



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

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

**SETTIMA RELAZIONE PERIODICA  
LUGLIO 2020 – MARZO 2021**

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

**Premesse.**

Durante il periodo compreso tra il secondo semestre 2020 e marzo 2021 l'attività del Comitato è proseguita, seppur in forma ridotta anche per via del noto contesto di crisi pandemica, essenzialmente attraverso il monitoraggio delle questioni aperte, sulla base degli aggiornamenti ricevuti spontaneamente o dietro richiesta dai diversi Uffici comunali. A seguito del rinvio all'autunno 2021 delle elezioni amministrative, disposto all'inizio del mese di marzo, il Comitato ha stabilito di pubblicare la presente relazione come resoconto intermedio tra la precedente (relativa al primo semestre 2020) e la relazione conclusiva sul quinquennio di attività, che verrà perciò depositata nel mese di settembre, a ridosso della scadenza del mandato del Sindaco.

\*\*\*

*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.*

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

**Indice.**

	Pag.	
1. Questioni trattate dal Comitato ed elenco delle audizioni.		
a. Esposto ad ANAC su “appalto calore” per immobili comunali e ricorso in sede giurisdizionale amministrativa.	3	
b. Indagini ATM – aggiornamenti sulle attività previste dal piano di azione.	4	
c. Realizzazione linea metropolitana M4.	6	
d. Società partecipate – esercizio controllo analogo e modifiche Regolamento nomine.	9	
e. Internal Auditing.	10	
f. Sport: impianti sportivi comunali; Olimpiadi invernali 2026; stadio Meazza.	11	
g. Archivio digitale del patrimonio immobiliare del Comune di Milano.	12	<u>2</u>
h. Esclusioni da appalti per grave illecito professionale da procedimento penale – aggiornamenti.	12	
i. Attività del Comune di Milano durante l'emergenza sanitaria e per la gestione della crisi economico-sociale.	13	
j. Segnalazione riguardante l'affidamento in concessione del servizio di ripristino delle condizioni ambientali (pulizia strade e recupero veicoli) in seguito a incidente stradale.	14	
2. Elenco delle audizioni.	16	
3. Conclusioni	17	

## **1. Questioni trattate dal Comitato ed elenco delle audizioni.**

### **a. Esposto ad ANAC su “appalto calore” per immobili comunali e ricorso in sede giurisdizionale amministrativa.**

Il Comitato è stato informato dall'ass. Granelli sugli sviluppi della vicenda (di cui si è dato conto già nella precedente relazione periodica), successivi alla pronuncia del TAR Lombardia del 25.6.2020, impugnata dal Comune. L'Amministrazione comunale ha sostenuto in sede di appello che la prosecuzione del rapporto con Engie s.p.a. (anch'essa appellante), già aggiudicataria della convenzione Consip SIE-2, fosse stata disposta nella misura strettamente necessaria a perfezionare l'*iter* di adesione alla nuova convenzione e che la stessa aggiudicataria di quest'ultima, Siram s.p.a., avesse comunicato al Comune l'impossibilità di subentrare in tempo utile ad assicurare il regolare funzionamento del servizio in relazione ai tempi della stagione termica. Con ordinanza del 18.9.2020 il Consiglio di Stato ha – in via cautelare – riconosciuto la sussistenza dei presupposti per sospendere la decisione di primo grado, ritenendo sussistente il *fumus* sulla legittimità della proroga tecnica disposta, e stabilendo che il servizio può essere svolto da Engie s.p.a. sino al 31.12.2020, data entro la quale devono essere completate le operazioni prodromiche all'affidamento a Siram s.p.a.. L'Assessore ha, in novembre, comunicato al Comitato che la Giunta comunale ha approvato le linee di indirizzo per la sottoscrizione di accordi transattivi con Engie e Siram, sulla base dei quali la questione è stata definita tra le parti, risolvendo anche le pendenze giudiziarie. Il Comitato ha richiesto di approfondire il tema degli accordi transattivi sottoscritti con le due società nell'incontro (via Teams) dell'11.12.2020 con: ass. Granelli, arch. Salucci e ing. Papetti, dott.ssa Grande, avv.ti Mandarano e Pagano, stante la delicatezza della materia transattiva – che per sua natura comporta reciproche concessioni - per l'Amministrazione. Durante la riunione i responsabili del procedimento hanno evidenziato il vantaggio dell'approccio



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

transattivo rispetto alla conclusione del giudizio (sia pur dopo il risultato positivo ottenuto nella fase cautelare in appello) ritenendo di primaria importanza: il risultato ottenuto di una definizione completa della questione, con la rinuncia al ricorso da parte di Siram, da un lato; dall'altro la certezza sull'effettività dell'erogazione del servizio in modi e tempi garantiti (a favore di Engie sino al 15.4.21), e l'assicurazione dell'avvicendamento di Siram senza soluzione di continuità e al termine della stagione invernale; l'approvazione del PTE quale condizione della transazione, con tutte le conseguenze in relazione alle garanzie dell'affidamento.

