



Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

PRIMA RELAZIONE ANNUALE

SETTEMBRE 2017

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

Premesse.

La relazione tratta le tematiche affrontate dal Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa durante il primo anno di attività, evidenziando, in particolare, quanto proposto in termini di soluzione dei profili di criticità emersi e dando conto degli esiti ottenuti.

Nota: Il Comitato è stato istituito con provvedimento sindacale P.G. n. 397953/2016 del 26 luglio 2016, con decorrenza dal 27 luglio 2016, con la seguente composizione: Gherardo Colombo, in qualità di Presidente, Maria Teresa Brassiolo, Federico Maurizio d'Andrea, Stefano Nespor. L'avv. Nespor ha fatto parte del Comitato sino al 5 luglio 2017, data in cui ha rassegnato le dimissioni per ragioni professionali.

Il primo tema esposto (cap. 1, par. 1) è stato trattato dai membri del Comitato su richiesta specifica dell'Amministrazione, a partire dal mese di luglio 2016, in data precedente la decorrenza dell'incarico.

Indice.

La relazione è divisa in tre sezioni:

1. Elenco, in ordine cronologico, delle questioni trattate e degli incontri/audizioni tenuti dal Comitato, eccetto i temi più rilevanti	Pag. » 3
2. Questioni di particolare rilievo, in relazione alle quali la cronologia degli incontri e degli scambi di comunicazioni risulta dall'esposizione nel singolo paragrafo:	
a. ANAC/M4	» 11
b. riorganizzazione del Comune	» 13
c. beni immobili del Comune, tra cui la Galleria Vittorio Emanuele II e i centri sportivi	» 14
d. internal audit del Comune	» 16
e. scali ferroviari	» 17
f. indagini ed esecuzione di misure cautelari nei confronti di dipendenti del Comune	» 18
3. Conclusioni	» 20



1. Questioni trattate dal Comitato durante il primo anno di attività (luglio 2016 - agosto 2017).

1. Nomina e dimissioni del Segretario Generale del Comune di Milano, **Antonella Petrocelli** - luglio 2016, precedente alla costituzione del Comitato.

La vicenda ha riguardato, su richiesta del Capo di Gabinetto del Sindaco, dott. Mario Vanni, la nomina del Segretario Generale del Comune di Milano, individuato nella dott.ssa Antonella Petrocelli che, a seguito del rinvio a giudizio, ha rassegnato le dimissioni.

2. Avvio del procedimento per la revoca del presidente del collegio dei revisori di ATO Città Metropolitana, **Pietro Pilello** - luglio 2016.

La vicenda, dietro richiesta del Capo di Gabinetto, ha riguardato il presidente del collegio dei revisori dei conti dell'Azienda Speciale Ufficio d'Ambito della Città Metropolitana di Milano, dott. Pietro Pilello, cui il Sindaco Metropolitano ha notificato la comunicazione di avvio del procedimento di revoca dall'incarico per giusta causa. Tale provvedimento è stato motivato sulla base di quanto emerso dal decreto 24 giugno 2016 del Tribunale di Milano - sez. Misure di Prevenzione, emesso nell'ambito del processo c.d. "Nolostand" e reso noto da numerose testate giornalistiche, riguardo ai rapporti che avrebbe avuto Pietro Pilello, pur non indagato, con alcuni degli indagati. Tali fatti, pur non avendo un rilievo giuridico quali cause di ineleggibilità o decadenza automatica dalla carica, sono stati ritenuti negativamente incisivi sul rapporto professionale tra l'ATO e il presidente del suo organo di controllo, oltre che sull'immagine e l'autorevolezza dell'Ente. Pietro Pilello ha quindi rassegnato le dimissioni.

3. **Polizia Locale:** organizzazione e attività - incontro del 5.9.2016 con il Comandante Antonio Barbato e l'assessore alla Sicurezza, Carmela Rozza.

Dall'incontro con il Comandante è emerso che il corpo di Polizia Locale è in fase di riorganizzazione, secondo l'intenzione dell'Assessore, la quale ha anche evidenziato che si sta procedendo con attività di formazione sulla sicurezza stradale. Questi i temi trattati.

(a) Reclami proposti avverso sanzioni palesemente errate e/o infondate: il Comandante ha chiarito che si dà sempre seguito a essi, dovendosi tuttavia considerare che i tempi di evasione delle domande debbano necessariamente tenere conto di quelli utili alla verifica

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

sulla correttezza e sulla fondatezza delle domande; (b) procedura di mappatura dei rischi: Barbato ha riferito che la P.L. è dotata di un avanzato ed efficiente sistema di mappatura degli stessi; (c) casi di corruzione riguardanti alcuni agenti della P.L.: Barbato ha spiegato che essi sono trattati dall'ufficio risorse umane e che le procedure disciplinari non sarebbero strutturate secondo un procedimento ben definito nei tempi. In particolare, mancherebbe un pronto riscontro sulla definizione della procedura disciplinare da parte dell'ufficio risorse umane. Il sistema attuale, inoltre, prevede che chi è indagato venga trasferito in uffici dove non possa mettere in atto quegli stessi comportamenti illeciti, privando però il Comandante - a detta dello stesso - di strumenti di iniziativa e intervento nelle more del procedimento disciplinare.

4. Pierfrancesco Maran, assessore a Urbanistica, Verde e Agricoltura - incontro conoscitivo del 12.9.2016.

Dal colloquio con Maran è emerso, tra l'altro, che l'ufficio del Settore sportello unico per l'edilizia è ritenuto a rischio dal punto di vista dei casi di malversazione, anche in considerazione dei lunghi tempi di evasione delle domande e di gestione delle pratiche edilizie, spesso determinati dalla poca chiarezza sui documenti necessari per procedere alla trattazione delle domande.

5. Presidenti Municipi - incontro conoscitivo del 26.9.2016 con i Presidenti dei Municipi 2, 5, e 8, e con i delegati dei Presidenti dei Municipi 3, 4, 6 e 7.

