

Milano



Comune
di Milano

L'attuazione della normativa in materia di trasparenza da parte del Comune di Milano.

Il confronto febbraio 2017 – settembre 2018



Assessorato Partecipazione, Cittadinanza e Open Data

Settembre 2018

Indice

1. Introduzione
2. Metodologia di verifica del grado di attuazione della normativa e uso dell'Indice di Trasparenza
3. Il confronto febbraio 2017 – settembre 2018
4. Conclusioni

1. Introduzione

La normativa in materia di trasparenza si basa principalmente sul Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33 come modificato dal Decreto Legislativo 25 maggio 2016 n. 97 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Anche altre leggi, però, prescrivono alle pubbliche amministrazioni ulteriori obblighi in materia; vanno citate quanto meno il Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”) e la Legge 6 novembre 2012 n. 190 (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e delle illegalità nella pubblica amministrazione”).

Infine non meno rilevanti sono le disposizioni assunte dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) cui la legge attribuisce una serie di competenze in materia; vanno citate almeno la Delibera n. 10 del 21 gennaio 2015, il Regolamento 23 luglio 2015, il Documento del 20 dicembre 2016, la Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, la Determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016, la Determinazione n. 241 del 8 marzo 2017 e altri atti e pareri.

Il solo elenco dei principali atti che regolano il settore della trasparenza fa comprendere quanto numerosi, dettagliati e precisi siano gli obblighi previsti per le amministrazioni pubbliche.

Porta inoltre anche ad alcune considerazioni generali:

- la trasparenza è concepita, definita e regolamentata soprattutto come forte strumento di governo e grande opportunità di interazione con i cittadini
- la nuova normativa considera la trasparenza uno strumento essenziale nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione
- oltre ad obblighi estesi, motivati, precisi e scadenzati le norme esplicitamente invitano le amministrazioni a estendere informazioni, dati e loro elaborazioni anche ad altri settori non obbligatori e con maggiore profondità
- si insiste che dati e informazioni vengano forniti in modo facilmente comprensibile e valutabile da qualsiasi cittadino, anche non esperto, invitando a rappresentare le situazioni più complesse (Bilanci, partecipazioni..) in modo semplice e comprensibile
- è previsto che la pubblicazione di dati e informazioni sia facilmente accessibile tramite percorsi lineari e semplici sul sito

- canali e strumenti di controllo relativamente al rispetto degli obblighi sono stati moltiplicati e aperti a tutti (cittadini, associazioni, gruppi...) senza limitazioni, aggiungendosi a quelli tradizionali (ANAC, TAR,...).

In sintesi si può affermare che a partire dalla metà del 2016 le disposizioni in materia di trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche si sono fortemente arricchite e innovate prevedendo una serie di obblighi che sono entrati a pieno regime nel 2017.

L'attuale Giunta comunale ha iniziato i suoi lavori nel luglio 2016, proprio a ridosso delle principali innovazioni normative ricordate.

L'attività dell'Assessorato Partecipazione, Cittadinanza e Open Data per il controllo e il rispetto della normativa in materia di Trasparenza è stata dunque particolarmente impegnativa, dovendo governare, controllare e integrare questo settore proprio in un momento di forte cambiamento, per una struttura estesa e complessa come il Comune di Milano.

La prima attività è stata definire l'insieme degli obblighi (vecchi e nuovi), sollecitarne le tempistiche e misurare lo stato dell'arte.

A questo scopo a fine 2016 - inizio 2017 è stata effettuata una verifica sistematica dell'attuazione degli obblighi di trasparenza e una sua misura.

Quei risultati, la cui sintesi è stata trasmessa e illustrata anche alla Commissione consigliare competente nel febbraio 2017, hanno costituito la base per la successiva azione di governo atta a migliorare il livello di trasparenza in tutta l'Amministrazione comunale.

A un anno e mezzo dall'inizio di quel lavoro è ora opportuno verificarne l'esito e confrontare la situazione iniziale con quella attuale.

Per rendere precise le misure e misurare i fenomeni è stato peraltro definito, introdotto e calcolato un indice quantitativo, che abbiamo chiamato **Indice di Trasparenza (I_T)** e che permette una valutazione numerica sintetica.

Nel seguito, dopo aver ricordato la metodologia di verifica e la definizione dell'Indice di Trasparenza (capitolo 2), vengono esposti i risultati delle verifiche effettuate a inizio 2017 e nel settembre 2018, sintetizzate le variazioni e confrontati i valori dell'Indice nei due momenti di tempo (capitolo 3).