**b. Indagini ATM – aggiornamenti sulle attività previste dal piano di azione.**

Il Comitato, continuando a seguire gli sviluppi della questione, come evidenziato nella precedente relazione periodica, è stato aggiornato sul tema dal Direttore Generale (con note del 10.7.20, 31.7.20, 29.12.20) e dal Segretario Generale (con nota del 7.10.20).

Più in generale, il Comitato, avendo avuto diverse occasioni di interagire e confrontarsi con il SG, nella sua qualità di responsabile anticorruzione e trasparenza all'interno del Comune di Milano, gli ha domandato se la struttura a supporto di tale complessa funzione fosse adeguata, anche dal punto di vista delle risorse umane, in considerazione di quanto emergente dai fatti di cronaca. Il SG ha rappresentato che, in effetti, le attività eseguite dall'Unità anticorruzione si svolgono con l'apporto di personale inferiore a quanto idealmente necessario, senza tuttavia pregiudicare la qualità del lavoro e i risultati raggiunti, sottolineando che tali risultati sono stati pubblicamente apprezzati anche in ambito internazionale da altre Amministrazioni europee all'interno di tavoli di lavoro dedicati.

Con la citata nota del 7.10.20 del SG è stato fornito al Comitato un quadro completo e dettagliato sui rapporti tra Comune e società partecipate (in particolare le *in house*) sotto il profilo dei controlli interni e dell'applicazione delle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza, focalizzato in particolare su ATM, proprio al fine di rispondere alle richieste del Comitato, entrando nel merito delle procedure e dei fatti riconducibili alle indagini che hanno riguardato alcuni suoi dipendenti.

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

Le comunicazioni del DG hanno, inoltre, dato conto di quanto fatto dal Comune di Milano a partire dall'elaborazione del piano di azione, in particolare rispetto ai seguenti ambiti: (i) rapporti con ATM rispetto al ruolo del Comune come socio, compresi *auditing* e misure organizzative; (ii) rapporti con ATM rispetto al ruolo del Comune come committente; (iii) attività rispetto alle altre società controllate; (iv) rapporti con ANAC. Quanto al primo profilo (i), le funzioni comunali della Segreteria Generale come responsabile anticorruzione e dell'Area partecipate hanno chiesto conto ad ATM delle attività intraprese subito dopo l'applicazione delle misure cautelari: la società, avvalendosi di una società esterna, ha richiesto nel mese di giugno lo svolgimento di un *audit* documentale sui contratti di appalto e sulle procedure oggetto di indagine, insieme alla ricognizione del sistema di controllo interno sottostante alle procedure di appalto. I risultati dell'*audit*, concluso in novembre, sono stati comunicati al Comune a fine dicembre: dall'analisi svolta sui contratti e sulla loro applicazione su base documentale non sono emersi elementi riferibili alle condotte contestate agli indagati con riferimento all'ordinanza che ha disposto le misure cautelari nei loro confronti. È stata, inoltre, effettuata una ricognizione degli *audit* dell'ultimo quinquennio, per verificare se avessero coinvolto anche l'unità organizzativa interessata dall'indagine. L'esito è che talvolta le verifiche hanno incluso contratti riferibili a tale unità, nell'ambito del piano di vigilanza predisposto dall'OdV di ATM, con conseguente adozione di correttivi per rafforzare il sistema dei controlli interni. Quanto, infine, alle misure organizzative, dalla ricognizione chiesta dal Comune è emerso che all'interno delle aree esposte a maggiore rischio corruttivo la *job rotation* ha riguardato percentuali elevate di dirigenti e di funzionari, ma non la loro totalità.

Il Comune agisce in qualità di committente di ATM (ii) sulla base del contratto di servizio per il trasporto pubblico locale, con scadenza al 31.12.21, nell'ambito del quale vengono anche affidate alla società specifiche commesse per interventi di manutenzione straordinaria riguardanti le infrastrutture del TPL, rispetto ai quali essa ha il ruolo di stazione appaltante. A tal proposito, è stato approfondito dal punto di vista della coerenza tecnica e amministrativa il quadro dell'intervento oggetto di indagine, ossia il sistema di segnalamento della linea metropolitana M2: ATM ha comunicato al Comune che dalle

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

conclusioni di tale analisi risulta che la commessa sia sostanzialmente allineata ad altre similari sul mercato rispetto alla procedura di gara espletata; sono tuttavia emersi alcuni fattori di rischio legati al rispetto dei tempi di esecuzione e dell'offerta tecnico-economica che saranno perciò oggetto di attenzione nella fase di progettazione esecutiva e di realizzazione dell'intervento.

Analogamente a quanto avvenuto in altra occasione [*cf. infra lettera h.*], il Comune ha chiesto ad altre società controllate (iii) di essere informato sulle azioni intraprese o da intraprendere nei confronti delle imprese coinvolte nelle indagini. Le società interpellate (AMAT, Arexpo, A2A, Milano Ristorazione, MM, M4, SEA, SOGEMI) hanno tutte risposto dando conto, nel caso, dei contratti in corso e delle verifiche effettuate. In particolare, M4 ha promosso le verifiche del caso su una società, all'esito delle quali non sono emersi elementi tali da determinare interventi.