Dal confronto sono emerse, tra le altre, le seguenti problematiche: (a) difficoltà di circolazione per le carrozzine dei disabili su alcuni marciapiedi non sufficientemente ampi; (b) gestione centralizzata dei contratti di appalto per l'esecuzione di opere pubbliche e le scarse attribuzioni ai Municipi in materia di controllo sulla corretta esecuzione degli stessi; (c) organizzazione poco trasparente e monopolistica delle "feste di via".

Presidente Municipio 9 - incontro conoscitivo del 4.10.2016.

Nota: non è stato possibile incontrare il Presidente del Municipio 1, Fabio Arrigoni, seppur più volte contattato.

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

6. **Associazione Nazionale Costruttori Edili:** edilizia e lavori pubblici - incontro del 3.10.2016 con pres. nazionale, Claudio De Albertis, e pres. Milano e Monza e Brianza, Marco Dettori.

In occasione dell'incontro sono stati segnalati al Comitato i seguenti aspetti, individuati come prioritari: (a) difficoltà di controllo anagrafico dei lavoratori presenti in cantiere; (b) scarsa formazione in tema di sicurezza sul lavoro e lavoro irregolare; (c) controllo e qualificazione delle imprese che operano nel settore edilizio; (d) debolezza delle verifiche svolte dal Comune durante la fase esecutiva dei lavori pubblici; (e) eccessiva lentezza del Settore sportello unico per l'edilizia nell'evasione delle pratiche. Per ovviare ai principali problemi di controllo, De Albertis ha riferito essere in corso di studio da parte di ANCE un progetto *ad hoc*.

Presentazione del "progetto cartelli di cantiere" - incontro del 6.2.2017 con il pres. ANCE Milano e Monza e Brianza, Marco Dettori, e il vicepresidente, Andrea Lavorato.

Il progetto presentato, a fronte dell'inadempimento da parte di alcune imprese edili dell'obbligo di esporre il cartello di cantiere a scapito di un effettivo controllo amministrativo dell'attività edilizia, si propone di sviluppare un sistema informatico di vigilanza e di monitoraggio sulla regolarità dei lavori, sul rispetto degli obblighi previdenziali e assistenziali, nonché delle norme in materia di sicurezza sul lavoro. Tale progetto mira a coinvolgere il Comune e gli Enti bilaterali, tra cui Camere di commercio, nella gestione congiunta della procedura. Nel corso dell'esposizione è altresì emerso che la partecipazione del Comune al progetto non comporterebbe nessun onere, posto che tutte le spese verrebbero sostenute dagli Enti proponenti.

7. Presentazione al Comitato del "*Programma di aggiornamento professionale dei tecnici dipendenti del Comune di Milano*" e chiarimenti circa il sistema dei semafori nel Comune, in particolare con riferimento a quelli "inutili" a garantire la sicurezza della circolazione - incontro del 4.10.2016 con **Paolo Simonetti**, allora Vicedirettore generale - Area Territorio.

8. **Piano anticorruzione** del Comune di Milano - incontro del 17.10.2016, con l'allora segretario generale del Comune, Simonetta Fedeli, e vicesegretario generale vicario, Mariangela Zaccaria.

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

In occasione dell'incontro sono state rilevate criticità in ordine alle modalità di intervento in caso di segnalazioni, da parte dei dirigenti, di possibili episodi di corruzione. In tali casi, infatti, il Comune non provvederebbe all'immediata segnalazione del fatto alla Procura della Repubblica ma affiderebbe le indagini iniziali alla P.L.. Solo al termine di questa prima fase di accertamento "interno" verrebbe coinvolta l'autorità giudiziaria. Il Comune, infine, non avrebbe poi riscontro dalla Procura circa l'esito delle indagini svolte.

9. Commissione consiliare antimafia: presentazione dell'attività svolta e programmata, nonché profili di criticità nell'ambito delle "feste di via" - incontro del 24.10.2016 con i cons.ri David Gentili, presidente, e Gianluca Corrado, vicepresidente.

10. Fiera Milano - incontro del 24.10.2016 con i cons.ri di Fondazione Fiera Milano Andrea Di Stefano, Dario Frigerio e Gianna Angela Martinengo, auditi anche con riferimento alle indagini che hanno interessato Fiera Milano.

11. Tavolo "C'è Milano da fare" - incontro del 28.10.2016.

Partecipazione al primo incontro del tavolo di lavoro su un progetto di sviluppo cittadino attraverso buone pratiche di rigenerazione, investimenti in infrastrutture strategiche, piani di sviluppo economico, semplificazione amministrativa e trasformazione digitale.

12. Costituzione come parte civile del Comune di Milano: confronto sui criteri da seguire e descrizione dell'attività dell'**Avvocatura comunale** - incontro del 11.11.2016 con Avvocatura comunale (avv.ti Antonello Mandarano - avv. capo, Maria Rosa Sala - direttrice Area VI), cons.ri David Gentili e Gianluca Corrado e il Capo di Gabinetto, Mario Vanni.

13. Fondazione Perini - incontro conoscitivo del 11.11.2016 con il pres. Antonio Iosa;

Partecipazione di **Federico Maurizio d'Andrea**, in qualità di relatore, al **convegno ANCI Lombardia "Prevenire la corruzione negli enti locali. Linee Guida per la Prevenzione della Corruzione nei Comuni"** del 25.11.2016.

15. Trasparenza: pagina web del Comune di Milano - incontro del 29.11.2016 con l'assessore a Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data, **Lorenzo Lipparini;**

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

Presentazione da parte dello stesso Assessore dei contributi relativi alla trasparenza nell'ambito del piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza dell'Ente - incontro del 18.1.2017 con l'Assessore.

16. Stranieri: sanità e accoglienza - incontro del 21.12.2016 con l'assessore Politiche sociali, Salute e Diritti, **Pierfrancesco Majorino**, il direttore della Direzione Politiche sociali, **Claudio Minoia**, **Manuela Brienza** (collaboratrice).