Infine sono espone le conclusioni e le iniziative già in atto per completare le ultime circoscritte criticità (capitolo 4).

2. Metodologia di verifica del grado di attuazione della normativa e uso dell'Indice di Trasparenza

Per operare una analisi dettagliata degli obblighi di pubblicazione e trasparenza per il Comune di Milano è certamente utile far riferimento all'Allegato alla Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 *“Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D. Lgs. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. 97/2016”*. L'Allegato suddivide gli obblighi per settore (in due livelli), per ciascuno di essi specifica articoli, denominazione e contenuti dell'obbligo ed infine riporta l'aggiornamento temporale previsto. E' un tabulato di 31 pagine, molto utile per analizzare in modo dettagliato e soprattutto controllare l'effettivo rispetto degli obblighi di legge.

L'Assessorato l'ha assunto come guida per effettuare una verifica del rispetto di tutti gli obblighi previsti dalla normativa in materia di trasparenza.

Per rendere più agevole la comprensione dell'insieme degli obblighi e verificare gli esiti della verifica sul sito del Comune di Milano, sono stati analizzati nei due periodi per cui si effettua il confronto (febbraio 2017-settembre 2018), paragrafo per paragrafo, i principali settori; per ognuno di essi la verifica consiste nel registrare la rispondenza/carenza agli obblighi di legge.

I principali settori evidenziati sono:

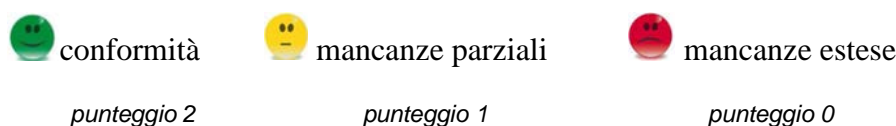
- Organi di governo
- Dirigenti e titolari di incarichi
- Organizzazione
- Consulenti e collaboratori
- Personale
- Enti e società controllate
- Provvedimenti-decisioni degli organi di governo e amministrazione
- Bilanci
- Patrimonio immobiliare e Gestione del patrimonio
- Sovvenzioni e contributi
- Bandi di gara e contratti
- Performance
- Informazioni ambientali

- Altri contenuti
- Controlli

Per rendere facilmente comprensibili gli esiti delle valutazioni, essi sono stati classificati secondo 3 livelli: conformità, mancanze parziali, mancanze estese.

Ad ognuno corrisponde una “faccina” di espressione e colore diversi e ad ogni livello è associabile un punteggio (2 verde, 1 giallo, 0 rosso), come mostrato in Fig. 1

Fig.1 – I livelli di conformità, faccine e punteggi associati



In tal modo è possibile tradurre quantitativamente le valutazioni espresse e successivamente calcolare un Indice numerico che esprime il grado complessivo di conformità.

Infatti, nel corso del 2017, nell’ambito del controllo effettuato sulla trasparenza per le società controllate e partecipate del Comune, è stato definito l’**Indice di Trasparenza (I_T)** inteso come percentuale di rispetto degli obblighi fissati dalla normativa in materia di trasparenza. Tale metodo di calcolo è stato mutuato da altri indicatori adottati a livello nazionale e internazionale in diversi settori.

La definizione esatta è

$$I_T = \frac{\sum_{i=1}^n P_i}{n * P_{max}} * 100$$

dove n = numero di grandezze da misurare

P_i = punteggio ottenuto dalla grandezza i-esima

P_{max} = punteggio massimo ottenibile (di piena conformità).

Nel caso della verifica effettuata per il Comune di Milano:

- il numero di grandezze è n=19 (numero degli obblighi di trasparenza misurati)
- P_i può assumere il valore 0,1,2 (0=faccina rossa ; 1=faccina gialla ; 2= faccina verde) o intermedio fra due valori quando sono presenti due faccine (ad esempio giallo/rosso=0,5 verde/giallo=1,5)
- P_{max} =2 , valore della valutazione migliore.

3. Il confronto febbraio 2017 – settembre 2018

Nel febbraio 2017 era stata effettuata sul sito del Comune di Milano (sezione *Amministrazione Trasparente*) una verifica della corrispondenza agli obblighi di trasparenza, per i principali settori elencati nel capitolo precedente. Gli esiti della valutazione erano stati visualizzati con il metodo delle faccine.

A settembre 2018 l'operazione è stata ripetuta adottando la stessa metodologia, al fine di rendere possibile il confronto e verificare l'impatto delle numerose iniziative di miglioramento intraprese.

