



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

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

RELAZIONE FINALE

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

Premesse.

Con la presente relazione finale il Comitato si propone di esprimere considerazioni conclusive sull'attività svolta durante il quinquennio del suo incarico (luglio 2016-luglio 2021) prima del termine del mandato sindacale, ripercorrendo le principali questioni portate alla sua attenzione già illustrate nelle precedenti sette relazioni periodiche sinora pubblicate. Vengono, quindi, qui presi in rassegna i soli temi di maggior rilievo tra i numerosi affrontati, ricordando gli elementi essenziali della loro trattazione, utili a elaborare ed esprimere le conclusioni, e rinviando per tutto il resto a quanto esposto nelle scorse relazioni e in occasioni di comunicati del Comitato diffusi al pubblico.

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.

Con provvedimento sindacale P.G. n. 449526/2017 del 6 ottobre 2017 l'avv. Eva Maschietto è stata nominata quale nuovo componente del Comitato.

La dott.ssa Maria Teresa Brassiolo ha fatto parte del Comitato sino al 5 dicembre 2017, data in cui ha rassegnato le dimissioni per assumere diverso incarico.

Il dott. Federico d'Andrea ha rassegnato le dimissioni dal Comitato il 10 aprile 2020 per ragioni di sopravvenute esigenze professionali.

Con provvedimento sindacale P.G. n. 239717 del 3 luglio 2020, il dott. Giacomo Del Soldà è stato nominato quale nuovo componente del Comitato.

Indice.

1. Principali questioni trattate dal Comitato.	Pag.
1.1. Realizzazione linea metropolitana M4;	3
1.2. Patrimonio immobiliare comunale;	5
1.3. Scali ferroviari;	8
1.4. Internal audit;	9
1.5. Società partecipate;	10
1.6. Polizia Locale;	12
1.7. Verde pubblico;	14
1.8. Indagini nei confronti di dipendenti del Comune o di società controllate;	15
1.9. Attività del Comune nell'emergenza sanitaria ed economico-sociale.	16
2. Conclusioni.	18

1.1. Realizzazione linea metropolitana M4.

Il tema della realizzazione della linea metropolitana M4 è stato affrontato dal Comitato sin dal suo insediamento, in un primo momento, a partire dal luglio 2016, sotto il profilo dell'intervento da parte di ANAC che, con deliberazione del 20.7.16, aveva formulato alcuni rilievi nei confronti del Comune. Il Comitato ha perciò partecipato con continuità alle diverse fasi operative finalizzate all'elaborazione dei contenuti che sono confluiti nell'ambito del tavolo tecnico instaurato tra Comune e ANAC e alla formulazione dei riscontri alla stessa Autorità, interagendo con Direttore Generale, Capo di Gabinetto, Segreteria Generale, Avvocatura comunale. Il procedimento si è poi concluso con nota del 26.1.17 del Presidente di ANAC, che ha accolto positivamente gli adeguamenti adottati dal Comune conseguentemente alle osservazioni formulate. Tra queste, i punti che hanno visto il Comitato intervenire in modo specifico sono stati: l'inquadramento della Direzione Lavori, l'utilizzo da parte di M4 di procedure di selezione a evidenza pubblica per l'assunzione di personale, la revisione del regolamento per la gestione delle riserve, oltre a considerazioni di carattere generale sulla costruzione della *governance* societaria.

In seguito, a causa dei ritardi accumulati principalmente (nel periodo pre-covid) per via del contenzioso con le compagnie telefoniche per gli oneri di spostamento dei cavi nel sottosuolo e di diversi ritrovamenti archeologici nel corso degli scavi, gli enti finanziatori hanno disposto la sospensione delle erogazioni e si è resa perciò necessaria una rinegoziazione della convenzione di concessione con il consorzio concessionario; l'accordo infine raggiunto è costituito da una componente transattiva, riguardante principalmente la rinuncia da parte del concessionario a buona parte delle riserve proposte, e un'altra relativa alla disciplina delle nuove opere, con relativo aggiornamento di quadro economico e cronoprogramma generale.

