL – la necessità di osservare pedissequamente le prescrizioni in materia di concorsi pubblici (es. il DPR 487/1994), ritenendo che il citato articolo 110 dia luogo ad una procedura selettiva, sì, ma “idoneativa” e non concorsuale. Dall'altro lato Anac (es. Delibera n. 87/2016) e TAR Umbria n. 192/2015, che pongono un forte accento sulla differenza tra conferimento di incarico ai sensi dell'art. 90 del Tuel (completamente fiduciario, in presenza dei requisiti ovviamente) e il conferimento di incarico ai sensi dell'art. 110 del Tuel (definita “para-concorsuale”), in ossequio ai principi di imparzialità, trasparenza e par condicio, ritenuti inderogabili anche nella fattispecie, in quanto derivanti da norma costituzionali (art. 97 commi 2 e 4 Cost.) e da principi generali dell'ordinamento (art. 1 legge n. 241/1990).

Alla luce dell'interlocuzione avviata con al Direzione è emerso che sé stato ritenuto preferibile aderire all'orientamento, certamente più recente, espresso dal Consiglio di Stato, confermato anche da altre pronunce (vedi nota n. 7). Inoltre, la Direzione ha dichiarato che l'individuazione di una rosa di candidati idonei può contribuire positivamente all'efficacia e all'efficienza del procedimento nel

⁹ D.D. n. 78/2022

¹⁰ A titolo di esempio: verbale n. 3 del 29/04/2022 – selezione per la posizione di Dirigente della Direzione di Progetto Promozione Giovanile, Transizione Scuola-Lavoro

caso in cui il candidato ritenuto maggiormente idoneo non si renda disponibile ad assumere l'incarico, consentendo l'immediata individuazione di altro candidato nella rosa degli idonei.¹¹

Qualità dell'atto: indicazione del Responsabile del procedimento in ogni atto della procedura, ivi incluse le comunicazioni personali

Dall'esame delle comunicazioni¹² ai candidati, sia quelle di esclusione dalla procedura, sia quelli di ammissione e non ammissione al colloquio, è emerso che tali comunicazioni risultano sprovviste dell'indicazione del Responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 5 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Sarebbe preferibile indicarne almeno il nominativo, visto e considerato che l'articolo 8 della Legge n. 241/1990, tra i contenuti della comunicazione di avvio del procedimento indica: "l'ufficio, il domicilio digitale dell'amministrazione e la persona responsabile del procedimento".

Dall'interlocuzione con la Direzione procedente¹³ si è preso atto dell'intenzione di inserire le informazioni sopra evidenziate, richieste dalla legge, nelle future comunicazioni afferenti alle procedure oggetto di controllo.

Qualità dell'atto amministrativo: proposta di modifica del modello utilizzato per la dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità per la nomina a commissario.

Il testo del modello attualmente utilizzato dalla Direzione Organizzazione e Risorse Umane potrebbe essere migliorato con alcune aggiunte. Innanzitutto, il commissario dichiara in applicazione dell'art. 47 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, norma che però non viene citata nel modello utilizzato. Inoltre, oltre rapporto di coniugio o di parentela o di affinità fino al 4 grado, andrebbero richiamate le ipotesi di unione civile tra persone dello stesso sesso, così come regolato dall'art.1 della Legge 20.5.2016, n. 76 e lo stato di convivenza di fatto, così come regolato dall'art. 1-comma 37 e seguenti, della Legge 20.5.2016, n. 76. Si potrebbe peraltro aggiungere alla dichiarazione il seguente assunto: "dichiara di conoscere il codice di comportamento adottato dal Comune di Milano (Adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 1369 del 05.11.2021) e di essere consapevole delle sanzioni previste dall'art. 76 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445 in caso di dichiarazione mendace". Dall'interlocuzione con la Direzione procedente¹⁴ si è preso atto dell'intenzione di riformulare i modelli secondo le indicazioni sopra evidenziate. La dichiarazione di conoscenza del Codice di Comportamento verrà invece inserita solo per gli eventuali commissari esterni all'Amministrazione.

PROCEDIMENTI DI AUTOTUTELA DEI VERBALI CONTESTATI E NOTIFICATI

¹¹ Comunicazione pervenuta a mezzo mail del 17 ottobre 2022.

¹² A titolo di esempio: comunicazioni di invito al colloquio in teleconferenza, firmate dal Direttore Area Acquisizione Risorse Umane in data 31/01/2022, ore 16.00

¹³ Comunicazione a mezzo mail del 17 ottobre 2022.

¹⁴ *Ibidem.*



Considerazioni sul procedimento

Per la descrizione del procedimento si rimanda al cap. 2 della Relazione Semestrale 2020¹⁵.