Infine, ANAC (iv) ha chiesto chiarimenti a Comune e ATM sul rispetto degli obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e sulle misure di prevenzione della corruzione adottate. All'esito delle interlocuzioni, ANAC ha comunicato al Comune di aver deliberato l'archiviazione del procedimento di vigilanza, avendo preso atto delle misure adottate dallo stesso nel PTPCT 2020/2021, analogamente ad ATM di avere archiviato la procedura sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, dato che la stessa è ritenuta riconducibile al novero delle società quotate su mercati regolamentati avendo emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni, e, come tale, non soggetta agli adempimenti in argomento. ATM aveva anche domandato l'attivazione di misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa limitatamente ai rapporti contrattuali interessati dalle indagini, misura che l'Autorità ha però ritenuto non applicabile ai casi presi in esame per mancanza dei presupposti di fatto e di diritto.

#### **c. Realizzazione linea metropolitana M4.**

Il tema è stato ampiamente trattato dal Comitato anche nel periodo cui si riferisce la presente relazione, come del resto dall'inizio della sua attività, sotto diversi profili.

Nel mese di luglio 2020 il Comitato ha chiesto chiarimenti al DG in merito a una segnalazione, comparsa sulla stampa, di una persona che ha visto la sua abitazione

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

danneggiata in conseguenza degli scavi per la realizzazione della M4, che lamentava un intervento insufficiente da parte dell'Amministrazione. Il DG ha puntualmente dato riscontro, premettendo che la concessione di costruzione pone in capo alla concessionaria e ai costruttori la responsabilità dell'esecuzione dei lavori, compresa la parte riguardante i numerosissimi immobili che si trovano lungo la linea degli scavi. Prima dell'avvio dei lavori per tutti gli edifici vengono redatti i "testimoniali di fatto", che attestano il loro stato in modo da poter verificare, una volta eseguiti i lavori, se vi sono stati effetti negativi. Nel caso di specie si è in effetti verificato un cedimento, per il quale, non appena è stato segnalato, è stata attivata la procedura prevista, con l'intervento immediato di Vigili del fuoco e squadre operative dei costruttori, che hanno svolto le verifiche del caso; nello specifico, l'appartamento della persona che ha segnalato il danno non è risultato più accessibile dopo il primo sopralluogo, dato che la stessa si è trasferita altrove. Quanto al ruolo del Comune, viene svolto un monitoraggio attraverso gli uffici della direzione lavori, anche con sopralluoghi se necessario.

Durante l'incontro del 1° ottobre 2020 con il presidente di M4 Fabio Terragni e la direttrice dell'Area partecipate Laura Peroncini sono stati affrontati gli argomenti (di cui si è già dato conto nelle precedenti relazioni) dell'individuazione di figure apicali all'interno della società e del cronoprogramma dei lavori.

Quanto al primo argomento, è stato comunicato al Comitato che la questione si è definita con il reperimento interno di una figura professionale per ricoprire - in un primo momento con inquadramento come quadro, ma con prospettiva dirigenziale - l'incarico di responsabile della funzione amministrazione e finanza. Il protrarsi nel tempo del distacco dal socio privato per tale posizione di un dirigente è stato causato da diversi fattori: da una parte, dalla complessità della *governance* societaria (il presidente, nominato dal Comune, non ha poteri in materia di personale, attribuiti invece al cda, dove il Comune nomina tre consiglieri e che delibera però a maggioranza di 4/5); dall'altra, dalle note vicende societarie, in ultimo la necessità stringente di sottoscrivere l'atto integrativo alla convenzione di concessione, circostanza che ha richiesto, per garantire continuità, di non modificare per il periodo necessario l'assetto di un ufficio chiave come quello in argomento; infine, dal fatto che una prima selezione per la posizione non aveva avuto



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

esito positivo, poiché la persona così individuata aveva chiesto una retribuzione superiore.

