



Comune di
Milano

Al Sig. Sindaco
Dott. Giuseppe Sala

Al Presidente del Consiglio Comunale
Dott.ssa Elena Buscemi

Al Direttore Generale
Dott. Christian Malangone

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Al Nucleo Indipendente di Valutazione

Al Direttore Affari Generali e Istituzionali
Dott.ssa Mariangela Zaccaria

Al Direttore della Direzione Avvocatura
Avv. Antonello Mandarano

Al Direttore della Direzione Specialistica Autorità di
Gestione e Monitoraggio Piani
Dott. Dario Luigi Moneta

Al Direttore della Direzione Specialistica
Infrastrutture del Territorio
Ing. Salvatore Barbara

Al Comandante della Polizia Municipale
Direzione Sicurezza Urbana
Dott. Marco Ciacci

Al Direttore dell'Area Servizio Presidenza del
Consiglio Comunale
Dott. Andrea Novaga

Al Direttore della Direzione Bilancio e Partecipate
Dott. Roberto Nicola Colangelo

Al Direttore della Direzione Centrale Unica Appalti
Dott.ssa Maria Lucia Grande

Al Direttore della Direzione Demanio e Patrimonio
Dott.ssa Silvia Brandodoro

Al Direttore della Direzione Innovazione
Tecnologica e Digitale
Ing. Guido Arnone

Al Direttore della Direzione Recupero Evasione e
Coattiva
Dott.ssa Antonella Fabiano

Al Direttore della Direzione Organizzazione e
Risorse Umane
Dott.ssa Monica Mori

Al Direttore della Direzione Tecnica e Arredo Urbano
Ing. Massimiliano Papetti

Al Direttore della Direzione Rigenerazione Urbana
Arch. Simona Collarini

Al Direttore della Direzione Servizi Civici e Municipi
Dott.ssa Laura Peroncini

Al Direttore della Direzione Lavoro Giovani e Sport
Dott.ssa Sabina Banfi

Al Direttore della Direzione Welfare e Salute
Dott. Michele Petrelli

Al Direttore della Direzione Casa
Arch. Massimo Marzolla

Al Direttore della Direzione Mobilità
Ing. Stefano Fabrizio Riazola

Al Direttore della Direzione Verde e Ambiente
Dott. Angelo Pascale

Al Direttore della Direzione Specialistica
Autorizzazioni e Concessioni-SUAP
Dott. Luigi Draisci

Al Direttore della Direzione Cultura
Dott. Domenico Piraina

Al Direttore della Direzione Educazione
Dott.ssa Beatrice Arcari

Loro Sedi

OGGETTO: Controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex art. 147-bis D. Lgs. n. 267/2000 – Risultanze del controllo ex art. 5 del Regolamento sul sistema dei controlli interni – Anno 2023 - Relazione semestrale.



SOMMARIO

INTRODUZIONE: AMBITI DI CONTROLLO 2023 E INQUADRAMENTO DELL'ATTIVITÀ.....	4
ATTI RELATIVI A PROGETTI FINANZIATI PNRR E FNC.....	6
CONFERIMENTO DI INCARICHI PROFESSIONALI (AMBITO TRASVERSALE)	13
ACCORDI DI COLLABORAZIONE CON SOGGETTI PRIVATI AI SENSI DELL'ART. 119 DEL D.LGS. N. 267/2000 (AMBITO TRASVERSALE) <i>follow up</i>	21
Appendice 1	29
Appendice 2	31



INTRODUZIONE: AMBITI DI CONTROLLO 2023 E INQUADRAMENTO DELL'ATTIVITÀ

La presente relazione rendiconta gli esiti dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, ai sensi e per gli effetti della normativa vigente in materia¹, svolta nel corso primo semestre 2023 da specifico gruppo di lavoro costituito in seno alla Segreteria Generale.

Come previsto dal Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano, l'attività relativa ai controlli successivi di regolarità amministrativa prende avvio dal Piano Controlli redatto dal Segretario Generale e approvato annualmente dalla Cabina di Regia².

In data 27 gennaio 2023, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 e dell'articolo 21 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, si è riunita la Cabina di Regia per l'approvazione del Piano Controlli per l'anno 2023, per la cui lettura si rimanda a quanto pubblicato nell'apposita sezione di "Amministrazione Trasparente" del sito internet del Comune di Milano³.

Il Piano 2023 ha previsto di sottoporre a controllo sei tipologie di procedimenti:

1. atti relativi a progetti finanziati PNRR e FNC per l'anno 2022 (a partire dal 1° dicembre) e nell'anno 2023;
2. conferimento di incarichi professionali (ambito trasversale);
3. atti relativi a istanze di autotutela e rateizzazione nell'ambito dei procedimenti di riscossione (Direzione Specialistica Incassi e Riscossione);
4. provvedimenti di affidamento di servizi e forniture (ambito trasversale);
5. concessione di spazi di proprietà comunale/impianti sportivi comunali e relativi atti attinenti alla gestione del rapporto concessorio (ambito trasversale);
6. opere di urbanizzazione eseguite "a scomputo" (totale o parziale) degli oneri concessori dovuti.

Come di consueto, oltre ai "nuovi ambiti" sopra descritti, si sono aggiunti gli ambiti di riesame ovvero il cosiddetto "*follow-up*", riguardante quei comparti, che sono stati oggetto di controllo nel corso dell'annualità 2021, per i quali nel 2023 viene effettuata la verifica del recepimento delle direttive impartite dal Segretario Generale contenute nei referti 2021.

In particolare, nel Piano Controlli 2023 si è disposto di sottoporre a controllo in modalità *follow up* le seguenti tipologie di atti:

1. Provvedimenti assunti in autotutela nelle procedure relative al pagamento di tasse e imposte con particolare riferimento a IMU e TARI;
2. Accordi di collaborazione con soggetti privati ai sensi dell'art. 119 del D. Lgs. 267/2000;
3. Procedura di assegnazione dei «buoni spesa»;

¹ Cfr. art. 147-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e Regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 7 dell'11 febbraio 2013.

² L'articolo 4.3 del Regolamento sul sistema dei controlli interni prevede che, entro il 31 gennaio di ogni anno, "il Segretario Generale, sentito il Direttore Generale e i Responsabili delle Unità Organizzative apicali dell'Ente", predisponga "le attività annuali, specificando quantità e tipologie di provvedimenti da sottoporre a campionamento, le dimensioni economiche o di impatto ad essi relative, la tempistica delle attività di controllo".