L'insieme delle verifiche nei due tempi e il loro confronto sono sintetizzate in Tabella 1, dove per ogni settore sono indicate alcune note e le faccine di colori diversi (verde, giallo e rosso) che rappresentano il grado di conformità misurato. Le note del 2017 avevano lo scopo di motivare il grado di conformità rilevato, quelle del 2018 servono a spiegare sinteticamente le variazioni intervenute.

Tab. 1 – Confronto risultati delle verifiche febbraio 2017 – settembre 2018

SETTORE	Conformità al febbraio 2017	VALUTAZIONE Febb 2017	VALUTAZIONE Sett 2018	Note sulle variazioni
<i>Organi di governo</i>	Assenza totale 1 Assessore e parziale per 4 Cons.			Documentazione completa e aggiornata nei tempi
<i>Dirigenti, titolari incarichi</i>	Atto nomina e alcuni documenti mancanti			Documentazione completa
<i>Organizzazione</i>	Schemi vecchi e statici; no possibilità di navigazione e reale conoscenza per gli utenti		/	Schema Organiz. Dinamico ma non completo
<i>Consulenti e collaboratori</i>	alcune limitate carenze			
<i>Personale</i>	dati presenti con qualche carenza	/		dati completi e aggiornati
<i>Enti e società controllate o vigilate</i>	dati presenti nessuna traccia di controllo	/		controlli effettuati e pubblicati
<i>Provvedimenti/decisioni governo e amministr.</i>	difficoltà di ricerca e accesso	/		completi e con possibilità di ricerca
<i>Bilanci</i>	carenza comprensibilità; dati non esportabili piano indicatori 2016 assente assenza schemi, tabelle, rappresentazioni	/	/	dati esportabili piano indicatori presente presenti schemi e elaborazioni
<i>Patrimonio Immobiliare</i>	incomprensibilità, elenco del patrimonio: solo pdf		/	dati esportabili; in atto mappatura interattiva
<i>Gestione del Patrimonio</i>	dati di gestione presenti, ma non coordinati		/	dati esportabili; in atto mappatura interattiva
<i>Sovvenzioni e contributi</i>	alcune carenze	/		dati completi (anche con allegati scaricabili) e aggiornati
<i>Bandi di gara, contratti</i>	dati presenti ma difficoltà di ricerca e aggregazione	/	/	dati presenti, migliorabile presentazione e significato delle banche dati
<i>Performance</i>	dati presenti			
<i>Informazioni ambientali</i>	dati presenti			
<i>Altri contenuti</i>	carenze limitate: accesso civico e registro accessi	/		accesso civico presente (con moduli utilizzabili)
<i>Controlli</i>	controlli tenui e prevalentemente su impulso esterno	/		continua azione di controllo di Segr. Gen. e Assessorato

corrispondenza mancanze parziali mancanze estese

E' facile osservare che un po' in tutti i settori per i quali erano state misurate criticità si sono registrati miglioramenti.

Così è stato per la documentazione relativa agli *Organi di governo* (ora completa e aggiornata nei tempi dovuti), per la documentazione relativa ai *Dirigenti* (che peraltro ha avuto una dinamica normativa particolarmente mutevole nel tempo), per gli schemi di *Organizzazione*, ora dinamici (anche se ancora non a più livelli, come sarebbe auspicabile) e per il *Personale*, dove alcune carenze sono state colmate.

Miglioramenti e completamenti sono stati registrati nel caso degli *Enti e Società Controllate/Partecipate* per le quali è stato effettuato un controllo sistematico nel corso del 2017, e per la documentazione relativa alle *Decisioni* amministrative e di governo.

In generale va ricordato che mentre nella situazione di partenza il formato della documentazione era prevalentemente pdf, ora soprattutto nei settori in cui i dati contengono valori numerici, è quasi sempre in formato scaricabile, ordinabile e elaborabile secondo le esigenze degli utenti.

E' il caso della documentazione dei *Bilanci* per i quali sono state inseriti anche utili elaborazioni, semplificazioni e andamenti relativi alle grandezze più rilevanti per la comprensione dei fenomeni (pagine Bilancio Trasparente – Leggere il Bilancio).

Uno dei settori che si presentava meno facilmente accessibile e comprensibile era quello relativo a *Patrimonio Immobiliare e Gestione del Patrimonio*.