Il Comitato si è interrogato, approfondendo la questione, sulla possibilità per il Sindaco di intervenire in materia di igiene e sanità in ottica preventiva, in situazioni non ancora connotate dal carattere di contingibilità e urgenza ma potenzialmente tali, specie con riferimento alla disparità di condizioni nell'accesso al servizio sanitario da parte dei cittadini stranieri in base al loro status giuridico sul territorio italiano. Il tema è stato oggetto di confronto con l'ass. Majorino e il direttore Minoia. Durante l'incontro sono, inoltre, emerse diverse problematiche in ordine alla capacità degli enti preposti all'accoglienza, in particolare dei cittadini stranieri richiedenti asilo, di sostenere ed esercitare il servizio a livelli adeguati. In proposito, è stato riferito come gli enti che offrono un servizio di ospitalità migliore, spesso non riescano a partecipare alle procedure per l'assegnazione del servizio di accoglienza a causa del numero ingente di persone da accogliere. Quanto, invece, al sistema dei controlli nei singoli centri, è stata evidenziata l'opportunità di prevedere un incremento delle verifiche in concreto su di essi, con attenzione alla qualità del servizio offerto, anche tramite la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato.

Accoglienza richiedenti asilo da parte del Comune: funzionamento e numeri del sistema di accoglienza cittadino, individuazione dei soggetti affidatari, anche in relazione alla riforma del codice appalti. Chiarimenti sulla situazione di due cittadini che si sono rivolti al Comitato - incontro del 20.2.2017 con il direttore della Direzione Politiche sociali, Claudio Minoia, e Manuela Brienza. Il Comitato, a seguito di una segnalazione in data 30.12.2016 da parte di un cittadino ha rilevato come vi siano lacune nell'applicazione del principio di trasparenza amministrativa in alcune procedure di accesso agli atti trattate da determinati uffici comunali. Il Comitato ha, pertanto, sottoposto all'attenzione del Sindaco l'opportunità di verificare la correttezza della prassi

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

corrente per quel che riguarda la trasmissione di alcuni atti, allo stato non comunicati dall'Amministrazione agli interessati.

17. **“Cascina Merlata”**: problematiche rilevate riguardo alla delibera consiliare n. 46/2016 (*“Ratifica dell'adesione del Comune all'atto integrativo all'Accordo di Programma per la riqualificazione urbana e la riorganizzazione infrastrutturale delle aree complessivamente denominate Cascina Merlata”*) - incontro del 30.1.2017 con il cons. **Basilio Rizzo**.

Il Consigliere ha esposto le sue perplessità in ordine sia alla motivazione alla base del cambio di destinazione d'uso, ossia la necessità di ripristinare l'equilibrio economico del soggetto attuatore privato, sia al fatto che fosse stata fatta una variante urbanistica, pur avendo già approvato il P.G.T., e che tale variante fosse in conflitto con quest'ultimo; ha, inoltre, fatto presente i propri dubbi sulla quantificazione, svolta dalla Direzione Regionale Lombardia dell'Agenzia delle Entrate e dal Provveditorato Interregionale per la Lombardia e l'Emilia Romagna, del danno arrecato al soggetto attuatore in conseguenza del ritardo sofferto per la realizzazione dei parcheggi per i bus.

18. Adempimenti in materia di **trasparenza** - il Comitato, in occasione della mancata pubblicazione sul sito del Comune da parte dell'assessore **Roberta Cocco** dei suoi dati reddituali, ha segnalato al Sindaco l'importanza di rispettare gli obblighi di legge in materia.

19. **Sportello unico edilizia**: chiarimenti sulle richieste di dati da parte del Comitato al riguardo; illustrazione all'assessore Maran del **“progetto cartelli di cantiere”** formulato da ANCE; chiarimenti sulla previsione della variante urbanistica relativa all'area di **“Cascina Merlata”** - incontro del 27.2.2017 con l'assessore a Urbanistica, Verde e Agricoltura, **Pierfrancesco Maran**.

L'assessore Maran ha riferito sui tempi in effetti eccessivamente lunghi (circa 10/12 mesi) per la trattazione delle pratiche edilizie, in particolare con riferimento ai permessi convenzionati. È stato altresì rilevato che i tempi di evasione delle domande variano a seconda di chi è incaricato della relativa pratica. Quanto al problema degli edifici abbandonati sul territorio comunale, sono state indicate alcune proposte di intervento per il recupero. Quanto alla variante urbanistica relativa a **“Cascina Merlata”**, il Comitato si



Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

è confrontato con l'ass. Maran, in particolare riguardo a: a) trasferimento di volumetria da alberghiero a commerciale, previsto dalla variante urbanistica; b) onere del Comune di pagare per intero l'importo dovuto ad EuroMilano a titolo di risarcimento e non invece solo il 20% in ragione della sua compartecipazione pro quota alla società Expo 2015 s.p.a.. L'Assessore ha spiegato, in proposito, che nel tempo era venuta meno l'esigenza di una struttura per ospitalità durante Expo e che, pertanto, una volta terminato l'evento, tale destinazione urbanistica era stata da riconsiderare, seppur senza prevedere un aumento delle volumetrie; che il tema del risarcimento era stato ampiamente discusso tra i soci e che si era deciso di intervenire con una variante urbanistica da parte del Comune, che avrebbe beneficiato degli oneri di urbanizzazione.

20. Bandi UE: modalità di partecipazione del Comune (procedura, "numeri", ambiti di intervento, esempi pratici); illustrazione del progetto OpenAgri; confronto sulla possibilità di partecipazione del Comune a un bando finalizzato alla realizzazione di opere di ristrutturazione dei centri sportivi - incontro del 13.3.2017 con il responsabile unità Politiche Comunitarie - Area Relazioni Internazionali del Gabinetto del Sindaco, **Marco Mazziotti**.