Superata tale fase e una volta sottoscritto l'atto integrativo alla concessione di costruzione, con conseguente erogazione dei finanziamenti, l'attenzione del Comitato si

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

è concentrata, da una parte, dietro segnalazione di un consigliere comunale, sul reclutamento da parte della società M4 di figure dirigenziali, dall'altra, sul rispetto del cronoprogramma per la realizzazione dell'opera, con l'esame dei motivi e delle eventuali responsabilità dei ritardi. Quanto al primo argomento, le molteplici ragioni che hanno portato al notevole ritardo, rispetto a quanto prospettato in un primo momento, nell'individuazione di alcune figure dirigenziali (in particolare del direttore amministrazione finanziaria e controllo, incarico in precedenza ricoperto tramite un distacco dal socio privato) sono state esposte e approfondite fino a giungere a chiarimento. È infatti risultato che erano state nel tempo esperite senza esito alcune procedure di selezione e che, poi, in concomitanza con la delicata fase di negoziazione dell'atto integrativo alla convenzione di concessione si era ritenuto di non sostituire una delle figure interne chiave per il buon esito della procedura.

Quanto al secondo tema, i ritardi nel cronoprogramma generale di costruzione sono stati via via riferiti e spiegati principalmente dal presidente di M4 e possono essere ricondotti essenzialmente ai motivi sopra citati (contenzioso con le compagnie di telecomunicazione, ritrovamenti archeologici), oltre che alla sospensione dei lavori nel periodo iniziale dell'emergenza sanitaria da covid19, circostanza questa che, nel complesso, non ha provocato rallentamenti consistenti. Nell'ultima occasione di incontro è stato comunicato che gli scavi erano stati completati nel settembre 2020 e che la prima tratta (Forlanini-Linate) sarebbe stata pronta nella prima parte del 2021; inoltre è stato riferito che il ritardo complessivo nella realizzazione della linea metropolitana - la cui data di fine lavori era inizialmente prevista per marzo 2022 - sarebbe stato di circa diciotto mesi, ritenuto non eccessivo viste le dimensioni e la natura dell'opera, con completamento dell'intera linea per fine 2023. A questo proposito, pur tenendo in considerazione le dimensioni dell'opera e tutti gli imprevisti del caso, desta perplessità il ritenere fisiologico simile ritardo; tanto più se si riflette sul fatto che almeno una parte dei motivi che lo hanno provocato e, in particolare, il contenzioso contro le compagnie di telecomunicazione, avrebbe potuto essere meglio gestita in via preventiva, con un

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

maggior approfondimento della base giuridica e una più attenta regolamentazione degli aspetti contrattuali.

1.2. Patrimonio immobiliare comunale.

Il patrimonio immobiliare comunale è stato di continuo al centro dell'interesse del Comitato, nel tempo da diversi punti di vista, con riferimento in particolare: (i) alla realizzazione dell'archivio unico digitale dei beni immobili; (ii) alla valorizzazione dello stesso, con riguardo agli immobili di maggior pregio; (iii) al buon utilizzo e allo sviluppo dei centri sportivi comunali.

A fronte della constatazione da parte del Comitato della carenza in via generale di informazioni precise e prontamente aggiornate circa lo stato di fatto e l'utilizzo degli immobili di proprietà del Comune, tra le prime attività svolte vi era stata la raccolta di dati in proposito, rivolgendo agli uffici comunali competenti, sin da fine 2016, specifiche interrogazioni sulle prospettive di modalità di gestione di tali beni. Era infatti emersa l'assenza di un archivio informatico unico, insieme alla circostanza che, in alcuni casi, dopo la consegna dell'immobile da parte del Demanio alla Direzione comunale che ne avesse fatto richiesta, non sempre veniva svolta puntualmente attività di controllo e rendicontazione rispetto anche all'effettivo utilizzo del terzo assegnatario. Anche per ovviare a ciò, la creazione di un archivio digitale unico dei beni immobili era stata indicata come fondamentale strumento sia di raccolta e aggiornamento delle informazioni, sia di gestione operativa. In un primo momento era stato prospettato il riuso dall'Agenzia del Demanio di un programma informatico, giudicato però in seguito (2018) non idoneo: da quel momento la scelta è ricaduta sul sistema SAP, ritenuto più adatto allo scopo, anche se con funzionalità differenti e conseguente necessità di adattamento alle esigenze specifiche del Comune. Successivamente, dai diversi incontri anche con il DG e tramite le richieste di informazioni indirizzate alla Direzione patrimonio immobiliare, è emerso come la gestione del patrimonio immobiliare - a partire dall'*iter* di assegnazione alle singole Direzioni e ai successivi controlli - potesse in effetti essere migliorata e resa più

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

efficiente anche grazie proprio all'utilizzo dello strumento dell'archivio unico: tale progetto, tuttavia, malgrado siano stati comunicati avanzamenti nel tempo a partire dal 2016 e vi sia la prospettiva di imminente completamento e piena operatività, non è stato ancora del tutto realizzato.