Quanto al secondo tema, il presidente Terragni ha riepilogato la situazione: nel periodo di *lockdown* nella primavera 2020 i cantieri si sono effettivamente fermati solo per quindici giorni, la “talpa” ha completato gli scavi nel mese di settembre e i costruttori hanno esposto un ritardo massimo di tre mesi rispetto alla prima tratta Forlanini-Linate, completa perciò per fine aprile 2021; il ritardo complessivo (la data di fine lavori inizialmente prevista era marzo 2022) dovrebbe così corrispondere a circa un anno e mezzo, durata ritenuta dal presidente non eccessiva per un’opera del genere. Nell’ultimo periodo vi sono state, inoltre, due criticità di ordine generale: il cedimento di un cunicolo, rimediato senza particolari conseguenze e sulla scorta del quale sono state riviste alcune modalità di scavo e di consolidamento del sottosuolo; il rinvenimento, in zona Sant’Ambrogio/De Amicis, di una grande struttura di contenimento delle acque risalente al Basso Medioevo e realizzata con i blocchi dell’arena romana. In questo caso l’intervento della Soprintendenza ha imposto lo smontaggio della struttura e la ricostruzione con gli stessi blocchi dell’arena romana. Fabio Terragni ha infine richiamato l’attenzione sulla piattaforma di legalità in uso alla società e realizzata dalla stessa, in *open source*, come strumento innovativo per la raccolta dei documenti e l’integrazione di tutti i controlli di legge in relazione ai flussi finanziari. La piattaforma ha anche una funzione di controllo automatico e di segnalazione in caso di scadenza di documenti non rinnovati o di anomalie non comunicate, modalità utile per l’eventuale irrogazione delle sanzioni previste dal protocollo di legalità. Laura Peroncini ha aggiunto in proposito che si sta valutando la possibilità di estendere l’uso di tale strumento anche al Comune, se compatibile, e ad altre partecipate, tra cui MM.

Un ulteriore aggiornamento sull’avanzamento del cronoprogramma è stato fornito dal DG nell’incontro del 3 febbraio 2021: terminati i manufatti, si è proceduto ad affidare ad ATM la gestione del pre-esercizio della linea (per le tratte già pronte), in attesa dei collaudi finali da parte del Ministero dei trasporti. In quella occasione è stato anche rappresentato che i ritrovamenti archeologici citati hanno causato ritardi su tutta la tratta San Babila-San Cristoforo e non solo sulla singola stazione. Il cronoprogramma aggiornato risulta

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

perciò essere il seguente: tratta Forlanini-Linate, completata, di imminente inaugurazione; tratta sino a Dateo, pronta per inizio 2022; tratta sino a San Babila, pronta per fine 2022; ultima tratta, sino a San Cristoforo, completata per fine 2023.

**d. Società partecipate – esercizio controllo analogo e modifiche Regolamento nomine.**

Durante l'incontro del 3 febbraio 2021 con il Direttore Generale Christian Malangone e la direttrice dell'Area partecipate Laura Peroncini è stato affrontato il tema dell'esercizio del controllo analogo da parte del Comune. Tale tematica specifica, nel quadro più generale di quella relativa alle partecipate, è stata già trattata nelle precedenti relazioni periodiche. Laura Peroncini nell'occasione ha sinteticamente esposto quali sono i requisiti di legge per l'iscrizione nel registro delle società *in house* presso ANAC, dove figurano AMAT, MM, Milano Ristorazione, Milano Sport, SOGEMI (ATM è l'unica società controllata al 100% dal Comune che non ha tali caratteristiche) e quali sono gli strumenti per l'esercizio del controllo analogo sulla base delle linee guida ANAC. Ha precisato che le società che svolgono, marginalmente, attività anche in favore di soggetti terzi e non del Comune (AMAT e MM) sono tenute a comunicarlo preventivamente all'Amministrazione, che può quindi esprimere gradimento all'operazione, aggiungendo che le società hanno attivato il c.d. *in house* orizzontale, ossia la possibilità di ricorrere ad affidamenti diretti tra loro. Dal punto di vista dei controlli, oltre agli strumenti operativi direttamente a disposizione del socio-Comune per assegnare gli obiettivi strategici alle *in house* e verificare il raggiungimento degli stessi, come anche il rispetto degli indicatori di qualità, ognuna delle società in argomento è dotata di un proprio sistema di controlli interni; il Comune ha visibilità sugli esiti dei controlli così esercitati e interagisce con gli organismi preposti, che comunque nella loro attività si relazionano non direttamente con il Comune ma con i consigli di amministrazione. Viene poi fatto un *excursus* sulle modifiche al regolamento nomine, per cui è stato costituito un apposito Gruppo di lavoro con anche autorevoli soggetti esterni all'Amministrazione. Le modifiche allo studio riguardano i seguenti punti, alcuni dei quali sono stati più volte segnalati e proposti dal Comitato: "Disciplina della nomina di DG e AD", ora in capo al cda e non all'assemblea,

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

circostanza che causa il rischio di conflitto di interessi per l'amministratore che voglia concorrere alla carica; "Aggiornamento al quadro normativo vigente", con rinvio dinamico; "Modifica della disciplina delle cause di incompatibilità, esclusione, inconfiribilità, sospensione, decadenza, revoca". Quanto alla tematica del ruolo della commissione di esperti, con la novella si intende limitarne l'attività all'espressione di un giudizio di idoneità dei candidati, eliminando la possibilità di dotarsi di ulteriori criteri per la valutazione rispetto a quelli stabiliti dai bandi, senza formulazione di "graduatorie". Con riferimento agli obblighi informativi previsti dall'art. 13 del regolamento, il Comune darà ai nominati indicazioni per il relativo pieno adempimento, in modo da renderlo omogeneo e completo rispetto alle esigenze dell'Amministrazione. Tra le tematiche segnalate nel tempo dal Comitato non sono, invece, contemplate la possibilità di autocandidatura per chi intende essere nominato (cambiamento che richiederebbe la modifica dello statuto comunale oltre che del regolamento), né l'introduzione della disciplina, all'interno del regolamento, per la nomina dei componenti degli OdV.

