



COMUNE DI MILANO
SEGRETERIA GENERALE
PG 439654/2016

Del 29/08/2016 16:11:11
SEGRETARIO GENERALE
(S) PROT. DIREZIONE GENE
29/08/2016

COMUNE DI MILANO
SEGRETERIA GENERALE
PG 439656/2016

Del 29/08/2016 16:11:37
SEGRETARIO GENERALE
(S) PROT. DC PIANIFICAZI
29/08/2016

COMUNE DI MILANO
SEGRETERIA GENERALE
PG 439657/2016

Del 29/08/2016 16:12:17
SEGRETARIO GENERALE
(S) PROT. DS INTERNAL AU
29/08/2016

Milano, 29 agosto 2016

Al Direttore Generale
Dott.ssa Arabella Caporello

Al Direttore Centrale
Pianificazione, Bilancio e Controlli
Dott. Roberto Colangelo

Al Direttore Direzione Specialistica
Internal Auditing
Dott. Paolo Poggi

Loro Sedi

Oggetto: Controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti e sui procedimenti. Piano anno 2016. 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 2016.

1.1 - Contenuto e approvazione.

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).

Per l'anno 2016, il suddetto Piano è stato definitivamente approvato dalla Cabina di Regia nella seduta del 29 marzo 2016.

Nel Piano sono indicate le tipologie e il numero dei procedimenti e degli atti amministrativi da sottoporre a controllo nell'anno 2016, nonché le modalità con cui verrà effettuato il controllo e la relativa tempistica.

In continuità con il Piano dei controlli successivi di regolarità amministrativa degli anni precedenti, quello per l'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 un costante incremento dell'efficacia del controllo e di riduzione dell'impatto che il medesimo comporta all'interno delle diverse Direzioni;
- confermare, alla luce degli esiti positivi conseguiti, le modalità attuative di tale forma di controllo sperimentate nell'anno 2014 e replicate nell'anno 2015, consistenti nel sottoporre ad analisi non solo gli atti nella loro singolarità, ma anche l'intero procedimento amministrativo, valutato nella sua unitarietà, 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*);
- coordinare l'attività di controllo con i temi e le attività previste nel Piano di Prevenzione della Corruzione dell'Ente, aggiornato con deliberazione di Giunta comunale n. 123 del 29 gennaio 2016 e con le attività correlate alla trasparenza, in esecuzione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

1.2 – Ambiti di attività.

Le tipologie di procedimenti ed atti amministrativi individuate dal Piano come oggetto di esame per l'anno 2016 sono quelle di seguito elencate.

a. *Ambiti nuovi.*

1. Concessioni d'uso di rilevanza sportiva, sociale e culturale, afferenti alla Direzione Centrale Cultura, alla Direzione Centrale Politiche del Lavoro, Sviluppo Economico ed Università, alla Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute ed alla Direzione Centrale Sport, Benessere e Qualità della Vita;
2. Permessi di costruire e permessi di costruire convenzionati, afferenti alla Direzione Centrale Sviluppo del Territorio.

b. *Ambiti già presenti nel Piano anno 2014 (c.d. follow up).*

3. Contributi e finanziamenti erogati al Comune dall'Unione Europea, afferenti alla Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute, alla Direzione Centrale Cultura ed alla Direzione Centrale Mobilità, Trasporti, Ambiente ed Energia.

1.3 - Dimensione dei controlli programmati.

Per l'anno 2016 si prevede di sottoporre a controllo n. 38 (trentotto) procedimenti amministrativi, corrispondenti a circa n. 900 (novecento) atti, 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 Centrale interessata, il numero di procedimenti e di atti amministrativi oggetto di controllo.

Procedimenti amministrativi relativi ad ambiti nuovi (cfr. precedente paragrafo n. 1.2 lettera a).

Tabella n. 1

Tipologia di procedimento	Direzione Centrale interessata	Numero di procedimenti programmati da sottoporre a controllo	Numero di atti programmati da sottoporre a controllo (stima)
Concessioni d'uso di rilevanza sportiva, sociale e/o culturale	Cultura	5	125
	Politiche del Lavoro, Sviluppo Economico ed Università	4	100
	Politiche Sociali e Cultura della Salute	5	125
	Sport, Benessere e Qualità della Vita	5	125
Permessi di costruire	Sviluppo del Territorio	10	150
Permessi di costruire convenzionati		6	200
Totale parziale		35	825

Procedimenti amministrativi oggetto di c.d. *follow up* (cfr. precedente paragrafo n. 1.2 lettera b).