21. "Feste di via": riflessioni sul pericolo di infiltrazioni mafiose nella loro organizzazione - incontro del 22.5.2017 con il **Comitato Antimafia** presieduto dalla dott.ssa **Carmen Manfreda**, il vicedirettore della Direzione Municipi, **Dario Moneta**, e il vicedirettore della Direzione Economia urbana e Lavoro, **Paolo Seris**.

22. Organizzazione e operatività del sistema anticorruzione e confronto sui casi di arresto di dipendenti del Comune; riflessioni sulle modifiche apportate dalla delibera di Giunta n. 883 del 19 maggio 2017 alla struttura organizzativa dell'Internal Auditing - incontro del 12.6.2017 con il Segretario Generale, **Fabrizio Dall'Acqua**.

Dal confronto con il Segretario Generale è emerso che l'Unità anticorruzione, controlli e trasparenza dispone, allo stato, di un organico numericamente carente, anche in considerazione delle dimensioni dell'Ente. Dall'Acqua ha, inoltre, riferito di voler potenziare il sistema dei controlli sull'operato dei Direttori, tenuti al rispetto dei normali manuali operativi, anche potendo prevedersi un'attività di verifica random a opera dello stesso responsabile anticorruzione. Con riferimento, invece, alla struttura di internal audit,

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

il Segretario Generale ha riferito come la stessa si sia attivata solo successivamente al verificarsi degli eventi corruttivi, quando, al contrario, sarebbe opportuno prevedere un'attività di verifica preventiva. Il Segretario Generale ha, in proposito, suggerito che l'internal audit svolga periodicamente dei controlli sull'effettiva applicazione delle norme anticorruzione da parte dei vari uffici, offrendo anche degli spunti per rivisitare le procedure laddove risultassero carenti. Quanto alle novità in materia introdotte dalla delibera di Giunta n. 883 del 19 maggio 2017, il Segretario Generale ha riferito che devono essere ancora definite le concrete modalità con cui realizzare il sistema di collegamento tra le attività della nuova Direzione di progetto internal auditing e quelle del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Riguardo, infine, alle recenti vicende di arresto che hanno coinvolto dirigenti e funzionari del Comune per fatti di corruzione, ha sottolineato come in taluni casi si sia provveduto al trasferimento ad altra funzione, senza tuttavia disporre una effettiva riduzione dei margini di autonomia dei soggetti indagati.

23. Comandante Polizia Locale Antonio Barbato - In data 3.8.2017 il Comitato, interpellato sul punto, ha espresso un parere (integralmente pubblicato in pari data sulla pagina *web* dell'Amministrazione) sulla vicenda riguardante il Comandante della Polizia Locale.

24. Da ultimo, in data successiva all'ultima in ordine cronologico delle questioni sopra trattate, il Comitato ha appreso da notizie di stampa della **richiesta di rinvio a giudizio** avanzata dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello di Milano nei confronti del Sindaco Giuseppe Sala, per il reato di falso. Le considerazioni in merito, tutt'ora valide, sono state espresse dal Comitato con comunicato stampa del 6 luglio 2017.



2. Questioni più rilevanti trattate dal Comitato.

A. ANAC/M4.

Il Comitato è stato interessato della questione, originata dalla deliberazione ANAC n. 757 del 20 luglio 2016, riguardante la realizzazione della linea metropolitana M4, che, all'esito della lunga e articolata istruttoria svolta, ha formulato rilievi nei confronti del Comune con riferimento a: a) sospensione dei lavori nella Cerchia dei Bastioni; b) accordo transattivo riguardante le riserve; c) conferimento a MM s.p.a. di incarichi di direzione dei lavori e di supporto al RUP; d) corrispettivi per la direzione dei lavori affidata a MM s.p.a.; e) sovrapposizione delle attività di MM s.p.a. e di AMAT s.r.l. nei rispettivi incarichi di supporto al RUP; f) conferimento del mandato gestorio da parte della società mista SPV LINEA M4 s.p.a. al socio costruttore Consorzio CMM4 e gestione delle riserve.

L'Amministrazione ha richiesto il parere del Comitato nelle diverse fasi operative volte alla formulazione di riscontri ad ANAC e alla elaborazione dei contenuti che sono confluiti nell'ambito del tavolo tecnico instauratosi tra quest'ultima e l'Amministrazione comunale, a partire dalla riunione del 28 luglio 2016, cui il Comitato ha preso parte alla presenza dei dirigenti apicali interessati. In seguito, il Comitato ha partecipato con continuità, interagendo e confrontandosi con: Direzione Generale, Capo di Gabinetto, Segreteria Generale, Avvocatura Comunale e professionisti che hanno assistito società partecipate interessate. Nel dettaglio, si sono tenuti i seguenti incontri, indicati con le tematiche trattate:

- avv. Sara Valaguzza, 3 ottobre 2016 - approfondimento di diversi aspetti del contratto di mandato gestorio (genesì, natura, applicazione);
- Direttore Generale, dott.ssa Arabella Caporello, 10 ottobre 2016 - confronto riguardo alla previsione della Commissione Permanente di Conciliazione, incaricata di svolgere una supervisione terza e imparziale sulla valutazione delle riserve e degli effetti di tale previsione sull'attivazione del mandato gestorio;
- Vicesegretario Generale vicario, dott.ssa Mariangela Zaccaria, 21 novembre 2016 - analisi riguardo a eventuali inadempimenti ai protocolli di legalità sottoscritti dalla concessionaria e valutazione circa l'opportunità di trasferire dal vicepresidente al

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

presidente la competenza sul presidio dei protocolli di legalità e l'autorizzazione dei subappalti; nell'occasione il Comitato ha appreso che AMAT aveva segnalato tale situazione alla Prefettura;

- responsabile Area Attuazione Mobilità di AMAT, ing. Camilla De Micheli e avv. Sara Valaguzza, 12 dicembre 2016 - confronto riguardo a: a) attività di controllo svolta da AMAT sui subappalti, essendo stata rilevata un'asimmetria tra i controlli svolti da AMAT e quelli eseguiti dalla concessionaria; b) responsabilità della concessionaria per l'operato del subappaltatore, in particolare valutazione sullo squilibrio tra la responsabilità cui è soggetta la concessionaria per l'operato del subappaltatore e la mancata adozione da parte della stessa di adeguate procedure di controllo; c) presunti inadempimenti da parte dei subappaltatori degli obblighi previsti dai protocolli di legalità (effettività delle prescrizioni contenute nei protocolli, considerando che non sono previste sanzioni in conseguenza di inadempimenti).