Altra questione relativa al patrimonio immobiliare comunale, tra le prime affrontate dal Comitato è quella che riguarda l'assegnazione degli immobili siti in Galleria Vittorio Emanuele II, originata da una richiesta di parere ad ANAC (fine 2016) in ordine all'eventuale inserimento di una clausola di preferenza per i concessionari uscenti. Dalle riflessioni allora svolte dal Comitato è nata l'idea di suggerire al Sindaco l'adozione di una sorta di "statuto della Galleria" che, vista la rilevanza anche simbolica oltre che economica del complesso immobiliare, racchiudesse linee di indirizzo per l'assegnazione degli immobili ispirate alla tutela e alla valorizzazione del luogo. In seguito è sorto un corposo contenzioso riguardante proprio i criteri per la rinnovabilità delle assegnazioni in concessione, originato dai ricorsi proposti da alcuni concessionari uscenti, definito nel 2017 in senso negativo per il Comune. Anche in seguito a tali esiti, i suggerimenti del Comitato per una diversa regolazione delle assegnazioni e dei rinnovi non sono stati accolti dall'Amministrazione.

Nell'ambito generale della gestione degli immobili comunali il tema specifico dell'utilizzo degli impianti sportivi è stato portato all'attenzione del Comitato dai rappresentanti di alcune associazioni sportive che svolgevano la loro attività all'interno di uno dei centri e segnalavano problematiche operative nei rapporti con l'assegnatario e carenze di manutenzione delle attrezzature. Sulla base di ciò il Comitato ha avuto modo di osservare alcuni aspetti critici, analoghi a quelli già evidenziati a proposito degli immobili comunali in generale, tra cui le procedure per la loro assegnazione, il sistema dei controlli sulla gestione e l'esecuzione della manutenzione da parte degli assegnatari e sui rapporti economici tra questi e i terzi (tipicamente associazioni sportive) che vi operano. Questi argomenti sono stati affrontati e approfonditi in diverse occasioni con l'Assessore allo sport che, anche su suggerimento del Comitato, ha svolto una ricognizione dei dati inerenti le concessioni degli impianti sportivi, per valutare

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

l'esecuzione delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria in forza della convenzione di concessione e la regolarità dei rapporti economici tra concessionari e terzi utilizzatori; da tale censimento è emersa una situazione sostanzialmente positiva nella gestione e manutenzione degli impianti sportivi, pur con alcune difficoltà legate ai tempi necessari alla riqualificazione di alcuni di essi.

Tra questi ha ricevuto particolare attenzione il Saini, per via delle sue dimensioni e potenzialità. Il Comitato ha, infatti, chiesto e ottenuto informazioni specifiche sulla sua gestione (non di competenza esclusiva di MilanoSport) e sulla situazione contabile e patrimoniale. Di recente, l'Assessore ha riferito che, oltre alle convenzioni già in essere con alcune federazioni sportive, è in via di definizione un accordo di collaborazione tra PP.AA. con l'Università Statale - facoltà di Scienze Motorie, che dovrebbe trasferirvi per intero le sue attività.

Rimanendo in tema di impianti sportivi ma di altra portata, si fa cenno anche al progetto di rinnovamento dello stadio Meazza, rispetto al quale il Comitato ha ricevuto informazioni dall'ass. Guaineri e dai dirigenti coinvolti. A tal proposito, oltre all'aspetto sportivo, è rilevante quello urbanistico: secondo quanto riferito, fermi restando gli indirizzi adottati dal Consiglio comunale per la progettazione del nuovo stadio, il Comune ha voluto contenere l'indice di edificabilità rispetto alle richieste dei proponenti, comunque con un incremento rispetto all'indice base. La questione è però tuttora in via di definizione e comprende diversi profili da approfondire, non ultimo quello della trasparenza in ordine all'effettiva proprietà delle due società sportive interessate, per l'esatta identificazione del titolare cui il Comune deve rapportarsi. Per questi motivi il Comitato raccomanda che la questione sia oggetto di una accurata valutazione e continua attenzione da parte degli uffici comunali e degli organi di controllo, approfondendo i diversi profili in modo da raggiungere la chiarezza e trasparenza necessarie ai fini dell'assunzione di decisioni pienamente informate.

