

Milano, 30 agosto 2017

COMUNE DI MILANO
SEGRETERIA GENERALE
PG 387301/2017
Del 31/08/2017 10:15:53
SEGRETARIO GENERALE
(S) SEGRETARIO GENERALE
31/08/2017

Al Sig. Sindaco
Giuseppe Sala

Al Sig. Presidente del Consiglio
Comunale
Lamberto Bertolè

Al Direttore Generale
Dott.ssa Arabella Caporello

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Al Nucleo Indipendente di Valutazione

E p.c. Al Direttore della Direzione Municipi
Dott. Federico Bordogna

Al Direttore Bilancio Entrate
Dott. Roberto Colangelo

Al Direttore di Progetto
Internal Auditing
Dott. Paolo Poggi

Direttore della Direzione Mobilità,
Ambiente ed energia
Arch. Filippo Salucci

Loro Sedi

Oggetto: Controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti e sui procedimenti. Piano anno 2017. Relazione in merito all'attività svolta nel primo semestre, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni.

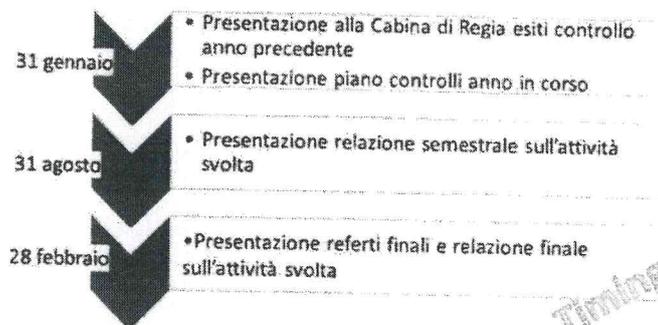
1 - IL PIANO DEI CONTROLLI SUCCESSIVI DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA ANNO 2017.

1.1 Approvazione e obiettivi generali del Piano

Come è noto, il Regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 7 del 11 febbraio 2013, in attuazione del Decreto Legge n. 174 del 10 ottobre 2012,

convertito con la Legge 7 dicembre 2012 n. 213, prevede che il Comune di Milano adotti annualmente il Piano dei controlli successivi di regolarità amministrativa (di seguito, per brevità, Piano).

SEGRETERIA GENERALE
CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA



Per l'anno 2017, il Piano è stato approvato in via preliminare dalla Cabina di Regia nella seduta del 23 gennaio 2017 nel corso della quale sono state individuate le tipologie di alcuni procedimenti afferenti alla Direzione Municipi, meglio descritti nel prosieguo e nelle schede allegate (cfr. punto 1.3), che qui sinteticamente si riportano:

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

La Direzione Municipi, sulla base degli atti d'ufficio, ha comunicato la media degli atti afferenti ai singoli procedimenti, che risulta essere leggermente disomogenea nelle varie Aree. Sulla base dei dati forniti, la Segreteria Generale - Unità Anticorruzione, Trasparenza e Controlli - ha preso atto che la media degli atti componenti ciascun procedimento si assesta su:

- n. 3 atti per ciascun procedimento relativo a Contributi erogati a terzi dai Municipi del Comune di Milano;
- n. 4 atti per ciascun procedimento relativo a Iniziative e manifestazioni aggregative;
- n. 2 atti per ciascun procedimento relativo a Funzioni attribuite ai Municipi nell'ambito delle Piccole Manutenzioni Ordinarie (PMO).