³ <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/controlli-e-rilievi-sull-amministrazione/attivita-di-controllo-successivo-di-regolarita-amministrativa-su-atti-e-procedimenti>.

4. Rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio di attività di commercio su area pubblica.

Con riferimento:

- ai nuovi ambiti indicati ai punti 5 e 6, la Cabina di Regia ha ritenuto di rivalutare in corso d'anno l'eventuale verifica degli atti ad essi afferenti al fine di poter finalizzare le attività di rivisitazione dei processi.
- all'ambito in modalità *follow up* indicato al punto n. 3, si precisa che non è stato possibile eseguire l'attività di verifica in quanto nel 2023 non sono stati indetti nuovi bandi per l'erogazione di buoni spesa, rivolti alle persone in condizioni di fragilità e, in particolare, come era accaduto nel 2021, a quelle colpite dalla crisi sociosanitaria dovuta alla pandemia da Covid 19;

L'attività 2023 è stata scandita in quadrimestri procedendo all'estrazione casuale con apposito driver di campionamento degli atti collocati temporalmente nel quadrimestre precedente a quello in cui si esegue l'estrazione.

Per l'annualità 2023 sono oggetto di verifica n. 900 atti adottati dagli Uffici comunali interessati dalle tipologie degli ambiti sopra elencati.

Nel periodo gennaio-giugno 2023 sono stati esaminati **n. 160 atti**.

L'analisi degli atti è effettuata utilizzando lo strumento della scheda di controllo, riportata in Appendice 1 al presente referto e approvata nel suo schema generale dalla citata Cabina di Regia⁴.

Nei paragrafi seguenti si riporta uno schematico rapporto delle principali irregolarità rinvenute negli atti esaminati, previa sintetica descrizione dei procedimenti esaminati e degli ambiti di riferimento.

⁴ La Cabina di Regia, ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, è istituita "con il compito di verificare l'andamento del sistema integrato dei controlli interni, definire indirizzi e linee guida per garantire la funzionalità, l'efficacia e l'adeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo adottate dall'Ente ed individuare e promuovere i necessari correttivi per superare le criticità riscontrate".



ATTI RELATIVI A PROGETTI FINANZIATI PNRR E FNC

Descrizione del procedimento

L'analisi degli atti afferenti alla tipologia in oggetto trova origine nell'attività di controllo della Segreteria Generale a partire dall'annualità 2022. Quanto all'inquadramento dei procedimenti e agli elementi di contesto, si rimanda alla lettura della Relazione Finale 2022, con particolare riferimento al Paragrafo avente ad oggetto "Atti riguardanti le attività connesse all'utilizzo del *recovery fund*"⁵.

Al fine di agevolare l'attività della Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani, di coordinamento e controllo dei programmi, interventi e progetti del PNRR, il Piano dei controlli 2023, approvato dalla Cabina di Regia in data 27 gennaio 2023, ha previsto che l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa vertesse anche sugli interventi attuativi del Recovery Fund di competenza comunale, in continuità con il Piano dei controlli 2022.

In proposito, anche nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione del Comune di Milano (c.d. PIAO) 2023-2025, adottato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 432 del 31 marzo 2023, è stato ribadito come, tra gli obiettivi c.d. strategici in tema di prevenzione della corruzione, vi fosse la previsione di forme di controllo collaborativo, che possano inserirsi nel complesso iter procedurale previsto dal PNRR.

Il PIAO, inoltre, sottolinea l'importanza del potenziamento dei controlli di legalità nella gestione delle risorse PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) e FNC (Fondo Nazionale Complementare), attraverso la sottoscrizione di un Protocollo di legalità con la Guardia di Finanza⁶, quale forza di polizia economico – finanziaria specializzata nella tutela della spesa pubblica nazionale e unionale.

Tale accordo è finalizzato al contrasto di ogni condotta illecita di malversazione, indebita aggiudicazione e/o percezione di risorse finanziarie pubbliche, truffa, frode nell'esecuzione di contratti pubblici e ogni altra attività illecita posta in essere con riguardo all'utilizzo delle risorse finanziarie erogate dall'Unione Europea tramite le Amministrazioni centrali dello Stato, anche in compartecipazione con le Regioni, gli Enti locali e con altre Amministrazioni pubbliche.

In questa prospettiva, quale potenziamento dei controlli di legalità, è stato consolidato il modello di controllo successivo di regolarità amministrativa, già sperimentato nel corso del 2022, specificamente focalizzato sui processi correlati ai finanziamenti del Recovery Fund, in collaborazione con la Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani, con il fine

⁵ Relazione Finale Controlli Annualità 2022 - Prot. 04/07/2023.0360862.U. rinvenibile al seguente link:

https://www.comune.milano.it/documents/20126/200620821/P.G.+0360862.U+del+4.07.2023+-+Relazione_Finale_2022_signed_signed_timbrato.pdf/cb31103f-3980-58a2-3759-7c1b6deca52?t=1688465869371

⁶ Il Protocollo tra Comune di Milano e Guardia di Finanza avente ad oggetto "Protocollo d'intesa tra il Comune di Milano e il Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Milano a Tutela delle Risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari al PNRR e dei Programmi Cofinanziati dai Fondi Strutturali dell'unione Europea" è stato stipulato in data 28 giugno 2023 rinvenibile al seguente link:

<https://www.comune.milano.it/documents/20126/463643070/PROTOCOLLO+PNRR+GDF+COMUNE+DI+MILANO.pdf/3e0bf86c-f42c-3a42-dc67-b9ab949c423d?t=1688036910462>



di ridurre i tempi tra l'adozione dei provvedimenti e l'attività di verifica, in modo da consentire gli eventuali interventi correttivi in modo tempestivo.

Quanto sopra assume un rilievo ancor più pregnante in considerazione dell'intervenuta modifica al quadro normativo di riferimento, che ha determinato l'esclusione del controllo concomitante⁷ della Corte dei Conti sui progetti previsti e finanziati con i fondi del PNRR e del PNC.

Nel periodo febbraio-aprile 2023, si sono svolti specifici incontri con la Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani, dedicati a individuare procedure funzionali al raggiungimento dei risultati, nella tempistica prevista dal PNRR e definire modalità di controllo idonee ad attivare tempestive azioni di miglioramento.

Con riguardo a questo specifico ambito, la tempistica di esecuzione dei controlli assume un rilievo cruciale. Infatti, quanto più la stessa risulta ravvicinata rispetto alla data di adozione del provvedimento, tanto più consente di porre rimedio alle irregolarità eventualmente riscontrate.