Il procedimento si è concluso con nota del 26 gennaio 2017 del Presidente di ANAC, dott. Raffaele Cantone, che, in sintesi, ha accolto positivamente gli adeguamenti adottati dal Comune rispetto ai precetti espressi con la delibera citata.

Tali adeguamenti hanno visto l'intervento del Comitato, in particolare, in relazione ai seguenti argomenti tra quelli sopra elencati e nei termini sotto esposti.

Direzione dei lavori. Si è rilevato che la previsione di sottoporre la DL alle dipendenze della concessionaria - con conseguente attribuzione in capo alla stessa del rischio di costruzione, pur considerando la sua natura di soggetto pubblico controllato dal Comune - fosse in contrasto con i principi di trasparenza e legalità. È stata segnalata, infatti, la necessità di evitare che, a fronte di un controllo seppur indiretto (per il tramite di MM) del Comune sulla Direzione Lavori, l'Ente declini ogni responsabilità proprio in considerazione della sostanziale dipendenza della DL dalla concessionaria.

Procedure di selezione a evidenza pubblica poste in essere da Metro 4 s.p.a.. Sono emerse perplessità con riferimento al fatto che una società privata applicasse autonomamente regole pubblicistiche limitatamente alle assunzioni di personale e agli incarichi professionali, dando vita a un ibrido giuridicamente incerto.



Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

Regolamento per la gestione delle riserve. Il Comitato ha partecipato alla revisione della bozza di regolamento, in particolare evidenziando con favore l'intento - perseguito con l'adozione del regolamento - di ridurre lo spazio effettivo del mandato gestorio, limitandolo ad alcuni casi specifici. Quanto, invece, all'iniziale previsione della figura del "terzo indipendente", sono state espresse perplessità in merito all'effettiva funzione che si sarebbe voluto attribuirgli. Il Comitato ha, inoltre, sottolineato l'opportunità di attivare immediatamente la procedura di nomina dei componenti della Commissione Permanente di Conciliazione e ha evidenziato come sia nella responsabilità del Comune la scelta dei componenti della stessa.

Governance della concessionaria. Sono state evidenziate alcune perplessità in ordine alle modalità di selezione delle figure apicali e di coordinamento, da individuarsi tra profili di elevata competenza tecnico e/o manageriale, neutrali rispetto ad eventuali interessi dei soci.

B. Riorganizzazione del Comune di Milano.

Il Comitato ha affrontato il tema della riorganizzazione del Comune di Milano dalle fasi preparatorie, precedenti l'approvazione della delibera di Giunta comunale n. 1713 del 21 ottobre 2016.

In data 10 ottobre 2016 ha, infatti, incontrato il Direttore Generale del Comune, dott.ssa Arabella Caporello, chiedendo chiarimenti in merito ad alcuni aspetti della riorganizzazione; tali temi sono stati sottoposti all'attenzione del Sindaco, sottolineando come vi fosse, talvolta, scarsa chiarezza nello sviluppo logico e giuridico della procedura in oggetto. Il Comitato ha infatti, in particolare, osservato che:

- I. con riferimento al ruolo svolto dalla società di consulenza The Boston Consulting Group, cui era stata affidata un'attività di studio e di consulenza sulla struttura organizzativa comunale, sia risultato di non piena comprensione il ruolo svolto dalla stessa, anche considerando che l'imponente incarico, ossia un'attività di *bench marking* riferita a diversi Comuni esteri, risulta essere stato affidatole (dietro corresponsione di un esiguo corrispettivo, di sola copertura dei costi) solo poco tempo prima;

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

- II. riguardo agli obiettivi che si intendono perseguire e alle procedure adottate, anche sotto il profilo della trasparenza, nello sviluppo dell'*iter* che ha portato alla riorganizzazione approvata, sono stati evidenziati due profili:
- i. da una parte, quanto alle evidenze documentali - poste alla base dei provvedimenti adottati e dalle quali evincersi l'applicazione di procedure oggettive e trasparenti, tali da predeterminare regole generali e astratte - esse sono risultate assenti o molto carenti, soprattutto riguardo agli *assessment* eseguiti sui dirigenti;
 - ii. dall'altra, quanto all'attribuzione di incarichi dirigenziali a contratto *ex art.* 110 TUEL, nell'assegnazione degli stessi sarebbe stato quantomeno opportuno fare prioritariamente ricorso alle professionalità esistenti all'interno dell'Amministrazione, tramite svolgimento di procedure selettive, prima di attribuire le posizioni vacanti a soggetti esterni.

C. Patrimonio immobiliare del Comune di Milano.

Il Comitato si è occupato del patrimonio immobiliare del Comune di Milano approfondendo, in particolare, tre profili: 1) modalità di gestione e assegnazione degli immobili, in generale; 2) modalità di gestione e assegnazione degli immobili siti in Galleria Vittorio Emanuele II; 3) modalità di gestione e assegnazione dei centri sportivi comunali.

C.1. Modalità di gestione e assegnazione degli immobili comunali.

Il tema è stato affrontato incontrando: la direttrice della Direzione partecipate e patrimonio immobiliare, dott.ssa Silvia Brandodoro, il 12 dicembre 2016; la direttrice dell'Area patrimonio immobiliare, dott.ssa Laura Mari, il 3 aprile 2017; l'assessore a Bilancio e demanio, prof. Roberto Tasca, l'8 maggio 2017; il tema è stato, inoltre, oggetto di comunicazione al Sindaco all'esito degli approfondimenti svolti in seguito agli incontri.