**e. Internal Auditing.**

Il tema della conoscenza delle attività svolte dalla Direzione *audit* è stato posto dal Comitato – in un'ottica di collaborazione e nel rispetto delle competenze di ciascuno - sin dall'istituzione di tale funzione all'interno del Comune, come risulta dalle precedenti relazioni periodiche. Anche a seguito della commissione consiliare in tema del 27 ottobre 2020, alla quale il Comitato ha partecipato, si è stabilito che gli *audit*, una volta completati, sarebbero stati forniti ai Consiglieri che ne avessero fatto richiesta specifica, sempre che ciò non pregiudicasse la realizzazione delle attività di revisione organizzativa e procedurale conseguenti all'audit stesso, o che non vi fossero particolari ragioni di riservatezza e che, a maggior ragione sotto il profilo della competenza specifica, gli stessi sarebbero stati forniti anche al Comitato. A ciò è seguita la richiesta formale al DG di ricevere l'elenco degli *audit* svolti e di conoscere la programmazione annuale dell'attività; la richiesta è stata puntualmente evasa e il Comitato, che pure ha rallentato i propri lavori a causa della pandemia, si riserva valutazioni approfondite di specifici temi trattati in sede audit prima della scadenza.

**f. Sport: impianti sportivi comunali; Olimpiadi invernali 2026; stadio Meazza.**

Gli argomenti legati allo sport (alcuni dei quali già esposti in relazione) sono stati affrontati nell'incontro del 30 settembre 2020, con l'ass. Roberta Guaineri, il direttore della Direzione Servizi civici e sport Andrea Zuccotti, il direttore dell'Area Sport Mario Almasio. Gli impianti sportivi comunali sono oggetto di attenzione da parte del Comitato dall'inizio della sua attività anche per via di alcune segnalazioni ricevute; tra queste, quella inviata da un'associazione sportiva operante all'interno del centro sportivo Carraro è stata nuovamente sottoposta all'attenzione dei partecipanti alla riunione. L'Assessore ha riassunto quanto avvenuto: dopo l'assegnazione, nel 2017, del bando per la riqualificazione del centro, il Comune ha deciso, d'accordo con i concessionari, di non consegnare immediatamente le chiavi ma di attendere il momento di effettivo ingresso dell'impresa per l'inizio dei lavori, previsto per la primavera 2019; i lavori non sono tuttavia iniziati allora perché è sorto un contenzioso tra le prime due imprese in graduatoria, che si è definito solo nel novembre 2020 (come comunicato dall'Assessore in seguito all'incontro) dopo la riunione da parte del TAR dei due ricorsi proposti. Nel frattempo, il Comune ha pubblicato un bando rivolto alle associazioni sportive operanti all'interno del Carraro, volto a erogare contributi economici per i costi sostenuti dalle stesse per proseguire la loro attività in altre sedi: quasi tutte le associazioni ne hanno fatto domanda. Quanto al centro sportivo Saini, Roberta Guaineri e Mario Almasio hanno spiegato che si sta lavorando a un accordo tra pubbliche amministrazioni con la Facoltà di scienze motorie dell'Università Statale, che già vi svolge alcuni corsi, affinché possa trasferire lì le sue attività per intero e definitivamente.

Nella riunione si è parlato brevemente anche del progetto per lo stadio Meazza, che investe rilevanti profili urbanistici oltre che sportivi. Fermi restando gli indirizzi approvati dal Consiglio comunale per la nuova progettazione dello stadio, l'interlocuzione con le due società calcistiche è ancora aperta e i progetti presentati non sono definitivi, anche se in ogni caso il Comune ha tenuto una posizione ferma sul profilo urbanistico delle volumetrie, abbassando molto l'indice di edificabilità; inoltre, dal punto di vista sportivo,

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

sarebbero previsti interventi positivi per la città in termini di strutture fruibili anche gratuitamente. A margine dell'incontro, l'Assessore ha fatto il punto sull'organizzazione delle Olimpiadi invernali 2026: la Fondazione Milano Cortina 2026, il cui cda si è insediato, si occupa di tutto salvo che della realizzazione delle opere, che verrà gestita da un'apposita società in mano pubblica costituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Gli impianti sportivi presenti in città sono il palazzetto di Santa Giulia, il Palasharp e il Villaggio olimpico presso lo Scalo Romana.