1.3. Scali ferroviari.

Il Comitato ha acquisito dal Comune informazioni sul processo di riqualificazione delle aree urbane su cui un tempo si trovavano sette scali ferroviari oggi in disuso, a seguito di una iniziale sollecitazione di un gruppo di professionisti che, a inizio 2017, avevano sollevato alcune perplessità sui progetti di recupero, allora in fase iniziale. In seguito l'ass. Maran ha fornito aggiornamenti periodici sugli sviluppi dei diversi progetti a ciò finalizzati. Le aree interessate, di proprietà di Ferrovie dello Stato, sono distribuite su tutto il territorio cittadino (Greco, Farini, Lambrate, Porta Genova, Porta Romana, Rogoredo, San Cristoforo) e costituiscono una quota considerevole degli spazi urbani dismessi e in via di riqualificazione. L'Amministrazione ha scelto lo strumento dell'Accordo di Programma, ratificato dal Consiglio comunale e approvato da regione Lombardia, per individuare le previsioni urbanistiche che regolano, insieme a quelle relative all'integrazione con il sistema del trasporto pubblico e alla viabilità ciclo-pedonale, la trasformazione delle aree. A oggi, per quanto noto, le iniziative dei privati contro l'Accordo di Programma, concretizzatesi in due ricorsi al TAR Lombardia che avevano criticato l'operato dell'amministrazione, non hanno avuto successo, essendo stati i ricorsi respinti in primo grado. In generale, tutti i progetti prevedono una quota minima della superficie (circa il 50%) da destinare a verde pubblico e mirano a potenziare l'offerta di edilizia residenziale sociale e i servizi pubblici. Quanto alla durata dei molteplici e diversi interventi di riqualificazione, l'orizzonte temporale indicato è il 2030, con variazioni a seconda della singola area. A esempio, lo scalo di Porta Romana è destinato a ospitare il villaggio olimpico in occasione delle Olimpiadi invernali 2026, per poi essere trasformato in studentato; gli scali Greco e Lambrate sono stati inseriti nell'ambito del bando internazionale *Reinventing cities*, mentre lo scalo Farini (il più esteso) vedrà il 65% della superficie a parco e sarà sede di un polo dell'Accademia di Brera. In tutti i casi i progetti sono stati approvati, in seguito alla pubblicazione dei bandi per i diversi *masterplan*, e i lavori, seppure con differenze dovute a distinti modalità e tempi di realizzazione, avviati. Vista la grande rilevanza dell'operazione di ridisegno di ampie aree della Città - che investe non solo profili strettamente urbanistici, ma anche sociali e

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

ambientali – e l'orizzonte temporale di lungo periodo necessario al suo completamento, si tratta senz'altro di un tema che dovrà venire seguito con attenzione anche in futuro nei suoi sviluppi.

1.4. Internal Audit.

Per via delle competenze assegnate al Comitato - e nel rispetto dei limiti definiti dalle stesse - la questione dell'istituzione e del funzionamento della funzione di Audit all'interno del Comune, ritenuta di assoluta importanza e di grande rilievo anche per il carattere innovativo, se non pionieristico, della sua esistenza nell'ambito di una Pubblica Amministrazione, ha sempre rappresentato un punto di particolare attenzione. Negli incontri iniziali che hanno preceduto l'istituzione della Direzione in argomento il Comitato ha avuto modo di sottoporre in ottica costruttiva e propositiva alcune osservazioni sulle modalità di impostazione dell'attività, trovando disponibilità al confronto. Tuttavia, in seguito è risultato completamente assente il flusso comunicativo che si auspicava. Il Comitato, infatti, in virtù del suo mandato e del suo ruolo di terzietà ha dal principio ritenuto opportuno che gli fossero trasmessi gli *audit report*, in modo da poter seguire l'operatività della Direzione e, eventualmente, contribuire a migliorarne l'efficienza. Nonostante le ripetute sollecitazioni in questo senso, ciò non è avvenuto sino all'autunno 2020, quando, anche a seguito di una Commissione consiliare in tema cui il Comitato ha partecipato, si è stabilito che gli *audit* completati sarebbero stati forniti ai Consiglieri comunali che ne avessero fatto richiesta specifica, e anche al Comitato; ciò senza pregiudizio per la realizzazione delle attività di revisione organizzativa e procedurale derivanti dagli *audit* stessi e salvo particolari ragioni di riservatezza. In conseguenza di ciò, il Comitato ha chiesto formalmente al DG, e ottenuto, di ricevere l'elenco degli *audit* svolti e di conoscere la programmazione annuale dell'attività.

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

1.5. Società partecipate.

Durante il quinquennio di attività del Comitato il tema delle società partecipate dal Comune, in particolare quelle controllate e quelle che ricadono nella disciplina del *in house*, ha rappresentato per diversi aspetti una delle questioni principali.