Nell'ambito dell'annuale Piano dei Controlli 2022, finalizzato al controllo di regolarità amministrativa ai sensi dell'art 147bis D.lgs. 267/2000 - Testo Unico degli Enti Locali, questa Segreteria Generale ha intrapreso, in modalità follow up, anche l'esame dei procedimenti attinenti alle autotutele dei verbali notificati per la quasi totalità attinenti alla violazione dei disposti del Codice della Strada, procedimenti caricati in data 4 maggio 2022, come estratti dall'elenco complessivo reso dalla Direzione Sicurezza Urbana competente.

Il numero di procedimenti (89) e di atti (194) oggetto di verifica ha consentito di rilevare come alcuni dei rilievi a suo tempo esposti siano stati adeguatamente recepiti, mentre per altri permangono sensibili margini di miglioramento.

Viene in particolare percepito come si sia ulteriormente ridotta la percentuale dei verbali redatti in forma cartacea (obiettivo, peraltro, oggetto di specifico modello operativo n. 156/2020¹⁶), fatto che ha consentito una migliore gestione del gran numero di casi di contestazione attualmente verificati.

Particolare attenzione è stata riservata al fenomeno relativo ai casi – non rari – di provvedimenti in autotutela volti all'annullamento di un numero elevato di verbali per violazioni ripetute, anche se in giorni diversi, in un limitato periodo (cd. “verbali seriali”). Nell'ambito di un incontro tenutosi con il Dirigente e i Funzionari dell'Area competente, in data 29 luglio 2022, gli uffici hanno osservato come attualmente il sistema delle telecamere non consente di impostare un sistema di *alert* che intercetti la ripetizione del medesimo comportamento da sanzionare. Recentemente, peraltro, si è avuta notizia di una specifica iniziativa legislativa sul tema, con particolare riferimento alle infrazioni ripetute per accesso a ZTL, volta a ridurre l'impatto delle complessive sanzioni sul trasgressore recidivo; tale novità, quando introdotta, probabilmente comporterà la necessità di adeguare i processi di rilevazione delle infrazioni da telecamera.

Si ritiene debba prevedersi, in linea con i generali principi sul procedimento, la stesura di un rapporto conclusivo dell'istruttoria svolta, contenente tra l'altro la precisa descrizione della motivazione per la quale il/i verbale/i vengono annullati, da riportare poi nell'atto di autotutela. Allo stato il percorso motivazionale si sostanzia nella mera apposizione di note olografe in calce ai documenti del fascicolo, mentre, in altri casi, è di fatto assente.

Irregolarità emerse in fase di controllo

¹⁵ Referto semestrale anno 2020 — Controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex art. 147-bis D.Lgs. n. 267/200. Risultanze del controllo ex art. 5 del Regolamento sul sistema dei controlli interni.

https://www.comune.milano.it/documents/20126/200620821/Relazione_semestrale_2020_signed_P.G.+385589+del+7+ottobre+2020.pdf/4df4556c-9638-b756-a493-f2cc730e215f?t=1605597564771.

¹⁶ Cfr. Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

<https://www.comune.milano.it/documents/20126/200619400/Delibera+PTCP+2022+-2024.pdf/6dd1839f-86f5-cdb7-86cc-677e3f2b1a09?t=1651252318150>.



Preme anzitutto osservare come l'attività volta all'autotutela dei verbali per i quali siano state registrate irregolarità, formali o sostanziali, fa capo principalmente all'Area Procedure Sanzionatorie, ulteriormente articolata in n. 4 distinte Unità, che concludono il procedimento con specifico atto, indirizzato al Prefetto, omogeneo nella sua struttura, ma non completamente allineato nella sua conclusiva redazione, come si espone di seguito (peraltro alcuni uffici già mostrano di essere sostanzialmente allineati alle indicazioni di cui infra).

Legittimità normativa e regolamentare

Il procedimento di annullamento in autotutela delle sanzioni amministrative è contemplato nel modello operativo n. 155/2020 del Documenti di Aggiornamento del PTPC 2022-2024.

In un caso¹⁷, verificato nel corso dell'attività di controllo, sono stati emessi verbali "seriali" a carico di un veicolo che aveva ripetutamente transitato in ZTL senza esporre il relativo permesso.

Dalla verifica effettuata è risultato che i verbali in questione sono stati successivamente annullati in ragione di un'autocertificazione, presentata ex post – senza data – da parte della titolare del permesso, che dichiarava di aver autorizzato il trasgressore a utilizzare il contrassegno in qualità di "ospite".