**g. Archivio digitale del patrimonio immobiliare del Comune di Milano.**

Il Comitato ha chiesto, a inizio febbraio 2020, alla Direttrice della Direzione demanio e patrimonio aggiornamenti sul tema della gestione del patrimonio immobiliare del Comune, con riferimento alla realizzazione dell'archivio digitale unico dei beni immobiliare, progetto oggetto di attenzione sin dall'inizio dell'attività, come emerge dalle precedenti relazioni. Non avendo ricevuto risposta, in luglio ha segnalato la mancanza al Sindaco e al Direttore Generale, ricevendo così dalla Direttrice una nota informativa. In sostanza, è stato comunicato che, con l'adozione del software SAP per la gestione del patrimonio immobiliare, sarebbe avvenuta entro novembre 2020 la migrazione dei dati su di esso. Con successivo aggiornamento dell'ottobre 2020 è stato comunicato che l'applicativo per la gestione inventario e patrimonio immobiliare sarebbe stato disponibile e attivo entro il mese di aprile 2021. Il Comitato si riserva quindi di approfondire nell'ultima relazione tale aspetto.

**h. Esclusioni da appalti per grave illecito professionale da procedimento penale – aggiornamenti.**

L'ultimo aggiornamento in tema (processo penale c.d. "mensa dei poveri"), da parte del DG, è del dicembre 2020 e fa seguito a quelli precedentemente forniti (*cf. relazioni periodiche precedenti*). Oltre ai 38 provvedimenti di esclusione adottati nel corso del 2019, il Comune ne ha disposti altri 6 nel 2020; a fronte di ciò, il Giudice amministrativo ha confermato – in sede di appello, quando non già in primo grado - la legittimità e la correttezza dell'agire dell'Amministrazione, confermando i provvedimenti emessi, per di

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

più anche in relazione a fattispecie diverse da quella in argomento, accomunate a quest'ultima dalla linea seguita dal Comune in materia. Oltre alle pronunce giudiziali (ultima quella del Consiglio di Stato in sede cautelare, su appello del Comune, del 22.10.2020, che ha confermato la legittimità della nuova esclusione di un'impresa che aveva sì adottato misure di *self cleaning*, ritenute però insufficienti), si segnala la conclusione di un accordo con un'impresa esclusa, che, oltre ad aver adottato le necessarie misure organizzative interne, ha risarcito il Comune del danno derivante dagli illeciti accertati nelle gare dalle quali era stata esclusa.

**i. Attività del Comune di Milano durante l'emergenza sanitaria e per la gestione della crisi economico-sociale.**

Il Comitato ha ricevuto dal Direttore Generale, durante l'incontro del 3 febbraio 2021 e con successivi documenti, aggiornamenti in merito alle risorse utilizzate e alle iniziative attivate dal Comune per fare fronte alla crisi economico-sociale conseguente alla pandemia, questione già esposta nella relazione relativa al primo semestre 2020. Rispetto a quanto esposto nella precedente relazione, sono stati comunicati i dati a consuntivo, oltre a quanto preventivato per il futuro. Le iniziative possono essere suddivise in tre aree: (i) Fondo mutuo soccorso, alimentato in parte da donazioni di privati (singoli cittadini, imprese, associazioni), in parte dal bilancio comunale; (ii) progetto "Milano aiuta", che integra misure di solidarietà alimentare con altre di assistenza sociale di diversa natura; (iii) progetto di sostegno alle imprese, rivolto in particolare agli esercizi commerciali di quartiere, nella prospettiva di un modello di città "a 15 minuti", ossia la promozione di servizi di prossimità e negozi di vicinato in ogni quartiere raggiungibili in breve tempo dai cittadini, anche tramite concessione di agevolazioni fiscali e gratuità dell'occupazione di suolo pubblico per gli spazi esterni. Il Fondo di mutuo soccorso (i) ha raccolto, al 31.12.2020, € 13.851.299, per i quali è stata predisposta un'apposita rendicontazione separata (interamente pubblicata) nell'ambito del bilancio. Tale somma è destinata a: misure di sostegno economico per lavoratori disoccupati, precari, autonomi in crisi; integrare le risorse statali per la distribuzione dei "buoni spesa"; sostenere le piccole imprese del settore socio-educativo; sostenere le piccole imprese del settore culturale. Il

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

progetto “Milano aiuta” (ii) consiste nell’offerta di ascolto, informazione e supporto, anche pratico (a titolo di esempio: consegna spesa e pasti a domicilio, consegna farmaci, DPI, accompagnamento per ragioni di salute, raccolta e consegna di dispositivi informatici per lo studio) rivolta a persone fragili sotto diversi profili (età, condizione economica, stato di salute), durante i primi mesi dell’emergenza sanitaria, ma anche nel periodo autunno-inverno di riacutizzazione della stessa, in collaborazione con Protezione Civile e soggetti del Terzo Settore.