Nella successiva seduta della Cabina di Regia del 21 marzo 2017, il piano è stato più puntualmente definito nei termini qui di seguito specificati:

- con riguardo ai nuovi ambiti, il numero di procedimenti e di atti da sottoporre a controllo è stato individuato nella misura del 24% circa del complessivo campione di riferimento, per un complessivo numero pari a circa n. 267 procedimenti e n. 885 atti (dato stimato sulla base della media comunicata dalla Direzione Municipi), a cui si aggiungono n. 5



procedimenti e n. 45 atti relativi alle operazioni di *follow up*, per un totale di n. 272 **procedimenti e n. 930 atti;**

- il campione di atti e procedimenti da sottoporre a controllo relativamente ai **nuovi ambiti**, risulta così composto:
 - **il 50%, dagli interventi di più elevato valore economico;**
 - **il restante 50%, da interventi estratti secondo modalità casuale mediante l'utilizzo di strumentazione informatica, "tenuto conto altresì dell'arco temporale di adozione degli atti rispetto all'effettuazione dei controlli, prediligendo quelli più recenti".**

In data 5 aprile 2017, alla presenza della Direzione Generale, della Direzione Municipi e della Segreteria Generale, è stato ridefinito ulteriormente il campione di riferimento. Si è, infatti, stabilito di **sottoporre a controllo il 25% di tutti gli atti e procedimenti di cui alle tipologie previamente individuate (nuovi ambiti), mantenendo la percentuale di controllo pari al 100% in presenza di una quantità inferiore alla decina per singola tipologia.**

Ciò ha determinato un aumento del numero di procedimenti e di atti oggetto di verifica, elevatosi rispettivamente a n. 283 e a n. 919 (dato stimato sulla base della media comunicata dalla Direzione Municipi) a cui si aggiungono n. 5 procedimenti e n. 45 atti estratti secondo criterio casuale (con mezzi informatici) e relativi alle operazioni di *follow up*, **per un totale aggiornato di n. 288 procedimenti e n. 964 atti.**

In continuità con il Piano dei controlli successivi di regolarità amministrativa degli anni precedenti, quello relativo all'anno corrente si propone di:

- implementare la sinergia tra il controllo successivo di regolarità amministrativa e le altre tipologie di controllo previste nell'Ente, al fine di assicurare un costante incremento dell'efficacia del controllo anche in chiave collaborativa con le diverse Direzioni;
- confermare, alla luce degli esiti positivi conseguiti, le modalità attuative di tale forma di controllo, sperimentate negli anni 2014, 2015, 2016, consistenti nel sottoporre ad analisi non solo gli atti nella loro singolarità, ma anche l'intero procedimento amministrativo, utilizzando come strumento riepilogativo del controllo effettuato le c.d. "schede di sintesi", approvate con il Piano 2014, distinte per singolo procedimento e per singolo atto;
- verificare l'efficacia dei controlli effettuati negli anni precedenti, (c.d. *follow up*);
- favorire la positiva finalizzazione di sinergie di confronto e di collaborazione tra gli uffici delle Direzioni interessate volte a conseguire, sia una maggiore conoscenza complessiva dell'iter procedimentale, sia una maggiore consapevolezza di tutto quanto si riveli necessario per un miglioramento in termini di efficienza, economicità ed efficacia;



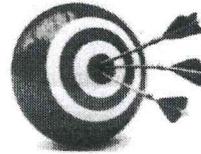
- coordinare l'attività di controllo con i temi e le attività previste nel Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente, oggetto di rimodulazione complessiva e di nuova adozione per il triennio 2017-2019, con deliberazione di Giunta Comunale n. 86 del 27 gennaio 2017 e con le attività correlate alla trasparenza, in esecuzione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e sue successive modificazioni e integrazioni.

SEGRETERIA GENERALE
CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

OBIETTIVI 2017

trasversalità

- sinergie di confronto e di collaborazione tra gli uffici
- maggiore conoscenza complessiva dell'iter procedimentale
- coordinare l'attività di controllo con i temi e le attività previste nel Piano di Prevenzione della Corruzione



1.2 Contenuti del Piano

Per l'anno 2017, il presente Piano prevede di esplorare ambiti di attività amministrativa non esaminati nei primi quattro anni di attivazione di tale tipologia di controllo, nei quali è significativo l'elemento "rischio" collegato ai temi ed alle attività previsti nel Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente.