Nello specifico, la necessità di modifica del regolamento per la nomina e la designazione dei rappresentanti del Comune in enti, aziende, istituzioni e società partecipate è stata sin da subito argomento di confronto. Dopo le prime interlocuzioni con il Capo di Gabinetto, il Comitato ha sottoposto al Sindaco delle ipotesi di modifica volte a rendere più efficiente e trasparente la procedura di nomina e il meccanismo di selezione, valorizzando i meriti professionali. Gli ambiti di intervento allora segnalati hanno continuato a essere oggetto di attenzione da parte delle funzioni comunali che se ne sono occupate (oltre al Capo di Gabinetto, Direttore Generale, Direzione partecipate, Segretario Generale, Presidente del Consiglio comunale), sino alla recente elaborazione della delibera consiliare di modifica del regolamento, che pure non recepisce tutte le proposte del Comitato, consistenti, in generale: di un aggiornamento del quadro normativo vigente; dell'introduzione della possibilità dell'auto-candidatura da parte degli interessati; della modifica di parte della procedura di nomina e delle funzioni al suo interno esercitate dalla Commissione di esperti; dell'introduzione di un ulteriore limite alla possibilità di candidarsi, riferito a tutte le società partecipate; della normazione delle nomine degli Organismi di Vigilanza; del corretto ed effettivo adempimento degli obblighi informativi in carico ai nominati ai sensi dell'art. 13 del regolamento. La recente approvazione da parte del Consiglio comunale delle modifiche al regolamento nomine - intervento costruito anche grazie al contributo di un apposito Gruppo di lavoro composto da esperti esterni all'Amministrazione, che ha elaborato proposte di concerto con gli Uffici – rappresenta senz'altro un avanzamento significativo, anche se non completo e definitivo, nel processo di complessiva revisione del regolamento proposto a più riprese dal Comitato. Difatti, le modifiche introdotte al regolamento (artt. 1, 3, 4, 8, 11, 13) riguardano non tutti i temi proposti dal Comitato. Oltre a una generale revisione lessicale, sono state introdotte in ottica di aggiornamento formule di rinvio mobile alla normativa vigente, anche per la disciplina delle cause di

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

inconferibilità e di incompatibilità. Sono state inoltre modificate le attribuzioni della Commissione di esperti, in parte nella direzione indicata dal Comitato: la Commissione, sulla base della preventiva istruttoria effettuata dagli Uffici competenti, è chiamata a vagliare i requisiti di ammissibilità delle candidature, potendo evidenziare la sussistenza di eventuali cause di incompatibilità; in più, è eliminata la possibilità in capo alla stessa di attribuirsi criteri ulteriori per la valutazione delle candidature. Altro punto segnalato a più riprese dal Comitato sono gli obblighi di comunicazione a carico dei nominati *ex art. 13*, che sono ora disciplinati in modo diverso e più puntuale, al fine di garantire l'effettività e l'omogenea applicazione di tale onere. Infine, sono state approvate le linee di indirizzo per la formazione di un elenco di professionisti cui gli Enti partecipati possano attingere per la nomina dei componenti dei rispettivi Organismi di Vigilanza *ex d.lgs. n. 231/01*, tenuto conto dei requisiti minimi identificati dalla dottrina e dalla giurisprudenza che i componenti degli OdV devono possedere. Rimangono, così, non attuate le proposte riguardanti l'inserimento di ulteriori limitazioni alla candidatura di chi sia già stato nominato e, soprattutto, il riconoscimento della possibilità di autocandidatura per gli aspiranti alla nomina.

Altro filo conduttore dell'attività del Comitato nell'ambito delle partecipate è l'adeguatezza del ruolo di socio del Comune nel compito di fornire indicazioni unitarie e di svolgere controlli adeguati, soprattutto nell'esercizio del controllo analogo nei confronti delle società *in house* (AMAT, MM, Milano Ristorazione, Milano Sport, SOGEMI). Avendo constatato un livello di attenzione talvolta non sufficiente da parte del socio-Comune e dopo aver raccolto informazioni generali sulle caratteristiche specifiche delle diverse società (entità e modi della partecipazione pubblica, organigramma e *governance*, modalità del flusso informativo con il Comune) e sui rapporti tra le stesse e i singoli Uffici del Comune (Direzione partecipate, Gabinetto del Sindaco, Direzioni di linea), il Comitato ha nel tempo interloquito proficuamente soprattutto con DG e Direttrice della Direzione partecipate, rivolgendosi anche direttamente, quando necessario, ai dirigenti delle singole società stesse. A tal proposito si rinvia al paragrafo 1.8 per quanto riguarda i casi di coinvolgimento in procedimenti

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

penali del personale (di livello dirigenziale o meno) in forza alle partecipate, talora con applicazione di misure cautelari.