La situazione iniziale era caratterizzata da dispersione dei dati (peraltro in formato non elaborabile) e mancata visualizzazione del sistema nel suo complesso. Invero ciò era dovuto anche alla particolare complessità e vastità del settore.

Per una sua completa descrizione, visualizzazione e facile accessibilità a questo settore sarebbe necessario:

- omogeneizzare le diverse banche dati ora di competenza e distribuite tra diverse Direzioni, arricchendole di ulteriori dati e rendendole compatibili fra loro
- consolidare i dati al fine di rappresentarli nel loro insieme
- disporre di un sistema informativo più moderno e idoneo alle nuove esigenze.

La situazione del sistema informatico attuale pone dei vincoli non sempre superabili e non consente un prodotto finale completo e di facile accessibilità.

Tuttavia l'Unità SIT (Sistema Informativo Territoriale) del Comune di Milano ha trovato una brillante soluzione al problema, pur partendo dai dati "rozzi" a disposizione.

L'applicazione messa a punto consiste nella visualizzazione delle oltre 28mila unità del Patrimonio Immobiliare del Comune (terreni e fabbricati) su una mappa di Milano e dintorni già ora visibile su Geoportale.

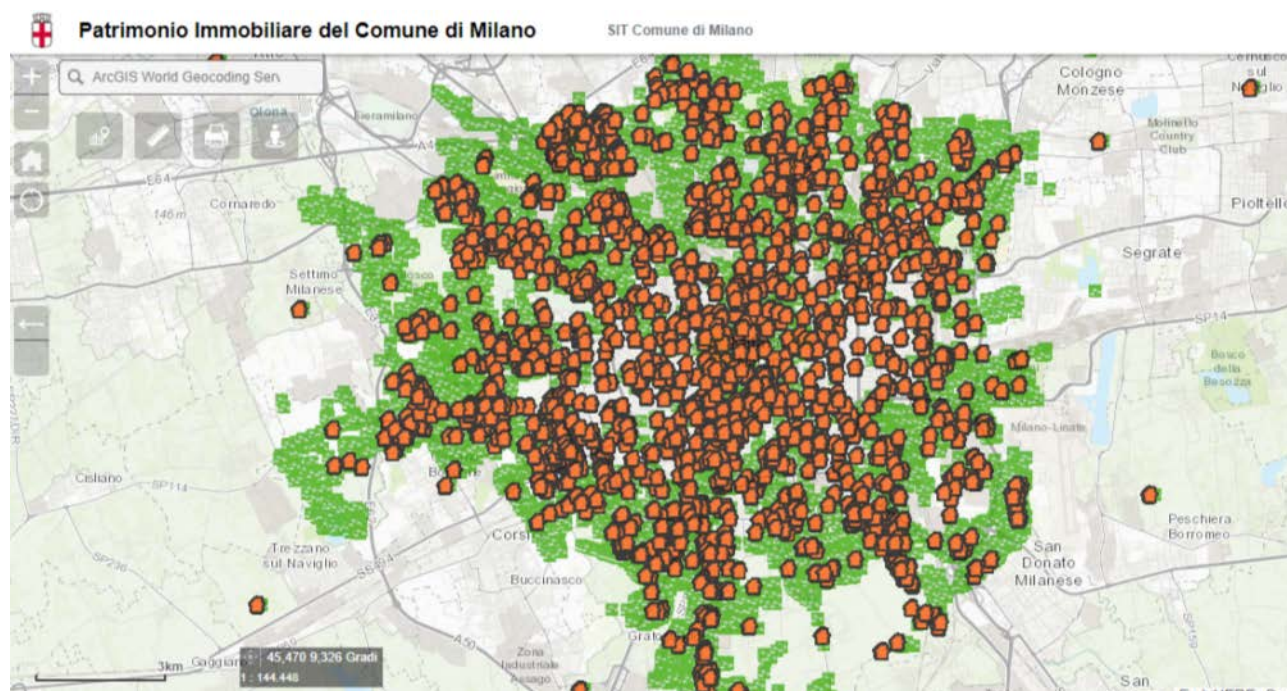
Ogni icona (una piccola casa stilizzata) rappresenta una unità immobiliare o un terreno e cliccandoci sopra si apre una scheda con le informazioni attualmente disponibili (indirizzo, dati catastali, categoria, appartenenza o meno al Piano di dismissione approvato dal Comune).

Inoltre sono disponibili due strumenti:

- ricerca per indirizzo dell'unità immobiliare
- visualizzazione (StreetView) del palazzo di cui fa parte l'unità immobiliare, tramite Google Maps.