Tabella n. 2

Contributi e finanziamenti erogati al Comune dall'Unione Europea	Politiche Sociali e Cultura della Salute	1	25
	Cultura	1	25
	Mobilità, Trasporti, Ambiente ed Energia	1	25
Totale parziale		3	75

Procedimenti amministrativi relativi ad ambiti nuovi e oggetto di c.d. *follow up* (cfr. precedente paragrafo n. 1.2 lettere a) e b).

Tabella n. 3

Ambiti nuovi (Concessioni d'uso di rilevanza sportiva, sociale e/o culturale; Permessi di costruire e Permessi di costruire convenzionati)	Totale parziale	35	825
Ambiti oggetto di c.d. <i>follow up</i> (Contributi e finanziamenti erogati al Comune dall'Unione Europea)	Totale parziale	3	75
	Totale complessivo	38	900

1.4 - Pubblicazione del Piano anno 2016 e delle schede di sintesi.

Il Piano anno 2016, corredato dalle schede di sintesi, è stato pubblicato nella apposita sezione del Portale interno del Comune di Milano (Intranet – Amministrazione/Amministrazione Trasparente/Sistema dei controlli) in data 19 aprile 2016.

2. I CONTROLLI EFFETTUATI NEL PRIMO SEMESTRE ANNO 2016.

2.1 - L'attività espletata.

L'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa è stata articolata nelle seguenti fasi, in attuazione di quanto previsto nel Piano anno 2016:

- richiesta alla Direzione Centrale interessata degli elenchi contenenti tutti i procedimenti conclusi negli anni 2014 e 2015 rientranti nelle tipologie indicate nel precedente paragrafo n. 1.2 lettere a) e b);
- estrazione dagli elenchi inviati dalla Direzione Centrale di più campioni, tra gruppi omogenei, mediante criterio casuale (cfr. verbali di estrazione agli atti della Segreteria Generale – Ufficio Anticorruzione e Controlli);
- esame della documentazione inerente alle pratiche relative ai procedimenti selezionati, effettuato *in loco* ed a stretto contatto con gli Uffici preposti alle stesse, in un'ottica di massimizzazione della collaborazione e di minimizzazione del disagio ontologicamente connesso all'attività di controllo;
- predisposizione dell'elenco degli atti controllati e successiva richiesta ai Settori interessati di trasmettere la documentazione in formato elettronico al fine dell'archiviazione della medesima nella banca dati appositamente costituita presso la Segreteria Generale – Ufficio Anticorruzione e Controlli, con accesso riservato;
- 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, agli atti della Segreteria Generale – Ufficio Anticorruzione e Controlli, possono essere consultate, oltre che dai destinatari della presente, dalle Direzioni Centrali interessate.

L'attività di controllo è iniziata nel mese di marzo 2016, nelle more della formalizzazione del Piano, sulla base delle decisioni già condivise dalla Cabina di Regia.

2.2 – I procedimenti e gli atti esaminati.

Nella tabella n. 4 sottoriportata vengono indicati, per ciascuna Direzione Centrale coinvolta nell'attività di controllo espletata nel primo semestre dell'anno 2016, la tipologia e il numero dei procedimenti esaminati dalla Segreteria Generale – Servizio Anticorruzione e Controlli, nonché il numero degli atti controllati, raffrontati con le previsioni contenute nel Piano anno 2016.

Tabella n. 4

Tipologia di procedimento	Direzione Centrale	Numero procedimenti programmati	Numero procedimenti esaminati al 30 giugno 2016	Numero atti programmati	Numero atti esaminati al 30 giugno 2016
Concessioni d'uso di rilevanza sportiva, sociale e/o culturale	Cultura	5	5	125	88
	Politiche del Lavoro, Sviluppo Economico ed Università	4	4	100	267
	Politiche Sociali e Cultura della Salute	5	-	125	-
	Sport, Benessere e Qualità della Vita	5	5	125	74
Permessi di costruire	Sviluppo del Territorio	10	-	150	-
Permessi di costruire convenzionati		6	-	200	-
Contributi e finanziamenti erogati al Comune dall'Unione Europea	Politiche Sociali e Cultura della Salute	1	1	25	89
	Cultura	1	1	25	12
	Mobilità, Trasporti, Ambiente ed Energia	1	-	25	-
Totale		38	16	900	530

2.3 - I risultati raggiunti nel primo semestre anno 2016 rispetto agli obiettivi programmati.