Nel rispetto della distinzione tra controllo preventivo e successivo, previsti dalla norma, l'intervento della Segreteria Generale si pone come ausilio in vista dell'esame che verrà effettuato in sede di rendicontazione rafforzata a livello europeo.

In data 13 ottobre 2022, con disposizione del Segretario Generale⁸ è stato stabilito che le determinazioni dirigenziali relative all'ambito in argomento – una volta divenute esecutive – devono essere segnalate entro 5 giorni alla Segreteria Generale con mail all'indirizzo Sg.AnticorruzioneControlli@comune.milano.it, con l'indicazione del numero dell'atto da reperire nel

⁷ L. 04/03/2009, n. 15 - Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.

Art. 11 (Corte dei conti)

1. [...]

2. **La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte.**

3. **Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.**

⁸ Appendice 2 al presente referto semestrale.



sistema di gestione documentale (Auriga). Le indicazioni contenute nel citato provvedimento sono state confermate per il 2023 e fino a eventuale nuovo atto, con comunicazione del 15 febbraio 2023.

Attraverso l'utilizzo della *check-list*, già in uso nel corso dell'annualità 2022 e alla cui lettura si rimanda integralmente⁹, è stato possibile rilevare alcune criticità e provvedere conseguentemente, laddove necessario, alle integrazioni/rettifiche del caso.

Con l'ausilio della suddetta Direzione Specialistica Autorità e Gestione Monitoraggio Piani, sono state acquisite in alcuni casi dichiarazioni integrative da produrre a cura delle Direzioni interessate in sede di rendicontazione delle spese sostenute per gli interventi finanziati, riportanti il rispetto dei suddetti principi, come anche precisazioni circa la previsione negli atti di gara della dichiarazione del c.d. titolare effettivo.

L'attività di controllo svolta ha consentito, altresì, di intervenire presso le Direzioni interessate affinché fosse assicurata la tempestività della pubblicazione degli affidamenti ai sensi dell'articolo 1, comma 32, della Legge n. 190 del 2012.

Si coglie l'occasione per segnalare che, in chiave semplificatoria, l'art. 226, comma 3, lett. f), del D. Lgs. 31 marzo 2023 n. 36 dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° luglio 2023, del comma 32 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, con la conseguenza che, fermo restando il contenuto degli obblighi di pubblicazione in amministrazione trasparente confermati dal nuovo art. 28, viene meno l'obbligo annuale da assolvere entro il 31 gennaio di pubblicazione in formato xml dei dati riferiti ai CIG di ciascuna procedura avviata nell'anno precedente.

A partire dal 1° gennaio 2024, gli obblighi di pubblicazione saranno assolti mediante invio alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e pubblicazione in Amministrazione Trasparente, secondo quanto previsto dalle disposizioni del nuovo Codice dei contratti in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti di cui agli artt. 19 e seguenti e dalle delibere ANAC nn. n. 261/2023 e n. 264/2023. Fino al 31 dicembre 2023, continuano invece ad applicarsi le disposizioni del D. Lgs. 50/2016 (art. 29) e secondo le indicazioni ANAC di cui all'All. 9 al Piano Nazionale Anticorruzione 2022¹⁰.

Rilievi emersi in fase di controllo

In relazione alla tipologia di atti in oggetto, nel corso del primo semestre 2023, sono stati esaminati n. 17 procedimenti.

Con riguardo a un procedimento di “coprogettazione tramite accreditamento” ai sensi dell'art. 55, commi 3 e 4, del D. Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore) e del D.M. n. 72/2021, dagli atti forniti non risultava l'evidenza delle date in cui si erano svolti gli incontri afferenti alla co-

⁹ Appendice 2 al presente referto semestrale.

¹⁰ Vito Antonio Bonanno – “I nuovi obblighi di trasparenza in materia di appalti pubblici: tra PNA 2022 e nuovo codice dei contratti pubblici” in <https://lasettimanagiuridica.it/2023/03/31/i-nuovi-obblighi-di-trasparenza-in-materia-di-appalti-pubblici-tra-pna-2022-e-nuovo-codice-dei-contratti-pubblici-v-a-bonanno/>



progettazione. È stata, pertanto, richiesta¹¹ (indi fornita dalla Direzione competente¹²) la documentazione a supporto, comprensiva di una relazione esplicativa di tutta la procedura.

Dai dati prodotti dalla Direzione è emerso che gli incontri relativi alla coprogettazione si erano regolarmente svolti e, a supporto di tale evidenza, sono stati forniti i fogli firma dei partecipanti.

In ragione del fatto che dalle date degli atti relativi al procedimento si evidenziava una finestra temporale della durata di circa quattro mesi, ritenuta compatibile con una procedura correttamente inquadrata ai sensi del Codice del Terzo Settore, sono stati chiesti specifici elementi di contesto a supporto della scelta di individuare, invece, i soggetti interessati alla coprogettazione attingendo dalla platea degli enti già accreditati.

Con riferimento a quanto sopra, la Direzione competente ha precisato che la scelta di coinvolgere gli enti già accreditati si prefiggeva la finalità di garantire al cittadino un servizio in linea con le sue fragilità sociali, nel rispetto dei tempi a disposizione per il completamento del procedimento.

Il progetto in parola garantisce un approccio globale con la finalità di rispondere ai bisogni dei cittadini, individuati nelle persone anziane fragili, nella maggior parte dei casi già conosciute e in carico ai servizi del territorio. La Direzione ha chiarito che tale scelta è stata dettata da due esigenze:

- 1) da un lato, quella di garantire che il progetto si inserisse nel sistema di assistenza domiciliare in modo organico e coerente con l'assetto del sistema, improntato sul principio cardine della c.d. "continuità assistenziale".

La Direzione, in particolare, ha precisato che: *“La continuità assistenziale che sarà possibile garantire agli anziani individuati da inserire in questo progetto risiede in questo "spin off" dell'assistenza domiciliare, da enti che lavorano in rete tra di loro, che hanno proficue relazioni con le ATS, che svolgono momenti di incontro e condivisione a livello extra zonale. Enti che hanno attivi progetti sul territorio e che possono essere attivati a favore del cittadino anziano. Enti costituiti molto spesso (nella maggior parte dei casi) in ATI, in modo funzionale a poter così garantire l'attivazione interna tra partner e affrontare eventuali emergenze urgenze. La conoscenza del territorio, la presenza di attive reti di relazioni con ospedali, medici di medicina generale, uffici sanitari territoriali, nonché delle altre opportunità territoriali, ivi compreso quello di Custodia sociale, sono quindi la ragion d'essere di una scelta orientata unicamente al bisogno del cittadino, allo scopo di scongiurare il rischio che il progetto sia realizzato da ente "estraneo" al sistema domiciliare e al lavoro sul territorio. Sistema che – beninteso – è basato su un elenco di enti sempre aperto a tutti nuovi enti che, interessati ed in possesso dei requisiti, vogliono farne parte”*:

- 2) dall'altro lato, la scelta è stata dettata dall'esigenza di rispettare le strette e rigide tempistiche imposte dal Ministero relativamente alle milestone del progetto.