L'attenzione del Comitato si è concentrata, specificamente, sui seguenti aspetti:

- I. verifica dell'esistenza e, nel caso, della consistenza e dell'aggiornamento di un inventario/archivio dei beni immobili comunali;

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

- II. disponibilità di informazioni riguardo i singoli immobili, con riferimento, tra tutte, allo stato di fatto e all'utilizzo degli stessi;
- III. modalità di assegnazione e di controllo in seguito all'assegnazione degli immobili da parte della Direzione che li gestisce ad altre Direzioni oppure a terzi.

Quanto al primo e al secondo punto, il Comitato ha rilevato che non esiste un inventario del tutto completo e aggiornato degli immobili, dato che le informazioni che li riguardano non sono concentrate in un unico archivio, ma in diversi sistemi; incrociando tali dati risulta comunque possibile reperire le informazioni base riguardo a circa il 90% degli immobili comunali, ossia i contratti e gli atti attraverso i quali l'Ente li ha acquisiti. Sono risultate, in generale, molto carenti le informazioni sullo stato di fatto e sull'utilizzo degli immobili. A tal proposito, tanto l'Assessore quanto le Direttrici interessate hanno sottolineato come uno degli obiettivi primari dell'Amministrazione - oltre a quello di individuare modalità di gestione del patrimonio immobiliare che ne consentano la valorizzazione - sia quello di costituire, in tempi brevi, un archivio informatico unico che raccolga e renda facilmente consultabili e aggiornabili tutte le informazioni riguardanti ogni bene immobile, quale che sia il suo utilizzo.

Quanto al terzo punto, sono stati individuati difetti - dal punto di vista della trasparenza e del controllo - nella procedura di assegnazione degli immobili da parte della Direzione patrimonio immobiliare alle altre Direzioni del Comune che lo richiedano e, soprattutto, nei casi in cui queste ultime assegnino a loro volta il bene a terzi; è, infatti, emerso come, dopo la consegna del bene alla Direzione che lo richiede, non sempre venga svolta un'attività di controllo e rendicontazione rispetto all'utilizzo che ne viene fatto dal terzo assegnatario.

C.2. Modalità di gestione e assegnazione degli immobili siti in Galleria Vittorio Emanuele II.

Il Comitato ha affrontato il tema confrontandosi, durante la riunione del 17 ottobre 2016, con la Vicesegretario generale vicario, dott.ssa Mariangela Zaccaria, la direttrice dell'Area patrimonio immobiliare, dott.ssa Laura Mari, e il Capo di Gabinetto del Sindaco, dott. Mario Vanni, avente a oggetto la richiesta di parere all'ANAC riguardante

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

l'assegnazione degli immobili in Galleria, in particolare in ordine all'eventuale inserimento di una clausola di preferenza per i concessionari uscenti.

Dalle riflessioni sull'argomento è nata l'idea di suggerire al Sindaco l'adozione di una sorta di "statuto della Galleria", affinché l'insieme dei principi delineatisi possano essere utilmente adoperati per la tutela del luogo, visto il suo valore storico e simbolico. Simile intendimento è risultato esser coerente con le linee di indirizzo che guidano il Comune nell'assegnazione degli spazi di cui si tratta.

C.3. Modalità di gestione e assegnazione dei centri sportivi comunali.

Il Comitato ha trattato il tema in seguito alla segnalazione effettuata durante l'incontro del 18 gennaio 2017 dai rappresentanti di due associazioni sportive che operano nel centro sportivo comunale Carraro, che hanno lamentato di non poter svolgere la loro attività a causa delle pessime condizioni di manutenzione delle attrezzature e dei locali del centro, oltre che dei rapporti con il soggetto assegnatario della gestione. Sono risultate esistere situazioni analoghe anche in altri centri sportivi di proprietà del Comune.

Il Comitato ha quindi incontrato il direttore dell'Area Sport e qualità della vita, dott. Mario Almasio, il 10 aprile 2017, per avere un quadro completo della condizione e delle modalità di gestione dei centri sportivi comunali. In tale occasione, come nel corso del successivo incontro del 15 maggio 2017, con l'ass. Roberta Guaineri (a turismo, sport e qualità della vita), il Comitato ha evidenziato come problematici diversi aspetti, tra cui, soprattutto: le procedure, atti compresi, di assegnazione/affidamento dei centri; il sistema dei controlli sulla gestione in concreto da parte degli assegnatari e sui rapporti economici di questi con i terzi che operano al loro interno; l'efficacia dei controlli sullo stato di manutenzione, per la parte a carico degli affidatari.

D. Internal audit del Comune di Milano.

Il Comitato ha affrontato il tema incontrando l'allora Direttore *ad interim* dell'internal auditing del Comune, dott. Paolo Poggi, il 23 gennaio 2017; in seguito all'incontro e sulla base degli elementi di difficoltà rilevati in quell'occasione, ha sottoposto all'attenzione del Sindaco e del Direttore Generale i seguenti punti critici:

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

- I. modalità di impostazione dell'attività, con riferimento ai principi internazionali in materia, e di attivazione delle procedure, considerando il soggetto da cui proviene la richiesta e i destinatari;
- II. adeguatezza, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, della struttura preposta alla funzione, visto anche il numero delle risorse addette in relazione alle dimensioni dell'Ente;
- III. limiti all'esercizio dell'attività di auditing nei confronti delle società partecipate dal Comune, comprese quelle *in house*, suggerendo in proposito lo svolgimento di attività formative e di confronto all'interno dell'Amministrazione.