Come risulta dai dati illustrati nella tabella n. 4 riportata nel precedente paragrafo, l'attività svolta fino ad oggi è in linea con l'obiettivo quantitativo di sottoporre a controllo, nel corso dell'anno 2016, almeno n. 900 (novecento) atti, corrispondenti a n. 38 (trentotto) procedimenti amministrativi. Alla data del 30 giugno c.a. sono, infatti, stati esaminati n. 530 (cinquecentotrenta) atti e n. 16 (sedici) procedimenti amministrativi.

L'attività di controllo è stata posta in essere dall'Unità Operativa a ciò preposta, con il coordinamento del Vice Segretario Generale.

I grafici che seguono rappresentano rispettivamente il confronto tra il numero dei procedimenti e di atti amministrativi programmati e il numero di quelli esaminati nel corso del primo semestre dell'anno 2016.

Grafico n. 1 – Attività di controllo I semestre anno 2016 articolata per numero di procedimenti amministrativi.

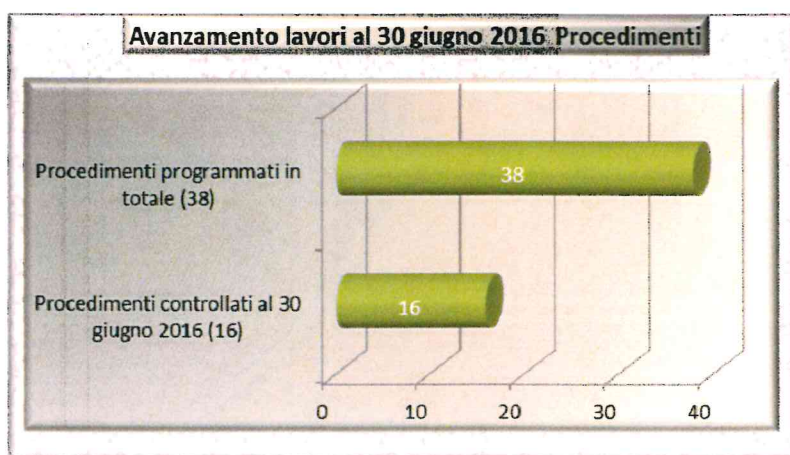
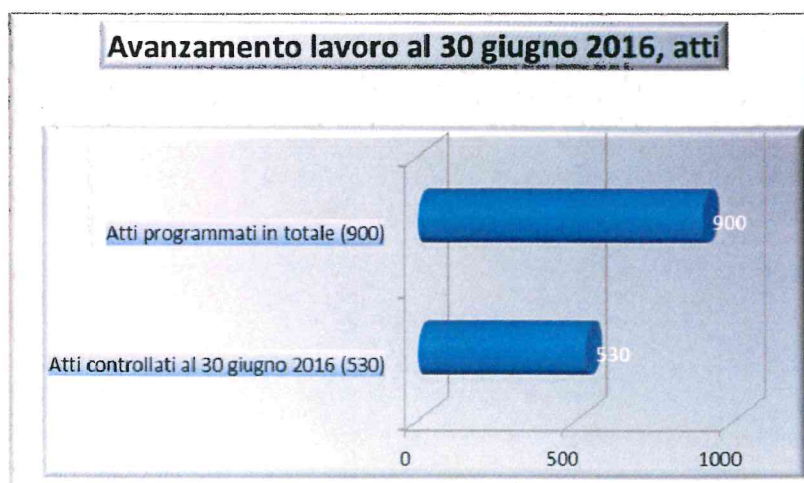


Grafico n. 2 –Attività di controllo I semestre anno 2016 articolata per numero atti amministrativi.



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

I controlli a campione eseguiti nel primo semestre dell'anno 2016 hanno evidenziato, in generale, il sostanziale rispetto dei principi che presiedono alla corretta gestione dei procedimenti amministrativi ed alla redazione dei relativi atti da parte di tutte le Direzioni Centrali sottoposte a controllo, sia pure con diversi gradi di "qualità".

Per tutte le Direzioni Centrali sono state riscontrate alcune aree di miglioramento, sia nella gestione del procedimento che nella struttura dell'atto amministrativo, come di seguito riportato.