Su tale aspetto la Direzione ha segnalato che: *“la durata complessiva della fase di coprogettazione è stata notevolmente influenzata dalle interlocuzioni con il Ministero, volte ad ottenere elementi indispensabili ai fini di predisporre un impianto normativo e tecnico*

¹¹ Interlocuzione con Direzione competente avvenuta a mezzo mail in data 26/05/2023.

¹² Riscontro pervenuto via mail dalla Direzione competente in data 06/06/2023.

adeguato; interlocuzioni che non sempre hanno trovato una risposta pronta ed immediata da parte dell'unità di missione PNRR, basti pensare ai diversi cicli progettuali che il Comune di Milano ha dovuto sostenere a causa di scelte [...] ministeriali spesso discordanti tra loro e non pienamente coerenti con le scelte progettuali da parte degli ambiti, come per esempio il vincolo dell'impossibilità di utilizzare appartamenti di proprietà comunale comunicatoci solo in fase ormai avanzata di coprogettazione con gli enti del terzo settore. Tali revisioni progettuali imposte hanno fatto sì che la definizione della scheda progetto relativa agli "anziani domotici" abbia ricevuto l'approvazione da parte del Ministero solo in data 23.03.2023 e la conseguente convenzione da sottoscrivere con il Ministero sia ancora in fase di perfezionamento da parte dell'unità di Missione".

Dagli atti forniti emerge che i componenti della commissione sono tutti interni alla Direzione Welfare e Salute. È stato chiesto, pertanto, alla Direzione competente, di fornire informazioni per meglio comprendere la scelta di non attingere professionalità da altre Direzioni.

La Direzione ha attestato il possesso, in capo al presidente della commissione, "di specifica competenza in materia di programmazione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei servizi sociali e di gestione del connesso sistema informativo dedicato, nonché di specifiche conoscenze, da ultimo acquisite, nella programmazione e gestione del sistema integrato comunale degli interventi domiciliari, come si evince dall'incarico dirigenziale conferito a far tempo dal 2 febbraio 2022; competenze, fra le altre, congruenti con l'organigramma dell'Area Domiciliarità che fra le sue attività prevede: "progettazione e attuazione del sistema informativo per i servizi socio assistenziali a supporto e con il supporto della Direzione innovazione tecnologica e digitale ed in modo integrato con le linee evolutive dei sistemi informativi aziendali, nonché la promozione dell'integrazione del sistema informativo sociale con il sistema informativo sanitario e la progettazione, attuazione e sviluppo delle piattaforme digitali di accessi ai servizi di welfare cittadino".

Rispetto agli altri commissari, è stato attestato che "rappresentano le elevate qualifiche a cui è stata attribuita la responsabilità di coadiuvare il direttore nelle progettualità PNRR dedicate agli anziani ed ai disabili; progettualità strettamente interconnesse. Entrambe, a fronte della loro pluriennale esperienza in campo sociale, possiedono specifiche competenze nell'ambito del sistema di accreditamento dei servizi sociali e sociosanitari, oltre ad avere una vasta conoscenza delle reti sociali esistenti nel territorio cittadino che costituiscono elemento indispensabile per il successo del progetto, competenze difficilmente esistenti in altre Direzioni".

Infine, la scelta dell'operatore, indirizzata verso un certo prodotto piuttosto che un altro, acquista rilevanza in considerazione della spesa, del numero di destinatari coinvolti e della rapida obsolescenza della strumentazione tecnologica, che rimane nel tempo di proprietà del Comune di Milano. È stato chiesto di fornire ulteriori informazioni di congruità e contesto, stante anche l'elemento innovativo e di sperimentazione del progetto.

La Direzione ha segnalato che la convenzione prevede dei requisiti minimi. In particolare, si prevede che: "la piattaforma dovrà essere realizzata da un fornitore in possesso di adeguata esperienza e capacità tecnica; tutti i prodotti e gli accessori, in sintesi ogni apparecchiatura domotica, dovranno essere certificati e rispondenti alle normative vigenti, ivi comprese quelle in materia di sicurezza e compatibilità elettromagnetica. La potenza utilizzata per la trasmissione dei dati dovrà essere rispettosa dei limiti in termini di frequenza, stabilito dalla normativa vigente per le



applicazioni domestiche. L'app dedicata agli operatori dovrà essere realizzata in Italia ed a esclusivo servizio del sistema". Sono state, altresì, acquisite da parte della Direzione, le schede tecniche dei prodotti informatici, che saranno utilizzati dall'ente il cui progetto è stato selezionato e l'analisi delle stesse, con esito positivo, ha costituito fase prodromica alla stipula definitiva della convenzione.

In diversi atti relativi ad altri procedimenti finanziati nell'ambito del PNRR si è rilevato quanto segue:

- a) è stata richiesta una dichiarazione sul rispetto del divieto del doppio finanziamento da parte del Responsabile del Procedimento. La dichiarazione è correttamente pervenuta a completamento del fascicolo;
- b) per il medesimo atto è stata chiesta conferma in merito all'attivazione o meno dei controlli sulle autocertificazioni rese dall'operatore. Al riguardo il Settore ha precisato¹³ quanto segue: *“considerato che si è proceduto all'adesione ad una convenzione quadro attivata da Consip nell'ambito della procedura svolta da CONSIP, compete a quest'ultima lo svolgimento dei controlli sull'aggiudicatario della convenzione/AQ/CQ e che questi abbiano avuto esito positivo, essendo CONSIP stazione appaltante. L'Area avendo aderito ad una convenzione già stipulata ritiene che i controlli siano già svolti dalla stazione Appaltante, anche al fine di non aggravare il procedimento amministrativo”.* Inoltre, trattandosi di contratti-tipo resi da CONSIP e privi di un riferimento al whistleblowing, si è chiesto l'inserimento, nel modello di dichiarazione fornito al soggetto, della seguente affermazione: *“L'operatore assolve all'obbligo di rendere nota ai propri dipendenti la possibilità di avvalersi della piattaforma Whistleblowing del Comune di Milano per segnalare illeciti o irregolarità, dandone tempestivo riscontro dell'avvenuta informazione alla Direzione [...]”;*
- c) è stata rilevata un'irregolarità, che non incide sulla legittimità dell'atto amministrativo oggetto di verifica, ma tuttavia è inquadrabile sotto il profilo della qualità dell'atto in quanto è presente un disallineamento tra il provvedimento dirigenziale e la relativa prodromica deliberazione della Giunta comunale. Nello specifico, la determinazione non riportava una colonna, presente, invece, nella deliberazione di Giunta Comunale, in cui veniva indicato il budget complessivo dell'intero periodo di sperimentazione pari a n. 5 mesi. Tale colonna era stata inserita su richiesta della Ragioneria per rendere più chiaro e completo il contenuto dal punto di vista contabile;
- d) in una delle determinazioni dirigenziali controllate, il riferimento alle "gravi irregolarità nelle dichiarazioni sostitutive rese o nei documenti presentati", che possono costituire motivo di revoca del diritto al contributo, appare eccessivamente generico e poco circostanziato. A maggiore chiarezza volta a prevenire contenziosi, si suggerisce per il futuro di precisare meglio quali fattispecie costituiscono una grave irregolarità, anche sulla base del novero dei casi riscontrati;
- e) in un'altra determinazione, è stata rilevata la mancata esplicitazione in ordine all'obbligo della dichiarazione del Titolare Effettivo. Il rilievo è stato superato a seguito di integrazione documentale. La Direzione ha, infatti, fornito il bando di gara, unitamente al modello di

¹³ Comunicazione pervenuta via mail in data 19 aprile 2023

dichiarazione messo a disposizione degli operatori economici per la verifica sul Titolare Effettivo;

- f) in un altro atto sottoposto a verifica, l'applicazione del quinto d'obbligo era finanziata con fondi di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma era calcolata sull'importo di una gara avviata nel corso dell'anno 2022 (prima dell'ammissione al finanziamento PNRR), che pertanto non poteva prevedere, nel capitolato originario, quelle prescrizioni per la rendicontazione dei fondi PNRR (doppio finanziamento, rispetto milestone, ecc.) ora richieste. La Direzione competente, interpellata in merito, ha fornito una dichiarazione integrativa a firma dell'operatore, che perfeziona le dichiarazioni rese in fase di gara e che include i criteri PNRR.





CONFERIMENTO DI INCARICHI PROFESSIONALI (AMBITO TRASVERSALE)

Descrizione del procedimento

Uno degli ambiti trasversali a tutte le direzioni comunali, oggetto di controllo per l'annualità 2023, è rappresentato dagli incarichi di collaborazione a soggetti esterni, il cui principale riferimento normativo è da rinvenirsi all'art. 7, commi 6 e seguenti, del D. Lgs. n. 165/2001¹⁴.

¹⁴ **D. Lgs. 30/03/2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.**

Articolo 7 Gestione delle risorse umane

[...]

5-bis. E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6.

6-quater. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

6-quinquies. Rimangono ferme le speciali disposizioni previste per gli enti pubblici di ricerca dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218.



La Corte dei Conti, con riguardo al tema in oggetto, ha adottato negli anni una costante linea interpretativa restrittiva in quanto, in un'ottica di contenimento dei costi e di valorizzazione delle risorse interne, le Amministrazioni Pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale e solo in casi eccezionali, negli stretti limiti previsti dalla legge, possono ricorrere a personale esterno.

In base a quanto previsto dall'art. 3, comma 56, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244¹⁵, le norme riguardanti l'affidamento di incarichi di collaborazione devono essere previste nell'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi dell'Ente e devono essere trasmesse per estratto alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, entro trenta giorni dalla loro adozione.

Come ha avuto modo di osservare la Corte dei Conti Lombardia¹⁶, tale invio è finalizzato all'espletamento delle funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali della Corte dei Conti. Il controllo espletato non incide sull'efficacia dell'atto, ma si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, finalizzato al confronto tra il regolamento adottato dall'Ente e i parametri normativi vigenti (fra cui, in particolare, l'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del D.Lgs. n. 267/2000).

Nello specifico, il Comune di Milano ha puntualmente previsto nel proprio Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, all'art. 49, che per procedere al conferimento degli incarichi:

- a) sia stata preventivamente accertata l'impossibilità di utilizzare risorse umane interne;
- b) che l'oggetto della prestazione corrisponda alle competenze attribuite dall'ordinamento all'Amministrazione Comunale;
- c) che l'oggetto della prestazione sia funzionale al perseguimento di progetti e obiettivi specifici e determinati;
- d) che l'oggetto della prestazione risulti coerente con le esigenze di funzionalità dell'Amministrazione.

Per completezza di ricostruzione del quadro normativo di riferimento, giova rammentare che l'art. 15 del D.Lgs. n. 33/2013¹⁷ definisce la disciplina cogente per le Pubbliche Amministrazioni in

¹⁵ L. 24/12/2007, n. 244

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).
Art. 3 [Commi 43-75] [Emolumenti, consulenze, responsabilità contabile, controllo della Corte dei conti]
[...]

56. Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali. (449)

57. Le disposizioni regolamentari di cui al comma 56 sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione.

¹⁶ Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia Deliberazione Reg. n. 3/2021.

¹⁷ D. Lgs. 14/03/2013, n. 33

Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Art. 15 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza



materia di pubblicazione dei dati riguardanti gli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza, il cui rispetto, unitamente alla comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di cui all'art. 53 comma 14 del D.Lgs. n. 165/2001¹⁸, costituisce condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

Infine, in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 173, della L. 23/12/2005, n. 266 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006),

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza:

a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;

b) il curriculum vitae;

c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;

d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

2. **La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.** Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.

3. **In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta,** fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

4. **Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui ai commi 1 e 2 entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.**

¹⁸ D. Lgs. 30/03/2001, n. 165

Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Articolo 53 Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi

[...]

14. Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica, tempestivamente e comunque nei termini previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati di cui agli articoli 15 e 18 del medesimo decreto legislativo n. 33 del 2013, relativi a tutti gli incarichi conferiti o autorizzati a qualsiasi titolo. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al terzo periodo del presente comma in formato digitale standard aperto. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57¹⁹ di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

A differenza di quanto avviene per gli appalti pubblici, ricorda la Corte dei Conti Lombardia nella Deliberazione Reg. n. 3/2021, le modalità di affidamento dell'incarico professionale non mutano in ragione dell'importo dell'incarico da conferire, ma devono essere sempre conformi alle richiamate regole di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento nell'assegnazione dell'incarico. Ne deriva che qualunque incarico, a prescindere dal suo importo, può essere conferito solo dopo una procedura pubblica comparativa, caratterizzata da trasparenza e pubblicità e, dunque, instaurata a seguito di un'adeguata pubblicizzazione dell'avviso relativo.