Tali aspetti sono stati oggetto, inoltre, di dialogo con il Direttore generale e di confronto con il Direttore Operativo, dott.ssa Carmela Francesca, nell'incontro del 29 maggio 2017, con la presentazione al Comitato della delibera di Giunta comunale n. 883 del 19 maggio 2017, che, tra l'altro, modificando il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune, ha istituito la Direzione di progetto di natura apicale dell'internal auditing, con lo scopo di potenziare tale struttura organizzativa e di collegare le sue attività alle funzioni esercitate dal responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza del Comune, il Segretario Generale. Le suddette modifiche al sistema di auditing sono state oggetto di confronto anche con il Segretario Generale, dott. Fabrizio Dall'Acqua, il quale, in occasione dell'incontro del 12 giugno 2017, ha riferito che devono essere ancora definite le concrete modalità con cui realizzare il collegamento tra le attività della nuova Direzione e quelle del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il Segretario Generale ha, inoltre, rilevato la necessità di prevedere un'attività di verifica preventiva, e non solo a posteriori, da parte di chi svolge attività di auditing e ha suggerito che l'Internal Audit svolga periodicamente dei controlli sull'effettiva applicazione delle norme anticorruzione da parte dei vari uffici, offrendo anche degli spunti per rivisitare le procedure laddove risultassero carenti.

E. Scali ferroviari.

Il Comitato ha incontrato, il 6 marzo 2017, gli architetti Emilio Battisti e Lorenzo Degli Esposti, che hanno evidenziato alcune perplessità sul progetto di recupero degli scali

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

ferroviari. I punti critici da loro evidenziati riguardano: a) la proprietà delle aree degli scali ferroviari; b) l'adozione dello strumento dell'accordo di programma, anziché dell'utilizzo del P.G.T. e delle procedure da questo previste; c) l'affidamento a cinque studi internazionali di professionisti dell'incarico di ideare delle ipotesi di progetti di recupero degli scali ferroviari, pur avendo il Comune già affidato al Politecnico di Milano l'incarico di redigere - di concerto con gli uffici comunali competenti - un documento tecnico da sottoporre al Consiglio comunale; d) i rapporti in essere tra il Comune e Ferrovie dello Stato. Tali questioni sono state sottoposte dal Comitato all'ass. Maran in occasione dell'incontro del 13.3.2017, che ha osservato quanto segue. Con riferimento alla proprietà delle aree, ha chiarito che esse appartengono senza dubbio a Ferrovie dello Stato; quanto, invece, all'adozione dell'accordo di programma, si è chiaramente espresso in ordine alla possibilità di adottare questo strumento nel frangente di cui trattatasi, posto che ritiene legittimo disciplinare in modo più elastico determinate zone quali quelle degli scali ferroviari. In ordine all'affidamento, senza gara, dei progetti ai cinque studi internazionali, ha spiegato che tali incarichi sono stati conferiti da Ferrovie dello Stato e non dal Comune, il quale, invece, ha affidato al Politecnico l'incarico di svolgere un percorso di ascolto del territorio dal 2013 e di conferire supporto agli uffici comunali competenti nella redazione del documento tecnico da presentare al Consiglio comunale ai fini della realizzazione del P.G.T..

In ogni caso, è stato chiarito che, anche qualora il documento di cui sopra e i progetti elaborati dagli studi dovessero avere contenuti contrastanti, il documento che verrà presentato al Consiglio comunale sarà quello ideato dal Politecnico e dagli uffici comunali, al più arricchito degli spunti ritenuti interessanti e desumibili dagli altri progetti. Quanto, infine, all'affidamento dell'incarico di realizzazione dei progetti di recupero degli scali ferroviari, Maran ha riferito che si tratterà di una decisione autoritativa del Comune, che dovrà indire un apposito bando di cui allo stato non è stato ancora individuato l'oggetto di gara.

F. Indagini ed esecuzione misure cautelari nei confronti di dipendenti del Comune.

Il Comitato si è interessato del tema, vista la rilevanza e la stretta attinenza alla sua competenza, sin dall'incontro del 5 settembre 2016 con il Comandante della Polizia

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

Locale. In tale occasione, come anche in altre successive, è emerso come vi sia la prassi, non è noto quanto diffusa, di affidare alla P.L. lo svolgimento di accertamenti interni all'Amministrazione quando si ipotizzi la commissione da parte di dipendenti comunali di reati legati all'esercizio della funzione, facendo tuttavia a meno di avvisare, senza ritardo, l'autorità giudiziaria. In chiave preventiva, il tema è stato trattato in occasione degli incontri e degli approfondimenti riguardanti il piano triennale di prevenzione della corruzione.

In occasione dell'esecuzione di misure cautelari personali nei confronti di alcuni dipendenti, nel periodo aprile-maggio 2017, il Comitato, in data 29 maggio 2017, ha incontrato il Direttore Operativo, dott.ssa Carmela Francesca, per analizzare la documentazione richiesta in precedenza sui casi specifici, presi come esempio per considerazioni di carattere generale. Una volta affrontati e chiariti gli aspetti procedurali (obblighi e limiti di legge e margini di discrezionalità da parte degli uffici comunali nell'intervenire a livello disciplinare e organizzativo nei confronti di dipendenti indagati), il Comitato si è soffermato sulla catena di responsabilità e controllo che lega il dipendente ai superiori gerarchici (titolari di posizione organizzativa e dirigenti) nonché sull'esistenza di procedure predefinite a tal fine. Altro aspetto rilevante trattato è quello della scelta della modalità di intervento, nei casi in cui il dipendente venga spostato in un ufficio diverso in seguito alla conoscenza da parte dell'Ente di indagini nei suoi confronti o all'esecuzione di misure cautelari, con riferimento all'individuazione dell'ufficio di destinazione.

Tali aspetti sono stati oggetto, inoltre, di dialogo e confronto all'incontro del 12 giugno 2017 con il Segretario Generale, il quale ha sottolineato come in taluni casi si sia provveduto a un trasferimento ad altra funzione senza però ottenere in concreto una riduzione dei margini di autonomia dei soggetti indagati.

3. Conclusioni.

Durante il primo anno di lavoro, il Comitato si è riunito con cadenza settimanale e, nel corso delle tante riunioni effettuate, ha affrontato i temi sopra ricordati e sui quali tornerà, brevemente, anche in seguito.