Per il dettaglio degli esiti dell'attività di controllo effettuata, si rinvia alle schede di sintesi consultabili, anche in formato elettronico, nella banca dati costituita presso la Segreteria Generale – Servizio Anticorruzione e Controlli, con accesso riservato.

3.1 – Direzione Centrale Cultura.

Sotto il profilo della tecnica di stesura degli atti amministrativi, nei campioni esaminati è stata accertata la sostanziale completezza degli atti, con pertinenti richiami alle normative di settore ed ai provvedimenti deliberativi a contenuto generale di riferimento, nonché l'eshaustività della motivazione sottesa che, solo in ipotesi circoscritte, è risultata non del tutto esauriente.

E' stato, inoltre, verificato che il flusso procedimentale è sostanzialmente strutturato nel rispetto della normativa specifica di settore e di quella relativa alla trasparenza dell'azione amministrativa e alla semplificazione della documentazione nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

In alcuni casi è stato riscontrato, tuttavia, un non costante presidio del flusso procedimentale, che ha comportato un appesantimento del procedimento, con duplicazione di atti, o il ritardo nell'adozione di alcuni provvedimenti (in particolare quelli di rinnovo/proroga della durata del rapporto contrattuale).

3.2 – Direzione Centrale Politiche del Lavoro, Sviluppo Economico ed Università.

Nel campione di procedimenti amministrativi esaminati il flusso procedimentale, in linea generale, è risultato strutturato in sostanziale coerenza con i principi di economicità, di efficacia, di efficienza e di imparzialità cui deve uniformarsi l'azione amministrativa, nonché nel rispetto del pertinente quadro normativo.

Gli atti amministrativi controllati contengono corretti richiami alle normative di settore ed ai provvedimenti deliberativi a contenuto generale di riferimento, nonché esauriente motivazione ed esposizione di tutti i passaggi logico – procedurali presupposti, che, solo in isolate ipotesi, sono risultati non del tutto esaurienti.

Si è riscontrata, inoltre, una costante positiva ricerca di miglioramento dell'efficienza ed efficacia della tipologia di procedimento *de qua* e della qualità degli atti amministrativi prodotti.

Solo in un caso è stata accertata una parziale parcellizzazione del procedimento, le cui singole fasi sono gestite da Settori comunali diversi. Per tale fattispecie, pertanto, si intende suggerire ai Settori interessati l'opportunità di riesaminare le singole fasi dell'attuale flusso procedimentale per verificare se sussistono margini di ulteriore razionalizzazione ed efficientamento del procedimento, pur nel rispetto delle competenze dei singoli Settori.

3.3 - Direzione Centrale Sport, Benessere e Qualità della Vita.

In merito alla tecnica di stesura degli atti amministrativi oggetto di controllo, in entrambi i Settori della Direzione Centrale Sport, Benessere e Qualità della Vita è stata accertata, in linea di massima, la sostanziale completezza degli atti, con pertinenti richiami alle normative specifiche ed ai provvedimenti deliberativi a contenuto generale di riferimento.

In alcuni casi sono state, tuttavia, riscontrate:

- la difficoltà di addivenire ad una chiara ed immediata lettura della motivazione sottesa al provvedimento, talvolta rilevabile soltanto dall'esame coordinato degli atti prodromici richiamati nel provvedimento medesimo;
- l'omessa puntuale formalizzazione e/o corretta conservazione nel fascicolo d'ufficio di alcuni passaggi del procedimento (a titolo esemplificativo, omessa puntuale verbalizzazione di tutte le attività compiute dalla Commissione di gara; documentazione comprovante il possesso di tutti requisiti per contrattare con la Pubblica Amministrazione, peraltro solo in parte autocertificati).

Anche sotto il profilo dell'efficienza, efficacia ed economicità della tipologia del procedimento amministrativo oggetto di controllo si sono riscontrati margini di miglioramento.

In uno dei campioni esaminati è stato, infatti, accertato che la verifica in merito alla sussistenza di eventuali vincoli urbanistico – edilizi esistenti sull'area/immobile, costituente presupposto essenziale per l'inoltro all'interessato della proposta di rinnovo/rinegoziazione, è stata effettuata solo dopo tre mesi dall'avvio del relativo procedimento, sia pure in tempo utile per la conclusione del procedimento medesimo.

In un altro dei campioni controllati, il procedimento di rinnovo/rinegoziazione è stato avviato sei mesi dopo la scadenza del precedente contratto.