Infine, alcune sintetiche notazioni sul tema delle Olimpiadi invernali 2026 Milano-Cortina, dal punto di vista delle attività di competenza del Comune come socio fondatore della "Fondazione Milano-Cortina 2026". Come spiegato dall'ass. Guaineri in risposta alle richieste di informazioni in merito da parte del Comitato, a fine 2019 è stato sottoscritto l'atto costitutivo della Fondazione. Nel CdA di tale ente di diritto privato siedono ventidue consiglieri, di cui undici in rappresentanza degli enti pubblici interessati (due per il Comune di Milano) e undici del mondo sportivo. La Fondazione si occupa di tutti gli aspetti organizzativi legati all'evento sportivo (logistica, eventi, sponsorizzazioni, *media* etc.), mentre le opere necessarie (infrastrutture e impianti sportivi) verranno realizzate da un'apposita società in mano pubblica. Terminati i Giochi Olimpici e Paraolimpici (che avranno luogo in febbraio-marzo 2026) la Fondazione verrà sciolta e posta in liquidazione. Poiché si tratta di organizzare e gestire - dal punto di vista del Comune di Milano, per l'intera durata della prossima consiliatura - insieme ad altri Enti pubblici un evento sportivo di notevole complessità e portata, con evidenti risvolti economici, sarà opportuno che gli organismi di controllo interni al Comune che eventualmente seguiranno se ne occupino con attenzione.

1.6. Polizia Locale.

In uno dei primi incontri conoscitivi successivi al suo insediamento, il 5.9.2016, il Comitato ha incontrato Assessore alla sicurezza e Comandante della Polizia Locale. All'esito della riunione aveva espresso, nella prima relazione annuale, alcuni rilievi sulle modalità interne di trattazione delle segnalazioni di eventuali illeciti commessi da dipendenti comunali quando si tratti di trasmettere senza ritardo l'eventuale notizia di reato all'Autorità Giudiziaria. Erano emerse, inoltre, alcune difficoltà organizzative interne al Corpo, dovute anche alla carenza di personale con qualifica dirigenziale. In seguito, in occasione degli incontri seguenti l'entrata in carica della Vicesindaco come

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

Assessore alla sicurezza e la sostituzione del Comandante con l'attuale, (sostituzione in ordine alla quale alcuni organi comunali sono stati oggetto di accuse alle quali il Comune ha risposto proponendo una serie di querele) la prima delle criticità citate è parsa superata, mentre sono stati presentati come in parte da affrontare e in parte in via di miglioramento i profili organizzativi interni, compresa l'organizzazione dei turni di lavoro in relazione alla disponibilità del personale. Tra gli obiettivi illustrati al Comitato in tali occasioni vi sono stati anche l'ottimizzazione del sistema di riscossione delle multe (per le quali è stata evidenziata una certa differenza tra gli importi delle sanzioni applicate e quanto effettivamente riscosso), che implica anche il miglioramento delle modalità di redazione dei verbali di contestazione degli illeciti e del sistema di notifica degli stessi, e l'implementazione del sistema di riscossione. Inoltre, la Vicesindaco e il Comandante hanno condiviso con il Comitato l'intento di definire compiutamente la natura giuridica e la disciplina del Fondo benefico e del Gruppo sportivo e ricreativo della Polizia Locale. Il primo è stato a suo tempo istituito allo scopo di svolgere attività benefica a favore del Corpo ed è risultato concedesse anche prestiti; il secondo è nato nella prospettiva di fornire ai suoi membri un punto di riferimento extra-lavorativo. Quanto allo specifico rapporto tra i due, la Giunta aveva affidato alcuni impianti sportivi della scuola del Corpo al Fondo Benefico e questo li aveva dati in gestione al Gruppo sportivo. Nel tempo, però, quest'ultimo, che utilizza quindi impianti pubblici, ha nei fatti cambiato identità: vi si iscrivono, infatti, anche privati e gestisce autonomamente gli incassi. Constatata tale situazione, nel novembre 2018 il Comandante ha segnalato alla Direzione Generale le criticità presenti e la necessità di risolverle. Dagli aggiornamenti ricevuti in seguito il Comitato ha appreso che le due questioni erano state oggetto di un'istruttoria approfondita da parte del gruppo di lavoro costituito allo scopo, culminata in una delibera di Giunta comunale dell'ottobre 2019 contenente le linee di indirizzo per la loro definizione, risoluzione tuttora in corso vista la complessità dell'inquadramento e le inevitabili difficoltà di gestione dei rapporti preesistenti, talora piuttosto conflittuali.