Per l'anno 2017 viene, inoltre, confermata la scelta di sottoporre al controllo *de quo* anche tipologie di procedimenti amministrativi, e correlativi atti, già esaminati negli anni precedenti, al fine di verificare l'avvenuto recepimento, da parte delle Direzioni interessate, delle Linee Guida elaborate in esito all'attività di controllo espletata negli anni precedenti dalla Segreteria Generale, ai sensi dell'art. 5.4 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, nella prospettiva di un miglioramento costante dell'attività dell'Ente, (c.d. controllo in modalità di *follow up*).

Viene confermata, anche per il 2017, la scelta di individuare quali tipologie di procedimento amministrativo da sottoporre a controllo con la modalità del c.d. *follow up* quelle esaminate nel corso non già dell'anno immediatamente precedente a quello di svolgimento dell'attività di controllo, bensì di quello ancora antecedente (e, pertanto, nel caso di specie, nel 2015) che, peraltro, avevano dato luogo ai maggiori rilievi.

Le tipologie di procedimenti e atti amministrativi sono quelle elencate nel paragrafo successivo.

Le Direzioni interessate all'attività di controllo sono la Direzione Mobilità, Ambiente ed Energia, la Direzione Partecipate e Patrimonio Immobiliare e la Direzione Casa per quel che attiene al *follow up* e inoltre la Direzione Municipi per tutti gli ambiti di nuova individuazione, anche in considerazione del processo di transizione amministrativa in corso, dai precedenti Settori-Zona¹.

1.3 – Ambiti di attività.

Le tipologie di procedimenti ed atti amministrativi individuate dal Piano sono quelle di seguito elencate:

a) *Ambiti nuovi.*

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

¹ Secondo quanto disposto dall'art. 71 del Regolamento dei Municipi del Comune di Milano, lo stesso "si applica a decorrere dalla prima tornata elettorale amministrativa utile per l'elezione degli Organi dei Municipi. A decorrere dallo stesso giorno è abrogato il Regolamento del Decentramento Territoriale, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 26 del 13 marzo 1997, oggetto di successive modificazioni".

Le elezioni amministrative si sono svolte in data 5 giugno 2016 (turno di ballottaggio per l'elezione del Sindaco 19 giugno 2016).

Secondo quanto comunicato dalla Direzione Municipi, ciascun procedimento è composto mediamente da n. 3 atti per quanto attiene al procedimento di erogazione contributi, n. 4 atti per le iniziative e manifestazioni aggregative, n. 2 atti per la Piccola Manutenzione Ordinaria (PMO).

b) Ambiti già presenti nel Piano anno 2015 (follow up).

Il Piano 2015 prevedeva come oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa, a titolo di c.d. *follow up*, i procedimenti relativi alle concessioni in uso di immobili comunali e alle locazioni di immobili comunali per usi diversi, afferenti oggi entrambi alla Direzione Periferie, nonché i procedimenti relativi alle autorizzazioni al parcheggio rilasciate a soggetti diversamente abili, afferenti alla Direzione Mobilità, Ambiente e Energia.

1.4. Dimensione dei controlli programmati.

Per l'anno 2017 il Piano prevede di sottoporre a controllo n. 283 procedimenti amministrativi, corrispondenti a circa n. 919 atti (dato stimato, per i nuovi ambiti, sulla base della media comunicata dalla Direzione Municipi), tenuto conto del numero medio di atti che generalmente caratterizza le tipologie di procedimento oggetto di esame.

Le tabelle di seguito riportate indicano nel dettaglio, per tipologia e Direzione di Municipio interessata, il numero di procedimenti e di atti amministrativi oggetto di controllo.