Riguardo, infine, ai profili collegati alla più ampia tematica dell'anticorruzione, si intende raccomandare alla Direzione Centrale di assicurare (i) la più ampia pubblicità possibile agli avvisi di gara, sia pure nel rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa, e (ii) una tempestiva pubblicazione dei provvedimenti dirigenziali.

3.4 – Direzione Centrale Cultura (c.d. *follow up*).

Il procedimento esaminato al fine di verificarne l'allineamento alle Linee guida di cui alla nota inviata al Direttore Centrale il 29 dicembre 2014, P.G. n. 785851/2014, al termine dei controlli effettuati nell'anno 2014, è quello avente ad oggetto la partecipazione del Comune ad un progetto cofinanziato dall'Unione Europea. Nello specifico, si tratta della partecipazione del Comune di Milano al progetto “*New approaches in the conservation of contemporary art*” – Bando Horizon 2020.

E' stato accertato l'avvenuto recepimento dell'indicazione, contenuta nella sopra citata nota del 29 dicembre 2014, in merito al ricorso a procedure selettive ad evidenza pubblica.

Rispetto ai suggerimenti contenuti nella citata nota permane, invece, l'esigenza di una più attenta e coerente strutturazione del procedimento in relazione al fine perseguito.

I controlli effettuati hanno, infatti, evidenziato che:

- il flusso procedimentale non risulta del tutto coerente sia con il principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico- amministrativo spettano agli Organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti, sia con la naturale successione delle diverse fasi del procedimento medesimo;
- il flusso procedimentale appare carente di alcuni passaggi, quali le comunicazioni di avvenuta esclusione dalla selezione e degli esiti della medesima ai soggetti interessati;
- la non corretta strutturazione del flusso procedimentale comporta, per alcune fasi, un appesantimento del procedimento con duplicazione di atti.

3.5 - Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute (c.d. *follow up*).

Il procedimento esaminato al fine di verificarne l'allineamento alle Linee guida di cui alla nota inviata al Direttore Centrale il 29 dicembre 2014, in atti P.G. n. 785827/2014, al termine dei controlli effettuati nell'anno 2014, è quello avente ad oggetto la partecipazione del Comune ad un progetto cofinanziato dall'Unione Europea. Nello specifico si tratta della costruzione di un sistema locale per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi.

E' necessario preliminarmente evidenziare che il procedimento oggetto di controllo è di durata pluriennale, di natura complessa e, come tale, articolato in una pluralità di subprocedimenti.

Con riferimento alle Linee guida di cui alla sopra citata nota del 29 dicembre 2014, si è riscontrata la ricerca di una più corretta e coerente strutturazione dei singoli subprocedimenti in relazione ai rispettivi fini perseguiti ed al relativo quadro normativo di riferimento, che deve essere proseguita ed implementata, in particolare per quanto attiene al sistema dei controlli in ordine all'effettivo possesso dei requisiti richiesti per contrattare con la Pubblica Amministrazione.



Tale ricerca ha portato ad un perfezionamento della tecnica di stesura dei singoli atti amministrativi, ma ha determinato una parcellizzazione del complessivo procedimento che, congiuntamente al mancato costante presidio del medesimo nella sua unitarietà, ne ha comportato un parziale allungamento dei tempi e, per alcuni subprocedimenti, la necessità del ricorso a procedure d'urgenza e/o la duplicazione di atti.

La tecnica di redazione degli atti amministrativi presenta, comunque, margini di miglioramento, in particolare sotto il profilo dell'eshaustività della motivazione e della compiuta esplicitazione di tutti i passaggi logico – procedurali sottesi.

4 – CONCLUSIONI.

I risultati dei controlli effettuati verranno esaminati congiuntamente alle Direzioni Centrali interessate in appositi incontri, in fase di programmazione, al fine di valutare i diversi profili emersi e condividere le aree di miglioramento e le relative soluzioni adottabili, con il Supporto del Settore Sviluppo e Valorizzazione Risorse Umane, ove ritenuto opportuno.

Gli esiti del controllo e le azioni di miglioramento suggerite saranno formalizzate in apposito referto, come previsto dall'art. 5, comma 4, del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni.

Il Segretario Generale Reggente

Dott.ssa Simonetta Fedeli

Dirigente referente: Vice Segretario Generale: Dott.ssa Laura Peroncini

Funzionari amministrativi preposti al controllo: Dott. Luciano Ossani e Dott.ssa Patrizia Bertoli