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

1.7. Verde pubblico.

Il Comitato si è occupato anche del tema della manutenzione degli spazi e della cura del verde pubblico, sul quale ha avuto un confronto con l'ass. Maran e la direttrice dell'Area Verde durante un sopralluogo presso i Giardini Pubblici Montanelli di Porta Venezia, lo scorso aprile. In concreto, in quell'occasione sono stati evidenziati direttamente alcuni dati di fatto (buche e avvallamenti nei viali, erba rada, argini e muretti danneggiati) che denotano delle carenze nella cura e nella manutenzione dei giardini, elementi analogamente riscontrabili anche altrove in Città. L'Assessore ha reso noto che - come peraltro accade in altri ambiti - vi è alla base un problema di carenza di risorse da destinare a tali attività. A titolo di esempio e paragone, si consideri che la spesa per la manutenzione del verde nella città di Milano (riguardante i soli parchi comunali, esclusi perciò giardini ad altra gestione e Parchi come enti a sé stanti) è di 1€/mq, mentre a Roma è di 10 cent€/mq e a Parigi di 4€/mq. Ha aggiunto che i costi per la gestione di parchi e giardini sono "costi puri", nel senso che si tratta di costi senza o con minime possibilità di ricavo, che peraltro aumenteranno molto nel futuro prossimo per via della creazione di nuove aree verdi. Per questi motivi gli interventi migliorativi, oltre a quelli di ordinaria manutenzione, sono difficilmente realizzabili su larga scala. A fronte di ciò, si sta valutando come utilizzare al meglio le risorse disponibili, con l'ipotesi di internalizzare i servizi in questione (tramite MM, considerando che, a oggi, il personale del Comune addetto alla manutenzione verde conta circa 250 dipendenti) ora in appalto, favorendo così in chi se ne occupa anche maggiore responsabilizzazione e una conoscenza più approfondita dei luoghi. Pur comprendendo che le necessità di bilancio - tipicamente caratterizzate dalla scarsità di risorse a fronte dei bisogni - devono far fronte a esigenze più stringenti e fondamentali, da ultimo quelle derivanti dall'emergenza sanitaria, si auspica che possano comunque essere individuate nuove risorse o diverse modalità di utilizzo di quelle esistenti anche per la cura del verde pubblico, aspetto essenziale della vivibilità della Città, ovunque i parchi e giardini pubblici si trovino.

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

1.8. Indagini nei confronti di dipendenti del Comune o di società controllate.

Il Comitato, dopo essersi informato sulle procedure messe in atto nei casi in cui un dipendente dell'Ente venga sottoposto a indagini o sia perfino destinatario di misure cautelari personali (aspetti disciplinari e organizzativi, verifica delle responsabilità anche in capo ai superiori gerarchici), nel corso del quinquennio di attività in diverse occasioni ha avuto modo di osservare direttamente e in concreto le iniziative adottate dal Comune. Lo stesso è avvenuto quando a venire coinvolti in procedimenti penali sono stati dipendenti di società controllate. In entrambi i casi si è riscontrata la tempestività e, a posteriori, l'efficacia delle azioni promosse dall'Amministrazione nel suo insieme. Non si è però potuto fare a meno di notare che talvolta, nonostante la presenza dei necessari presidi anticorruzione e la loro rapida attivazione, sarebbe stata più appropriata in termini di efficienza una maggiore integrazione tra le funzioni anticorruzione comunali con gli analoghi organi in seno alle società controllate, nel quadro complessivo di un migliore esercizio dei poteri di controllo del Comune (v. precedente paragrafo 1.5).

Quanto ad alcuni dei casi concreti, a seguito dell'applicazione di misure cautelari nei confronti, tra gli altri, di due dipendenti del Comune e di un dirigente apicale di una società indirettamente partecipata dall'Amministrazione, il Comune ha, da una parte, avviato il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti trasferendoli ad altro incarico, dall'altra ha predisposto un piano integrato di azioni rivolte anche verso l'esterno. Il DG ha nel tempo sempre fornito puntuali aggiornamenti sugli sviluppi di tale iniziativa, nell'ambito della quale il Comune (nelle funzioni di Centrale Unica Appalti e Avvocatura comunale) ha adottato numerosi provvedimenti di esclusione per grave illecito professionale dalla sue gare di appalto nei confronti di imprese coinvolte nelle indagini: il contenzioso sorto di conseguenza ha visto la conferma da parte del Giudice Amministrativo dei provvedimenti impugnati, anche in sede di appello. Essi sono risultati emanati all'esito di un procedimento svolto nel rispetto delle prerogative partecipative dei destinatari e sorretti da adeguata motivazione sulla sussistenza del grave illecito professionale, anche nei casi in cui l'impresa aveva già provveduto al *self cleaning*.