Le attività sono state molteplici, complesse ma tutte affrontate - dal Comitato nella sua interezza - con spirito collaborativo (in tal senso, non può sottacersi la continuamente eccellente collaborazione fornita dal Gabinetto del Sindaco) e ogni suggerimento è stato finalizzato unicamente al miglior andamento della gestione pubblica, non dimenticando mai che il Comune di Milano è certamente all'avanguardia in tantissimi settori e che, nello stesso, operano risorse di assoluto valore.

Pur in questo quadro di positività, val la pena comunque di sottolineare come (1) la strada della trasparenza amministrativa, principio fondamentale dell'operato della P.A., meriti di essere sempre percorsa, eliminando gli ostacoli che, pure, a volte, vi si trovano: da questo punto di vista, la riorganizzazione del Comune - in particolare - ha presentato lacune ancora oggi non colmate (almeno, per quel che riguarda le conoscenze da parte del Comitato) e come (2) sull'efficienza amministrativa molto si possa e debba fare con riferimento ai tempi di risposta alle istanze (oltre che del Comitato) dei cittadini, mai dimenticando che i pubblici funzionari, qualunque sia la carica temporaneamente ricoperta, sono al servizio (nel senso più nobile del termine) della collettività, e ancora come (3) talvolta la circostanza di aver conosciuto solo a posteriori atti che riguardano strettamente la competenza attribuita al Comitato ha reso impossibile l'esercizio di un controllo preventivo che, diversamente, avrebbe potuto (e, in generale, potrebbe) apportare benefici al miglior andamento dell'*iter* decisionale.

Con riferimento a quanto rimarcato in questo paragrafo, si ricordano brevemente i seguenti argomenti (trattati, in precedenza, con maggior dettaglio).

ANAC/M4.

A seguito della trasmissione da parte della Direzione Generale della nota conclusiva di ANAC, con la quale sono stati accolti positivamente gli adeguamenti adottati dal Comune rispetto a quanto espresso da ANAC con la delibera n. 757/2016, il Comitato è in attesa

Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa

di conoscere le misure conseguentemente adottate dall'Amministrazione e gli effetti in concreto prodotti dalle stesse sulla realizzazione della linea metropolitana M4.

Riorganizzazione del Comune di Milano.

Pur non avendo riscontrato profili di illegittimità nella fase istruttoria e nel contenuto dei provvedimenti adottati (delibera di Giunta, determine dirigenziali), il Comitato ha avuto modo di rilevare un deficit documentale e, secondariamente, procedurale a sostegno delle decisioni adottate. A fronte della successiva chiarificazione di alcuni aspetti, il Comitato, pur avendolo richiesto più volte, non ha mai potuto esaminare la documentazione posta alla base dei provvedimenti adottati e da cui evincere l'applicazione di procedure oggettive e trasparenti (in particolare quella relativa agli *assessment* eseguiti sui dirigenti).

Patrimonio immobiliare e centri sportivi del Comune di Milano.

Il Comitato, dopo aver riscontrato alcune lacune riguardo alle modalità di assegnazione dei beni a terzi e al successivo controllo da parte dell'Amministrazione sulla destinazione e l'effettivo utilizzo degli stessi, è in attesa di conoscere se siano stati previsti o già attuati interventi volti a limitare tali difetti.

Riguardo alla modalità di gestione e assegnazione dei centri sportivi comunali valgono i rilievi formulati con riferimento al sistema di assegnazione degli immobili in generale; inoltre, si sottolinea che il Comitato ha espresso all'Assessore competente la necessità di ottenere, anche tramite l'invio di apposita comunicazione ai concessionari dei centri sportivi, indicazioni relative a: attività svolte dai concessionari per la manutenzione ordinaria e straordinaria, effettuate in forza della convenzione di concessione; costi sostenuti per le suddette attività; attività di manutenzione ordinaria e straordinaria programmate e non ancora effettuate; resoconto dei rapporti economici che i concessionari hanno con terzi per l'uso dell'impianto e quantificazione delle somme incassate. Scopo della richiesta è verificare come un'importante porzione del patrimonio immobiliare comunale, dal punto di vista del servizio offerto alla cittadinanza, venga in concreto gestita e controllata. L'esito di tali verifiche non è, al momento, ancora stato comunicato.

Internal audit del Comune di Milano.

Dopo aver preso visione della delibera di Giunta n. 883 del 19 maggio 2017, il Comitato - che già era intervenuto sul tema audit sollevando una serie di sostanziali criticità - ha espresso alla Direzione Generale le proprie ulteriori perplessità in merito all'indipendenza e alla effettività del sistema di auditing anche così come ipoteticamente rivisitato. Con particolare riferimento all'attività di auditing nei confronti delle società *in house* del Comune, da svolgersi a supporto e su richiesta del Direttore Generale, il Comitato ha evidenziato come questa disposizione possa conferire all'attività di audit un contenuto tipicamente ispettivo, in contrasto con la pluriennale e consolidata evoluzione del concetto di audit.

Indagini ed esecuzione di misure cautelari nei confronti di dipendenti del Comune.

A parere del Comitato, la prassi, non è noto quanto diffusa, di affidare alla Polizia Locale lo svolgimento di accertamenti interni all'Amministrazione quando si ipotizzi la commissione da parte di dipendenti comunali di reati legati all'esercizio della funzione, facendo tuttavia a meno di avvisare, senza ritardo, l'autorità giudiziaria, presenta serie criticità sotto il profilo della legalità. Inoltre, dall'analisi dei casi recentemente accaduti di esecuzione di misure cautelari personali nei confronti di dipendenti comunali, è emerso come - pur nell'applicazione e nel pieno rispetto di quanto prevedono le norme in materia disciplinare - sia necessaria, nelle more della definizione del procedimento, un'attenta valutazione in relazione all'ufficio di eventuale destinazione del dipendente interessato.

Milano, 22 settembre 2017

Il Presidente
Gherardo Colombo