Una fattispecie peculiare è costituita dagli **incarichi conferiti al personale in quiescenza**. Sul tema è intervenuto il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 che, all'art. 5, comma 9²⁰, ha stabilito il divieto

¹⁹ L. 23/12/2005, n. 266

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006).

Art. 1

9. Fermo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 30 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004. Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti.

10. A decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 40 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004 per le medesime finalità.

[...]

56. Le somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005.

57. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un periodo di tre anni, ciascuna pubblica amministrazione di cui al comma 56 non può stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 30 settembre 2005, come automaticamente ridotti ai sensi del medesimo comma 56.

²⁰ D.L. 06/07/2012, n. 95

Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.

Art. 5 Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni

[...]

9. **È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (122), nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) **di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza**. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. **Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione.** Devono essere rendicontati eventuali



alle Pubbliche Amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, precisando però che:

- gli incarichi, le cariche e le collaborazioni sono consentiti a titolo gratuito;
- per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione.

Invero, l'originario dettato dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 è stato oggetto di revisione da parte dell'art. 6 del D.L. n. 90/2014, convertito nella L. n. 114/2014, che ha introdotto disposizioni restrittive in materia di incarichi per i soggetti in quiescenza.

In sintesi, la normativa del 2012 vietava unicamente gli incarichi di consulenza attinenti ad attività svolte dal dipendente presso l'Amministrazione conferente antecedentemente al suo collocamento in quiescenza. La norma del 2014 ha, invece, sostanzialmente riscritto la disciplina in questione, da un lato, includendo nel suo ambito di applicazione i lavoratori privati, dall'altro estendendo il divieto agli incarichi dirigenziali e direttivi, nonché alle cariche in amministrazioni controllate e prevedendo un'eccezione solo per gli incarichi e le collaborazioni a titolo gratuito, col limite di un anno per quelli dirigenziali e direttivi. Lo scopo della novella normativa risponde dunque, secondo la dottrina e la giurisprudenza, oltre che al contenimento della spesa pubblica, all'esigenza di favorire il ricambio generazionale nella Pubblica Amministrazione, piuttosto che a contenere i fenomeni corruttivi come emergeva dalla precedente disciplina²¹.

La disciplina in esame pone **puntuali norme di divieto per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica** (come chiarito dalla Corte dei conti sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato deliberazione numero 23 del 30 settembre 2014). Incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati. Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame, non coerente con il fine di evitare che soggetti in quiescenza assumano rilevanti responsabilità nelle Amministrazioni, potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione a un apprezzabile interesse pubblico²².

Con successiva Circolare n. 4/2015, il Dipartimento della funzione pubblica ha ulteriormente precisato che:

- per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali, è escluso che essi possano essere conferiti a soggetti collocati in quiescenza che hanno raggiunto il limite di età per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici. Tale possibilità era già esclusa dall'articolo 33, comma 3, del Decreto Legge 4 luglio 2006 n. 223. Si tratta di una disposizione normativa speciale che continua a trovare applicazione. Rimane ferma la possibilità di conferire incarichi dirigenziali

rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia. Per le fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica ai soggetti di cui al presente comma al raggiungimento del settantesimo anno di età.

²¹ Corte dei conti Sezione del controllo per la Regione Sardegna Deliberazione n. 139/2022/PAR.

²² Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione – DFP 68800 del 4 dicembre 2014 Circolare n. 6/2014 "Interpretazione e applicazione dell'articolo 5 comma 9 del decreto legge numero 95 del 2012 come modificato dall'articolo sei del decreto legge 24 giugno 2014 numero 90".

ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del Decreto Legislativo n. 165 del 2001 a soggetti che, pur collocati in quiescenza, non abbiano raggiunto il suddetto limite di età;

- tra le ipotesi di incarichi o collaborazioni che non ricadono nei divieti di cui alla disciplina in esame, oltre a quelle già chiarite nella circolare n. 6 del 2014, vanno segnalate le seguenti: incarichi, cariche e collaborazioni a titolo gratuito con il limite annuale per gli incarichi dirigenziali e direttivi possono essere conferiti a soggetti in quiescenza indipendentemente dalla finalità, quindi anche al di fuori dell'ipotesi di affiancamento al nuovo titolare dell'incarico o carica.²³

In materia è intervenuta anche una pronuncia della Corte di giustizia europea che ha ritenuto che **la limitazione dei diritti dei soggetti in quiescenza**, prevista dalla citata disposizione, **se non supportata da idonea causa di giustificazione, sia contraria al principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro sulla base dell'età anagrafica di cui alla direttiva 2000/78/Ce** (cfr. Corte di giustizia causa C-670/18 del 2 aprile 2020). La Corte ha precisato che tale discriminazione, se può trovare giustificazione nel perseguimento di un obiettivo di politica dell'occupazione giovanile, non può mai giustificarsi sulla base di considerazioni legate al bilancio dello Stato, perché l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica può influire sulla natura e sulla portata di misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima che consenta discriminazioni altrimenti vietate²⁴.

Rilievi emersi in fase di controllo

QUALITÀ DELL'ATTO: PROSECUZIONE DI INCARICO GRATUITO

Nel corso dei controlli è stato esaminato un caso di incarico a un funzionario in quiescenza, che presenta profili inquadrabili nell'indicatore della qualità dell'atto.

Poiché la prosecuzione in esame risulta essere la seconda per il medesimo funzionario, il provvedimento esaminato (che nelle premesse richiama i due precedenti) avrebbe potuto precisare meglio le specifiche esigenze che hanno indotto l'Amministrazione ad avvalersi per la terza annualità consecutiva di tale collaborazione e, quindi, a prorogare l'incarico gratuito.

Le osservazioni di cui sopra sono state condivise con la Direzione interessata, la quale, nel concordare con l'eventuale integrazione della motivazione, ha precisato come *“l'incarico in questione è stato rinnovato (non prorogato) in virtù della norma di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 che consente senza limiti di durata gli incarichi gratuiti ad ex dipendenti, diversamente per gli incarichi dirigenziali e direttivi, per i quali è previsto il limite di un anno”*²⁵.