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

Altra vicenda osservata è quella che ha riguardato alcuni dipendenti in forza alla Polizia Locale, indagati per fatti di corruzione e altri reati, per avere ridotto o cancellato sanzioni amministrative a fronte di vantaggi economici. Il Comandante della PL sentito in proposito ha sia riferito le iniziative intraprese nei confronti degli indagati, sia esposto quali accorgimenti organizzativi (riconducibili tanto al sistema interno dei controlli, quanto a migliorie informatiche) si intendevano adottare di conseguenza, allo scopo di ridurre al minimo il rischio del ripetersi di fatti analoghi.

1.9. Attività del Comune nell'emergenza sanitaria ed economico-sociale.

Il Comitato si è interessato di ciò che il Comune ha messo in atto e tuttora fa per la gestione diretta della fase acuta della crisi sanitaria, come anche della conseguente e attuale emergenza economico-sociale. L'Amministrazione comunale è, infatti, l'Ente più prossimo al cittadino e, come tale, quello cui sono rivolte molte delle istanze di sostegno e intervento immediato. Le informazioni richieste sono state fornite dal DG in più occasioni a seguito delle diverse "ondate" della pandemia. Durante le fasi più gravi dell'emergenza sanitaria il Comune ha adottato diversi provvedimenti allo scopo di garantire il funzionamento degli uffici per assicurare alla cittadinanza i servizi essenziali, (come in effetti sempre avvenuto) e, allo stesso tempo, tutelare la salute dei dipendenti comunali e degli stessi utenti. L'attività amministrativa, pur inevitabilmente rallentata e modificata per adeguarsi alle fasi contingenti che si sono susseguite, è sempre proseguita senza creare particolari disagi. Quanto all'aspetto delle risorse utilizzate e delle iniziative attivate dal Comune per fare fronte alla crisi economico-sociale, esse si possono collocare in tra ambiti principali: Fondo mutuo soccorso, alimentato in parte da donazioni di privati (singoli cittadini, imprese, associazioni) e in parte dal bilancio comunale, la cui rendicontazione è interamente pubblica; progetto "Milano aiuta", che integra misure di solidarietà alimentare con altre di assistenza sociale di diversa natura; progetto di sostegno alle imprese, rivolto in particolare agli esercizi commerciali di quartiere, nell'ottica della promozione di servizi di prossimità e negozi di vicinato in ogni quartiere

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

raggiungibili in breve tempo dai cittadini (nel concetto di “Città in 15 minuti”), anche tramite concessione di agevolazioni fiscali e gratuità dell’occupazione di suolo pubblico per gli spazi esterni.

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

2. Conclusioni.

Il Comitato ha svolto il suo mandato, dal luglio 2016 sino alla redazione di questa relazione conclusiva, seguendo le vicende in relazione alle quali ha ritenuto di propria iniziativa o invitato da organi esterni o interni necessario procedere ad approfondimenti e rivolgere sollecitazioni al Sindaco e alle strutture comunali con riferimento a volte al rispetto della normativa vigente, a volte alla soddisfazione delle esigenze di trasparenza, altre volte ancora alla efficienza della macchina comunale nel suo complesso o di alcuni suoi settori. Gli aspetti positivi riscontrati, come pure le difficoltà, le incongruenze e le carenze risultano dalle relazioni via via presentate al Comune e portate a conoscenza della pubblica opinione. Degli elementi negativi i più sono stati risolti, residuando ancora alcuni aspetti che abbiamo, nell'esposizione che precede, posto all'attenzione oltre che dell'Amministrazione anche del prossimo Comitato (nel caso in cui il Sindaco venturo intendesse confermarne l'esistenza).

Riteniamo tuttavia importante insistere su un tema accennato nell'ultima relazione semestrale. Sono a parere del Comitato necessarie e urgenti modifiche legislative che consentano agli enti locali (e – ovviamente – non solo, ma il tema esula dalle attribuzioni di questo Comitato) di agire con agilità, e che prevedano l'attribuzione delle responsabilità in modo funzionale e logico (tenendo conto, tra l'altro, anche dell'esigibilità dei comportamenti) evitando così che tanti interventi (ed in particolare quelli più qualificanti) richiedano tempi eccessivi a scapito dell'efficacia e anche dell'attualità della misura. Al di là delle capacità dei singoli gestori, il Comitato si rammarica che cinque anni non siano sufficienti per organizzare e rendere effettivo il sistema gestione degli immobili comunali e per rimediare agli inconvenienti della gestione dei campi sportivi, per fare due esempi.

27 luglio 2021

Il Presidente
Gherardo Colombo