Peraltro, l'istanza in autotutela risulta datata 30/03/2022 mentre la nota olografa a margine, riportante l'espressione "OK Autotutela", è incomprensibilmente datata 25/03/2022.

È stato inoltre richiesto agli uffici competenti di verificare se lo stesso contrassegno risultasse utilizzato da altri veicoli nel medesimo periodo. Da informazioni assunte per le vie brevi l'esito di tale verifica sarebbe stato negativo, ma nel fascicolo della pratica non vi è traccia di tale attività di controllo. La circostanza del mancato utilizzo del contrassegno da parte del titolare avrebbe dovuto essere verificata prima dell'assunzione del provvedimento di autotutela, costituendone un presupposto imprescindibile.

In conclusione, l'intera istruttoria nella fattispecie appare gravemente lacunosa, sia per l'iter logico seguito dagli operatori procedenti, attestato dalla documentazione esaminata, ma ancor più per la valutazione della sussistenza (non verificata) dei presupposti legittimanti l'annullamento in autotutela delle sanzioni. Tali circostanze rendono il provvedimento finale illegittimo sotto il profilo sostanziale, per manifesta illogicità.

Qualità dell'atto amministrativo: completezza della descrizione dell'istruttoria

Gli atti di autotutela (e cioè i provvedimenti di trasmissione alla Prefettura che contengono l'elenco dei verbali di cui si propone l'archiviazione) possono essere redatti con maggiore chiarezza e completezza di informazioni, in quanto di fatto conclusivi del procedimento, e salva la successiva comunicazione di informazione al soggetto interessato dall'annullamento stesso, nei sensi di seguito indicati:

1) gli stessi dovrebbero preferibilmente contenere il nominativo del trasgressore e della targa del veicolo, nonché le date delle trasgressioni e/o della notifica dei verbali citati e, non ultima, dell'istanza in autotutela;

¹⁷ Rif. Fascicolo n. 9699/2022, Direzione Sicurezza Urbana, Area procedure Sanzionatorie, Unità Riscossioni e Relazioni con il Pubblico



2) la motivazione dell'atto di autotutela non dovrebbe essere eccessivamente succinta o generica (come ad es. “non sussiste la violazione”, “vizio di forma”, “art 4 L. 689/81”, etc.) ma deve consentire già l'individuazione della fattispecie che ha indotto il funzionario precedente a tale conclusione (ad es: “non sussiste/ono la/e violazione/i in quanto il veicolo risultava autorizzato”, “...in quanto la violazione è stata già oggetto di distinto verbale nella medesima giornata”, “...in quanto il veicolo era impiegato in urgenti attività istituzionali”, ecc);

3) ove la sottoscrizione avvenga da parte di soggetto diverso da quello che appare sull'atto, è necessario che tale soggetto sia chiaramente identificabile, preferibilmente con l'apposizione del relativo timbro o con l'indicazione per esteso del nome e del cognome;

4) il format utilizzato per estrapolare dal sistema i fotogrammi rilevati dalle telecamere è apparso non allineato con la struttura attuale della Direzione, contenendo peraltro alcuni elementi (richiesta del....., addetto all'ufficio....., ecc) che non vengono mai compilati. Si suggerisce di implementare un nuovo format che indichi quale titolo “RILIEVO MEDIANTE TELECAMERA”, e, nel testo da associare “il presente fotogramma riporta l'esito del rilievo effettuato in via/corso/viale.....il giorno.....alle ore.....a carico del veicolo targato.....”;

5) si raccomanda inoltre di evitare negli atti l'utilizzo di acronimi (ad es SRI, ADI, ecc) che non siano di uso comune, non risultando gli stessi immediatamente comprensibili da parte dei non addetti ai lavori.

Corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati

Occorre porre attenzione alla completezza dei documenti contenuti nel file, curando che tutti gli atti (ma anche le istanze ed integrazioni ricevute) riportino data certa, come necessaria a ricostruire la sequenza procedimentale che ha portato all'annullamento dei verbali; i documenti stessi andrebbero poi conservati secondo logico sviluppo temporale, inserendo gli ulteriori documenti, come acquisiti dopo l'istanza di autotutela, tra quest'ultima e gli atti definitori del procedimento. Si rileva infine come, da alcune verifiche effettuate, è emerso che in n. 11 casi il provvedimento di trasmissione in Prefettura dell'elenco dei verbali da proporre in annullamento non risulta firmato dal responsabile¹⁸.

***Il Segretario Generale
Fabrizio Dall'Acqua***

¹⁸ A titolo di esempio: Rif. Fascicolo n. 9550/2022, Direzione Sicurezza Urbana, Unità Gabinetto di Polizia Locale, Ufficio Ausiliari della Sosta.