**j. Segnalazione riguardante l’affidamento in concessione del servizio di ripristino delle condizioni ambientali (pulizia strade e recupero veicoli) in seguito a incidente stradale.**

Il Comitato ha ricevuto, nel settembre 2020, una segnalazione da parte del legale di una associazione temporanea di imprese che ha partecipato alla gara in oggetto. La nota evidenziava, in sintesi, che la procedura, iniziata nell’aprile 2019, non si era ancora conclusa e che, pertanto, il servizio stava proseguendo in regime di proroga, ritenuta illegittima; inoltre, non sarebbero state inviate ai partecipanti comunicazioni di aggiornamento da parte della stazione appaltante. Con successiva comunicazione (indirizzata alla Direzione centrale unica appalti e, per conoscenza, al Comitato) il medesimo studio legale ha rappresentato che, all’esito della seduta finale della commissione di gara, è stata approvata la relativa graduatoria, che ha visto la sua assistita posizionarsi come seconda, sostenendo che però la prima classificata fosse priva del requisito dell’iscrizione in *white list*, a suo dire richiesta per lo svolgimento dell’attività oggetto di gara.

Il Comitato si è dunque rivolto agli uffici comunali competenti chiedendo chiarimenti, forniti nell’incontro del 30 settembre 2020 da Maria Lucia Grande, direttrice della Direzione centrale unica appalti, Nunzio Dragonetti, direttore dell’Area gare beni e servizi vicedirettore della Direzione, Paolo Ghirardi, vice Comandante Polizia Locale. Durante la riunione sono stati ricostruiti l’*iter* e lo stato della gara e approfonditi i presupposti della stessa, con gli elementi essenziali del servizio. La concessione è di tipo misto, dato che riguarda due diverse attività: pulizia delle strade e rimozione dei veicoli;

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

in precedenza, sino al 2015, il servizio di rimozione dei veicoli incidentati era svolto sulla base di un appalto specifico, mentre quello di pulizia strade era affidato ad AMSA. Si tratta di una procedura complessa e innovativa (quella in argomento è la seconda in assoluto esperita), anche perché prevede che il concessionario tragga remunerazione per il servizio di rimozione, che non rappresenta perciò un costo per il Comune, attraverso accordi stretti preventivamente con le assicurazioni. Il servizio interessa circa 200 veicoli all'anno, rimossi non solo dopo incidenti ma anche su segnalazione dei cittadini quando abbandonati; i singoli interventi sono svolti su richiesta della centrale operativa della PL, ma il concessionario non ha diritto di esclusiva, nel senso che i diretti interessati possono rivolgersi a chi preferiscono per la rimozione, fermi restano i requisiti di legge. Il controllo da parte dell'Amministrazione sul servizio si svolge così su due binari: da una parte attraverso l'intervento diretto della pattuglia, dall'altra tramite la documentazione dell'attività che il concessionario deve fornire rispetto a ogni intervento. Quanto ai punti critici evidenziati dalla segnalazione, sono stati affrontati e superati come segue. I tempi di svolgimento della gara sono stati più lunghi del consueto per via della sua complessità e a causa della sospensione dei termini amministrativi intervenuta per legge nel periodo di crisi acuta dell'emergenza Covid febbraio-maggio 2020; il Comune ha comunque sempre provveduto alle comunicazioni dovute ai partecipanti alla gara, eccetto ovviamente quelle riguardanti fasi e attività della stessa riservate. Rispetto alla questione del mancato inserimento in *white list* della vincitrice (e concessionaria uscente), è stato evidenziato che la Prefettura di Roma ha ritenuto che l'iscrizione non fosse necessaria per via della tipologia di attività di cui alla gara.

Il Comitato ha dato conto al segnalante degli approfondimenti svolti, ricordando che la propria attività si limita, in primo luogo, alle competenze assegnate, tra le quali non figura alcun potere amministrativo, tantomeno sostitutivo nei confronti degli uffici comunali; in secondo luogo, che non si sovrappone ai rimedi giurisdizionali a disposizione dei privati. La questione è stata seguita nei suoi sviluppi, con gli aggiornamenti puntualmente forniti da Nunzio Dragonetti. La seconda classificata ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione del novembre 2020 e la prima classificata ha, a sua volta, proposto ricorso



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

incidentale contestando l'ammissione alla gara della seconda. L'udienza di merito TAR per la trattazione di entrambi i ricorsi è stata fissata per maggio 2021.

**2. Elenco delle audizioni.**

1. 30.9.2020, via Teams – partecipanti: Maria Lucia Grande, Nunzio Dragonetti, Paolo Ghirardi – oggetto: appalto per l'affidamento in concessione del servizio di ripristino delle condizioni ambientali e rimozione veicoli in seguito a incidenti stradali;
2. 30.9.2020, via Teams – partecipanti: Roberta Guaineri, Andrea Zuccotti, Mario Almasio, Luca Panzetta – oggetto: centri sportivi comunali; stadio Meazza; Olimpiadi invernali 2026;
3. 1.10.2020, in presenza – partecipanti: Fabio Terragni, Laura Peroncini – oggetto: linea metropolitana M4;
4. 27.10.2020, online – partecipazione del Comitato alla Commissione consiliare Antimafia, presieduta dal cons. David Gentili;
5. 11.12.2020, via Teams – partecipanti: Marco Granelli, Filippo Salucci; Massimiliano Papetti, Maria Lucia Grande, Antonello Mandarano, Stefania Pagano – oggetto: transazione “appalto calore”;
6. 3.2.2021, via Teams – partecipanti: Christian Malangone, Mario Vanni, Laura Peroncini, Filippo Salucci – oggetto: società partecipate; attività del Comune nell'emergenza Covid; M4.