²³ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione – DFP 62680 del 10 novembre 2015 Circolare n. 4/2015”.

²⁴ Incarichi a personale in quiescenza di Luigi Fadda – 11 gennaio 2023 in <https://www.luigifadda.it/incarichi-personale-in-quiescenza/>

²⁵ Comunicazione pervenuta a mezzo mail in data 28 novembre 2023

QUALITÀ DELL'ATTO: COMPLETEZZA DELLA MOTIVAZIONE

In una determinazione avente ad oggetto il conferimento di un incarico professionale per l'esecuzione di perizia grafologica su un testamento olografo, si rileva un'irregolarità da inquadrare nell'indicatore qualità dell'atto.

Nel provvedimento oggetto di verifica si legge: *“la Direzione [...] acquisiva da Direzione [...] nominativo di consulente con precedente ingaggio recente e vittoria in contenzioso analogo”*.

Nello specifico, trattasi di perizia ad integrazione di una precedente, prodotta dallo stesso professionista e il totale complessivo dell'incarico, così come integrato, non supera il migliaio di euro. Pur in considerazione dell'esiguità della spesa, tuttavia, si suggerisce, laddove possibile e anche per gli affidamenti diretti di scarso rilievo, l'applicazione del principio di rotazione dei professionisti, onde evitare il consolidarsi di rapporti solo con alcuni, rispettando comunque la necessità che il profilo selezionato sia adeguato all'oggetto e alla competenza richiesta per lo svolgimento dell'incarico.

In un altro caso, la Segreteria Generale ha esaminato una determinazione per il conferimento di incarico di prestazione professionale, a titolo gratuito, per lo svolgimento di prestazioni a supporto di un organo politico nell'ambito della promozione di attività connesse agli obiettivi di cui alle Linee Programmatiche dell'Amministrazione e al Documento Unico di Programmazione.

Nei visti vengono citati gli articoli 71 e 75 dello Statuto del Comune di Milano e gli articoli 90, 107, 110 del D. Lgs. N. 267/2000; i primi riguardano i compiti dei dirigenti (art. 71) e le collaborazioni esterne (art. 75); i secondi gli uffici di supporto agli organi di direzione politica (art. 90), le funzioni e responsabilità della dirigenza (art. 107) e gli incarichi a contratto (art. 110).

Nel caso di specie sembrerebbe più pertinente citare l'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001. La citazione dell'art. 90 Tuel in combinato disposto con l'art. 110 Tuel andrebbe evitata in quanto riguardanti due fattispecie simili, ma diverse.

Nel provvedimento si afferma, inoltre, che l'organo politico *“tra le diverse ipotesi vagliate in ordine all'individuazione del soggetto incaricando, ha ritenuto [...] soggetto idoneo allo scopo in considerazione della conoscenza ed esperienza maturata nell'ambito della promozione di attività connesse alla tutela del verde e dell'ambiente”*.

Tale motivazione non pare sufficiente a supportare la scelta e a giustificare l'assenza della pubblicazione di un avviso, anche se si tratta di incarico gratuito. La giurisprudenza, infatti, ha sottolineato che anche dietro la gratuità dell'incarico potrebbe celarsi comunque un vantaggio monetizzabile per il professionista. *“Lo stesso può in questo caso trarre vantaggi di natura diversa, in termini di arricchimento professionale legato alla partecipazione ad eventuali tavoli, allo studio*

*di particolari problematiche ed altro, nonché quale possibilità di far valere tutto ciò all'interno del proprio curriculum vitae".*²⁶

In conclusione, la determinazione esaminata presenta margini di miglioramento per conformarsi ai principi di legittimità, sia sotto il profilo della normativa citata applicabile al caso di specie, sia sotto il profilo della descrizione della parte in fatto, sia, infine, sotto il profilo della motivazione dell'assenza dell'avviso pubblico.

QUALITÀ DELL'ATTO: CITAZIONE NORMATIVA E SCADENZA DELL'ATTO DI LIQUIDAZIONE

Nell'atto di liquidazione dell'importo di un professionista incaricato per una somma molto esigua sono state rilevate inesattezze per quanto riguarda la citazione normativa.

Infatti, l'art. 105, comma 13, del D. Lgs. n. 50/2016 in materia di subappalto e l'art. 1, comma 586, della L. n. 205/2017 sui certificati di pagamento relativi agli acconti del corrispettivo di appalto non parrebbero applicabili alla materia di specie trattandosi di un incarico professionale.

L'atto di liquidazione, inoltre, è datato 12 gennaio 2023, ma riporta come scadenza 11 gennaio 2023.

Risulta dunque necessario richiamare l'attenzione degli uffici affinché sia prestata una maggiore attenzione in sede di redazione dell'atto.

QUALITÀ DELL'ATTO: ASSENZA DI RICHIAMO AL CODICE DI COMPORTAMENTO

Gli schemi di disciplinare d'incarico esaminati non contengono un richiamo espresso al Codice di Comportamento adottato dal Comune di Milano.

Il suddetto Codice integra e specifica la disciplina contenuta nel D.P.R. n. 62/2013²⁷ che definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i dipendenti, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche sono tenuti ad osservare.

Secondo quanto affermato dall'art. 1 (Disposizioni di carattere generale e ambito di applicazione), le disposizioni del codice sono estese *"anche ai collaboratori, consulenti e, ai titolari di un rapporto di lavoro professionale con il Comune di Milano, indipendentemente dalla tipologia di contratto sottoscritto e dal titolo che ne presuppone il loro conferimento, nonché a coloro che collaborano a qualsiasi titolo con imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione"*.

Si raccomanda, pertanto, di tenere conto di questo aspetto nella redazione della documentazione contrattuale.

²⁶ Si veda <https://www.giurdanella.it/wp-content/uploads/2019/10/Tar-Lazio-Roma-sez.-II-30-settembre-2019-n.-11411.pdf>

²⁷ Ora aggiornato con D.P.R. n. 81/2023.



ACCORDI DI COLLABORAZIONE CON SOGGETTI PRIVATI AI SENSI DELL'ART. 119 DEL D.LGS. N. 267/2000 (AMBITO TRASVERSALE) - *follow up*

Descrizione del procedimento

I provvedimenti riguardanti gli accordi di collaborazione stipulati ai sensi dell'art. 119 del D. Lgs. 267/2000 sono stati oggetto di scrutinio nel corso dell'annualità 2021 e sono stati analizzati nel primo semestre dell'anno 2023 in modalità "*follow up*".