Tipologia di procedimento	Direzione interessata	Numero di procedimenti programmati da sottoporre a controllo	Numero di atti programmati da sottoporre a controllo
Contributi erogati a terzi dai Municipi del Comune di Milano	Direzione Municipi	99	297
Iniziative e manifestazioni aggregative	Direzione Municipi	127	508
Funzioni attribuite ai Municipi nell'ambito delle Piccole Manutenzioni Ordinarie (PMO)	Direzione Municipi	57	114
Totale		283	919



Procedimenti amministrativi oggetto di *follow up* (cfr. precedente paragrafo 3)

Tipologia di procedimento	Direzione interessata	Numero di procedimenti programmati da sottoporre a controllo	Numero di atti programmati da sottoporre a controllo
Concessioni in uso di immobili comunali	Direzione Casa (ex Direzione Periferie)	2	15
Locazioni di immobili comunali per usi diversi	Direzione Partecipate e Patrimonio Immobiliare	2	20
Autorizzazioni al parcheggio rilasciate a soggetti diversamente abili	Direzione Mobilità, Ambiente ed Energia	1	10
Totale		5	45

2. I CONTROLLI EFFETTUATI NEL PRIMO SEMESTRE ANNO 2017.

2.1 - L'attività espletata.

Successivamente alla formale approvazione del Piano anno 2017 da parte della Cabina di Regia, l'attività di controllo:

- è stata avviata, in data 20 marzo 2017, con l'esame del procedimento selezionato nell'ambito afferente alle **autorizzazioni al parcheggio rilasciate a soggetti diversamente abili** ambito interessato da *follow up*;
- è proseguita in data 5, 7, 10 e 11 aprile 2017 nonché 16 e 18 maggio 2017 per gli ambiti di attività dei Municipi nn. 1 e 3.

La procedura di controllo per i procedimenti individuati si è articolata in due fasi:

1. la prima, consistente nella richiesta alle Direzioni interessate di trasmettere alla Segreteria Generale gli elenchi contenenti i procedimenti posti in essere nel corso dell'anno 2016 afferenti alle tipologie oggetto di controllo;
2. la seconda, condotta dal personale dedicato della Segreteria Generale, consistente in:
 - a) estrazione, mediante ricorso a strumenti informatici, dagli elenchi inviati dalla Direzione Mobilità, Ambiente ed Energia, di un campione corrispondente a un solo procedimento da sottoporre a controllo in *follow up*;
 - b) estrazione, mediante ricorso a strumenti informatici, dagli elenchi inviati dalla Direzione Municipi, di un campione riguardante ciascun Municipio secondo i seguenti criteri:

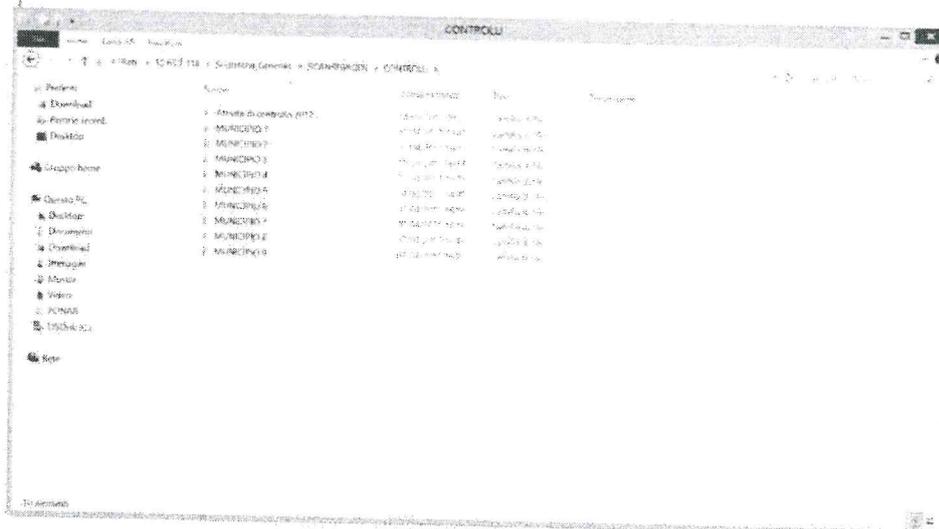




- sottoposizione a controllo del 25% di tutti gli atti e procedimenti di cui alle tipologie previamente individuate (nuovi ambiti), con l'avvertenza che, ove il complessivo numero di atti fosse stato pari a n. 10 per singola tipologia, il controllo avrebbe dovuto effettuarsi nella misura del 100% ;
- del campione estratto (secondo le modalità sopra indicate), circa il 50% deve riguardare gli interventi di maggiore valore economico;
- il restante 50% circa del campione, composto da interventi estratti secondo modalità casuale, *“tenuto conto altresì del periodo temporale di adozione degli atti rispetto all'effettuazione dei controlli, prediligendo quelli più recenti”*.

Nel primo semestre 2017 i Municipi oggetto di controllo sono stati il Municipio 1 e il Municipio 3;

- c) comunicazione alla Direzione Mobilità, Ambiente ed Energia – Area Infrastrutture per la Mobilità e ai Municipi interessati dal controllo dell'elenco dei procedimenti estratti al fine di consentire con congruo anticipo la predisposizione della documentazione;
- d) esame della documentazione inerente le pratiche selezionate, effettuato *in loco* e a stretto contatto con gli Uffici interessati;
- e) con riguardo ai nuovi ambiti di controllo, creazione di un ambiente informatico di condivisione al fine di rendere più agevole lo scambio della corposa documentazione fornita dalla Direzione Municipi evitando così le operazioni di invio a mezzo posta elettronica ordinaria e successiva archiviazione da parte della Segreteria Generale. È stata, a tal fine, predisposta dai tecnici, in una porzione dell'archivio digitale protetto, un'alberatura corrispondente alla Direzione Municipi ulteriormente suddivisa per ciascun Municipio interessato. Tali cartelle sono implementate di volta in volta dalle strutture coinvolte dalle operazioni di controllo;



- f) predisposizione dell'elenco dei procedimenti e degli atti da controllare e successiva richiesta agli Uffici interessati di trasmettere la documentazione in formato elettronico, nei termini di cui al punto c) con specifico riguardo ai Municipi;
- g) formalizzazione degli esiti del controllo effettuato mediante elaborazione di schede sintetiche di valutazione, sia dei singoli atti esaminati sia dei procedimenti unitariamente considerati, archiviate nella citata banca dati congiuntamente ai relativi atti sottoposti ad analisi e controllo.

Le schede relative agli atti e procedimenti controllati sono conservate presso la Segreteria Generale –Unità Anticorruzione, Trasparenza e Controlli.

Gli esiti del controllo effettuato saranno condivisi con le singole Aree e con le Direzioni interessate nel corso del secondo semestre 2017.

SEGRETERIA GENERALE
CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA
STRUMENTI

Lo strumento per attuare il controllo è la scheda di analisi,
contenente una serie di indicatori relativi:



1. alla legittimità dell'atto;
2. alla qualità e conservazione dell'atto;
3. all'efficienza e l'economicità del procedimento amministrativo
4. alla conformità del procedimento amministrativo agli atti di programmazione generale dell'Ente
5. alla coerenza con il modello operativo, se previsto, contenuto nel Piano di Prevenzione della Corruzione del Comune di Milano.

SEGRETERIA GENERALE
CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

Per l'anno 2017, è confermata la struttura ormai consolidata
della scheda di analisi, che si articola in due modelli:

- modulo A, che riguarda l'esito del controllo effettuato sui
singoli atti che compongono il procedimento amministrativo
- modulo B, che riporta la valutazione complessiva relativa al
procedimento medesimo

2.2 – I procedimenti e gli atti esaminati: risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati.