### **3. Conclusioni.**

In questa sede si dà conto delle verifiche effettuate nel periodo in relazione alle particolarità evidenziate, rinviando alla relazione finale sull'attività del Comitato, al termine del mandato del Sindaco, valutazioni più approfondite e di carattere conclusivo sull'intera esperienza. Il Comitato ha verificato che durante il periodo oggetto della presente relazione, ancora in piena situazione pandemica, l'attività amministrativa ordinaria del Comune di Milano, pur avendo subito inevitabili rallentamenti, ha continuato a garantire i servizi essenziali, affrontando in maniera adeguata la situazione (pur critica) data dalle circostanze straordinarie, come si vedrà non determinando situazioni di disagio particolare. Con particolare riguardo alla situazione pandemica, a esempio, si fa riferimento alle attività di rinforzo ai servizi cimiteriali e alle attività di verifica delle quarantene, alle attività di riorganizzazione dei trasporti, al supporto agli esercizi commerciali (aumento plateatici), nonché al supporto ai soggetti fragili: tutte attività sulle quali il Comitato ha ricevuto positivi riscontri. L'Amministrazione ha dovuto rivedere e riorganizzare le priorità della sua azione in base ai continui mutamenti del contesto, anche normativo. Non solo, il Comune - essendo l'Ente più prossimo al cittadino - ha affrontato (e continua ad affrontare) direttamente le conseguenze economico-sociali della pandemia, realizzando diverse iniziative di aiuto rivolte alle persone più fragili e di sostegno alle attività economiche, come anche organizzando i tempi della Città in base alle nuove esigenze.

Venendo a esaminare l'attività del Comitato sui temi ricorrenti, oggetto della sua costante attenzione, ancora una volta, al tema delle società partecipate è stata dedicata particolare attenzione, nello specifico dal punto di vista delle modifiche al regolamento che disciplina le nomine nelle stesse da parte dell'Amministrazione, tematica per il cui approfondimento è stato costituito un apposito gruppo di lavoro, composto anche esperti esterni al Comune. Ci si attende che le modifiche descritte vengano approvate in tempi brevi, auspicando che si tratti di un primo (per quanto già significativo) passo nel percorso di complessiva revisione del regolamento che comprenda, su tutto, anche l'introduzione della possibilità dell'autocandidatura da parte degli aspiranti alla nomina. Più in generale, il Comitato si è inoltre interessato delle diverse vicende che hanno interessato le partecipate,



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

approfondendo con l'Amministrazione comunale gli aspetti relativi alle prerogative derivanti dal controllo analogo.

Rispetto alla questione dell'Internal Auditing, il Comitato, preso atto della positiva novità di poter infine conoscere le attività svolte dalla Direzione, si riserva valutazioni approfondite su specifiche questioni in sede di relazione conclusiva.

Quanto alla realizzazione dell'archivio digitale unico del patrimonio immobiliare comunale, importante iniziativa senz'altro di complessa attuazione, si auspica che venga a compimento quanto prima con la piena operatività del sistema informatico scelto e anche su questo tema il Comitato si riserva una valutazione finale all'ultima relazione.

Con riferimento, poi, ai provvedimenti di esclusione da gare adottati dal Comune per grave illecito professionale, si vuole evidenziare nuovamente la correttezza della linea scelta dall'Amministrazione, giudicata pienamente legittima dal Giudice Amministrativo quando tali provvedimenti sono stati impugnati dagli interessati.

In conclusione, il Comitato ha riscontrato come in alcune occasioni un complesso di fattori, che sono spesso estranei all'Amministrazione comunale (in termini di volontà e controllo), renda la realizzazione delle iniziative difficoltosa e comunque protratta nel tempo. Alcuni procedimenti, infatti, sono rallentati da aspetti burocratici e procedurali che, pur mirando teoricamente a garantire correttezza e legalità nell'azione amministrativa, non sempre assicurano piena efficienza e tempestività degli interventi, elementi essenziali specie nel contesto contemporaneo. Sulla base dell'osservazione dei casi concreti, ciò accade sia quando la causa risiede, anche ma non solo, nelle decisioni adottate (si prenda come riferimento, a esempio, la *governance* costruita per la realizzazione della linea M4, che si è rivelata assai complessa e di faticosa gestione), sia quando intervengono fattori esterni, a esempio, il contenzioso: che, tra gli altri, in tema di "appalto calore" ha ritardato l'affidamento della nuova concessione, mentre nel campo degli impianti sportivi ha rallentato la ristrutturazione di un centro.

Milano, 3 giugno 2021

Il Presidente  
Gherardo Colombo