La Fig. 2 mostra come appare la visualizzazione del *Patrimonio Immobiliare*, così come si sta sperimentando su Geoportale. In Fig. 3 sono esplicitate le schede informative connesse ad ogni proprietà e la possibilità di ricerca per indirizzo e in Fig. 4 la possibilità di vedere strada e palazzo sede dell'immobile, tramite Google Maps.

Fig. 2 – Visualizzazione del Patrimonio Immobiliare del Comune di Milano



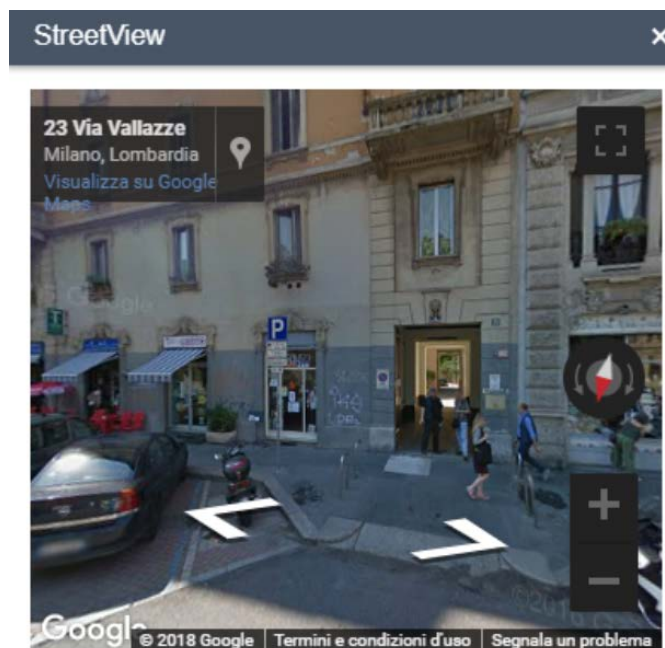
Fonte:

<https://geoportale.comune.milano.it/MapViewApplication/Map/App?config=%2FMapViewApplication%2FMap%2FConfig4App%2F417&id=ags>

Fig. 3 – Scheda informativa e ricerca per indirizzo



Fig. 4 – L'applicazione StreetView



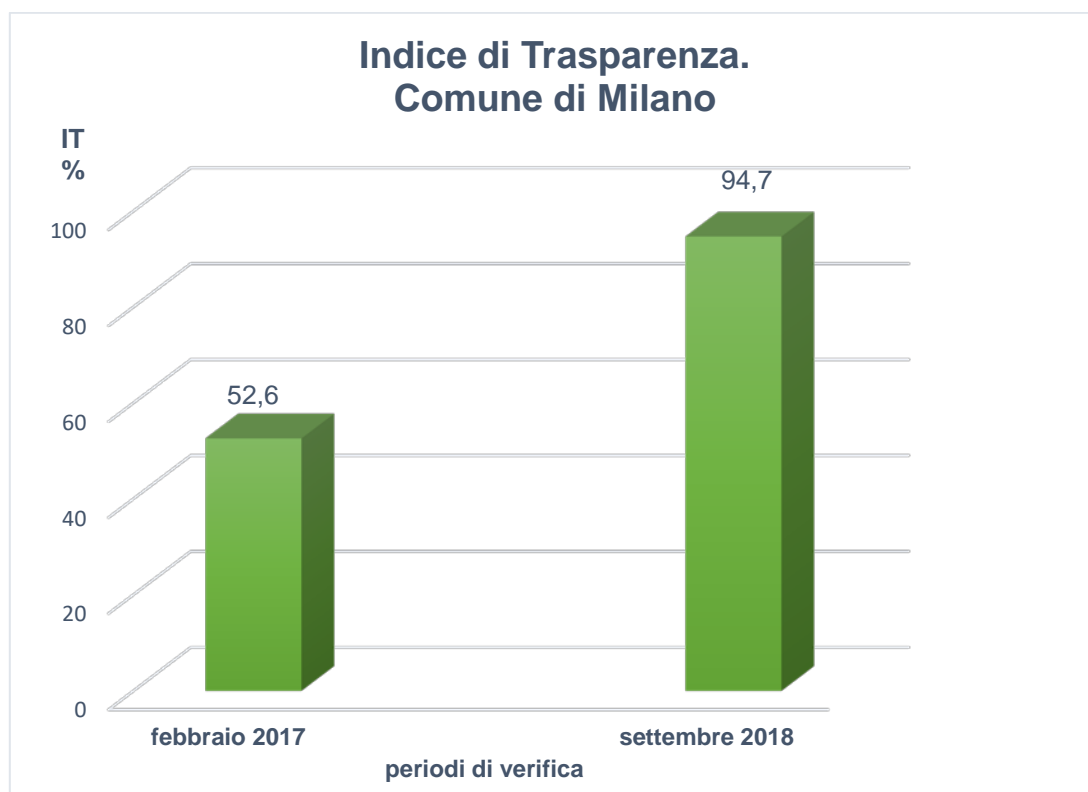
Analoga iniziativa è in corso di attuazione relativamente a *Gestione del Patrimonio*, cioè agli affitti del Comune. Terminata la sperimentazione, tutte queste nuove possibilità saranno disponibili anche su *Amministrazione Trasparente* nel sito del Comune.