Nella tabella sottoriportata vengono indicati, per ciascuna Direzione coinvolta nell'attività di controllo espletata nel primo semestre dell'anno 2017, la tipologia e il numero dei procedimenti esaminati dalla Segreteria Generale Unità Anticorruzione-Trasparenza e Controlli -, nonché il numero degli atti controllati, raffrontati con le previsioni contenute nel Piano anno 2017:



CONTROLLO	DIREZIONE INTERESSATA		PROCEDIMENTI		%	ATTI		%
			PREVISTI	CONTROLLATI		PREVISTI	CONTROLLATI	
Follow up	Direzione Mobilità- Ambiente ed Energia		1	1	100%	2	2	100%
Ambiti nuovi	Direzione Municipi	Municipio 1	26	29	111,5%	88	168	190,9%
		Municipio 3 <i>In itinere</i>	41	5	12,19%	129	20	15,50%
TOTALE			68	35		219	190	

L'attività di controllo viene posta in essere direttamente dall'Unità Operativa a ciò preposta nonché dal Vice Segretario Generale, con il coordinamento di quest'ultimo.

3 – GLI ESITI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL PRIMO SEMESTRE ANNO 2016.

I controlli a campione eseguiti nel primo semestre dell'anno 2017, hanno evidenziato un sostanziale rispetto dei principi che presiedono alla corretta gestione dei procedimenti amministrativi ed alla redazione dei relativi atti da parte dei Municipi nei quali è stata avviata l'attività di controllo successivo.

I provvedimenti amministrativi scrutinati hanno riguardato prevalentemente i seguenti ambiti:

- concessione contributi;
- svolgimento/affidamento di iniziative culturali/socio aggregative;
- interventi di piccola manutenzione ordinaria

Le principali criticità riscontrate, che nel dettaglio saranno indicate nella relazione finale, afferiscono essenzialmente ai seguenti aspetti:

- non sempre puntuale rispetto delle cautele in tema di privacy;
- non sempre puntuale descrizione dell'iter istruttorio condotto nella concessione di contributi (es. mancata indicazione percentuale di erogazione contributo rispetto all'importo richiesto);

Con riferimento, invece, ai procedimenti amministrativi che hanno formato oggetto di verifica, le più ricorrenti irregolarità riguardano i seguenti aspetti:

- non sempre puntuale mancata evidenza del rispetto dell'obbligo di pubblicazione degli atti adottati;
- non sempre puntuale mancato svolgimento di procedure comparative propedeutiche ad affidamenti diretti.

Con riguardo, infine, all'attività di *follow up* meglio descritta al precedente punto 1.3 b) e inerente i procedimenti relativi alle autorizzazioni al parcheggio rilasciate a soggetti diversamente abili, afferenti la Direzione Mobilità, Ambiente e Energia, si segnala il sostanziale rispetto delle linee guida fornite nel 2015, intese a rendere effettiva la separazione della valutazione della documentazione sanitaria a cura dell'ATS (Agenzie di



Tutela della Salute) da quella della documentazione amministrativa oggetto invece di valutazione da parte di apposita commissione.

4 - OSSERVAZIONI CONCLUSIVE SU ANDAMENTO ATTIVITA' CONTROLLI

Conclusivamente, non può non evidenziarsi che, diversamente da quanto avvenuto nelle annualità precedenti, l'Unità Operativa Anticorruzione, Trasparenza e Controlli non è supportata da alcun funzionario a tempo pieno, appositamente dedicato a tale attività, sebbene siano in corso le relative procedure di reclutamento al fine di non pregiudicare in maniera significativa il raggiungimento dell'obiettivo.

Si segnala la necessità di procedere ad una integrazione numerica dei componenti della predetta Unità organizzativa, anche in considerazione della dimensione e della complessità organizzativa del Comune di Milano, reputandosi imprescindibile la presenza a tempo pieno di diverse professionalità appositamente dedicate.

Il Segretario Generale
Fabrizio Dall'Acqua