Al fine di quantificare le variazioni intervenute in materia, si è provveduto al calcolo numerico dell'Indice di Trasparenza per il Comune di Milano nei due momenti di tempo considerati (febbraio 2017-settembre 2018), espresso in percentuale.

Il valore 100% significa pieno rispetto degli obblighi, altre percentuali indicano il grado di avvicinamento a quell'obiettivo

La Fig. 5 mostra il valore dell'Indice di Trasparenza nei due periodi considerati. Si passa dal 54% misurato nel febbraio 2017, al 94,7% del settembre 2018

Fig. 5 – Indice di trasparenza per il Comune di Milano: confronto fra febbraio 2017 e settembre 2018



4. Conclusioni

La normativa in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni è stata fortemente integrata e innovata nel 2016, prevedendo per molti aspetti una entrata a regime nel 2017. La Giunta del Comune di Milano ha iniziato i suoi lavori nel luglio 2016 e nei suoi programmi ha sottolineato l'importanza della trasparenza sia come strumento di conoscenza e governo per l'amministrazione, sia per consentire ai cittadini di meglio conoscere e valutare le politiche comunali.

La stessa creazione del nuovo Assessorato Partecipazione, Cittadinanza e Open Data ne è testimonianza.

Di conseguenza è stato naturale verificare in maniera approfondita l'attuazione e l'aderenza alle normative di trasparenza da parte dei tanti settori dell'amministrazione comunale.

Una prima opera di verifica è stata effettuata da parte di questo Assessorato a fine 2016-inizio 2017 per avere un quadro completo della situazione e predisporre una azione sistematica di miglioramento.

Tale azione è stata complessa, così come lo è la normativa, ed ha interessato tutti i diversi settori della macchina comunale.

Valutazioni, riunioni, documenti, obiettivi, collaborazioni, sollecitazioni e introduzioni di nuovi strumenti hanno riempito l'azione dell'Assessorato nel 2017 e nel 2018, al fine di migliorare il grado di trasparenza dell'amministrazione comunale e portarla alle posizioni che le competono.

In questo periodo si è provveduto inoltre a monitorare, controllare e misurare il grado di trasparenza anche delle tante Società controllate e partecipate del Comune.

La definizione dell'Indice di Trasparenza ha consentito di rendere oggettiva e quantitativa la verifica e di fornire a tutti gli operatori un nuovo prezioso strumento di misura dell'efficacia delle strategie in corso.

In questa azione continua e trasversale ai diversi settori è stata particolarmente preziosa la collaborazione con il nuovo Segretario Generale e i suoi uffici.

Ora a circa un anno e mezzo dalla prima verifica ne è stata realizzata un'altra che ha messo in evidenza un miglioramento generalizzato su tutti gli aspetti della trasparenza; l'Indice di Trasparenza è passato dal 52,6% del 2017 al 94,7% attuale.

Ulteriori miglioramenti, anche sul fronte della qualità, velocità e accessibilità, saranno possibili con l'adeguamento tecnologico dei sistemi informativi, che peraltro richiedono tempi più lunghi.

Nel frattempo è opportuno segnalare che, utilizzando gli attuali sistemi, sono state sperimentate e sono in corso di implementazione nuove possibilità di accesso e conoscenza anche in settori particolarmente complessi (se non altro per l'eterogeneità e la vastità dei dati) come il *Patrimonio Immobiliare* e la sua *Gestione*. La conoscenza puntuale di questi settori è certamente di grande interesse per i cittadini ma può esserlo ancora di più per l'amministrazione comunale, proprio per mettere a punto politiche sociali ed economiche di grande impatto.