Come già ricordato in sede di referto finale 2021, l'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 prevede la possibilità per i Comuni, le Province e gli altri enti locali, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, di stipulare:

- contratti di sponsorizzazione;
- accordi di collaborazione;
- convenzioni;

"con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi".

Come si è già avuto modo osservare da parte di questa Segreteria Generale²⁸, l'accordo di collaborazione deve essere formalizzato con apposito atto scritto di natura contrattuale, in cui sono stabiliti: l'oggetto del contratto, gli obblighi delle parti; la durata; la definizione degli aspetti fiscali; le cause e le modalità di recesso del contratto da parte dell'Amministrazione; le clausole di tutela rispetto alle eventuali inadempienze; la disciplina in caso di contenzioso; spese e disposizioni contrattuali finali.

Tra gli accordi di collaborazione sottoposti all'attenzione della Segreteria Generale figurano anche quelli afferenti alle fattispecie di "*collaborazione tecnica*" relativi alla sistemazione, da parte di operatori privati, di spazi a verde, solitamente di limitata entità, senza che intervenga alcun esborso da parte dell'Amministrazione Comunale²⁹.

La procedura in parola risulta impostata secondo le indicazioni di cui alla Deliberazione di Giunta comunale n. 1142/2012³⁰ che recita, fra l'altro che:

²⁸ Relazione finale Controlli - Prot. 05/09/2022.0459426.U, pag. 7, rinvenibile al seguente link: <https://www.comune.milano.it/documents/20126/200620821/Referto+finale+dei+controlli+2021.pdf/4aabc3cd-855c-d8b6-9b14-96ce7373fb86?t=1662473639565>

²⁹ Questi interventi sul verde cittadino e municipale afferiscono alla gestione sussidiaria dei beni pubblici e si pongono in complementarità rispetto alla gestione effettuata, per tramite di appalto, dall'Amministrazione comunale.

³⁰ Deliberazione di Giunta comunale n. 1142 del 25 maggio 2012 avente ad oggetto "*Linee di indirizzo per l'individuazione attraverso procedura ad evidenza pubblica di sponsorizzazioni e collaborazioni per la riqualificazione e manutenzione di aree verdi pubbliche*" meglio dettagliate con successivi provvedimenti dirigenziali, da ultimo con Determinazione n. 285/2016 del Settore Verde e Agricoltura – Servizio Sponsorizzazioni e Affari generali PG 247715 del 6 maggio 2016 avente ad oggetto "*Approvazione della revisione e aggiornamento dell'avviso pubblico per la ricerca di sponsorizzazioni e collaborazioni per interventi di riqualificazione e manutenzione di aree verdi pubbliche*".

Le disposizioni di cui alla citata DD n. 285/2016 sono attualmente in fase di studio e approfondimento per ulteriore aggiornamento, secondo quanto riferito dalla Direzione competente nel corso delle interlocuzioni intercorse con la Segreteria Generale.

- “le convenzioni di sponsorizzazione e/o collaborazione dovranno riguardare proposte tecniche ed economiche ricevute da parte di soggetti pubblici o privati, (persone fisiche e giuridiche, comprese le associazioni) anche in forma associata;
- l'Amministrazione Comunale dovrà riconoscere adeguata e congrua forma di visibilità, attraverso l'esposizione del logo (ragione denominazione sociale ditta marchio eccetera) di dimensioni prestabilite, su cartelli con caratteristiche grafiche uniformate e posizionati presso le aree oggetto dell'intervento, per la durata temporale del contratto stipulato e/o con la possibilità di veicolare il proprio logo nelle campagne informative promosse dall'Amministrazione stessa. La congruità relativa a tali prestazioni sarà attestata in fase di aggiudicazione dal dirigente competente;”.

Come si legge sulle pagine dedicate alla cura del Verde sul sito istituzionale del Comune di Milano³¹: “con la sottoscrizione di un accordo di collaborazione tecnica³² e attraverso il tuo diretto e personale intervento, puoi rendere più bello un pezzo verde di Milano, dovrai presentare solo un progetto dove ci spiegherai come migliorare e mantenere l'area che hai scelto. [...] L'Amministrazione Comunale ha previsto la possibilità di posizionare un piccolo cartello di ringraziamento nei confronti dei privati che curano il verde pubblico, ma solo a condizione che ciò non comporti la visibilità di un nome commerciale. [...]”.

Nella sponsorizzazione tecnica, si può presentare un progetto e il relativo preventivo per migliorare e mantenere un'area verde pubblica. Il progetto può essere tuo, ma deve sempre essere approvato dal Comune di Milano. Per questo tipo di partenariato con l'Amministrazione dovrai affrontare le spese vive per le opere di sistemazione a verde e manutenzione. In cambio potrai avere visibilità del tuo logo/ragione o denominazione sociale/ditta/marchio sul cartello predefinito dall'Amministrazione per lo specifico scopo.

Per alcuni casi particolari e specifici finalizzati a realizzare interventi di manutenzione straordinaria, direttamente segnalati dall'Amministrazione comunale attraverso queste pagine del sito istituzionale, potrà essere anche proposta la disponibilità a sostenere una sponsorizzazione finanziaria [...]. Quindi per contribuire alla realizzazione di un intervento di manutenzione straordinaria, principalmente per realizzare nuove aree gioco o riqualificarne di esistenti, basterà comunicare la propria disponibilità a finanziare un progetto dell'Amministrazione o presentare una propria proposta. Le proposte saranno selezionate e valutate e il Comune di Milano le realizzerà, garantendo in cambio la visibilità del tuo logo/ragione o denominazione sociale/ditta/marchio sul cartello predefinito per lo specifico scopo”.

Gli “accordi di collaborazione tecnica”, vengono, quindi, distinti dai “contratti di sponsorizzazione” specificando che, mentre nel secondo caso, è garantita con idonea cartellonistica la visibilità commerciale del soggetto sponsor, nel caso della collaborazione tecnica, può essere previsto al massimo un piccolo cartello di ringraziamento ai privati, che si sono fatti parte attiva nella cura del verde. Gli accordi di collaborazione e le sponsorizzazioni sono finalizzati, quindi, a far conseguire all'Amministrazione risparmi di spesa rispetto agli interventi complessivamente programmati.

³¹ <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/verde/cura-e-adotta-il-verde-pubblico>

³² <https://www.comune.milano.it/documents/20126/417189448/Allegato+D1+Domanda+Collaborazione+rev+12.01.23.pdf/76c84a23-dd10-f922-56ed-df0f74a07a30?t=1673509780895>

Modulo di “Richiesta di Collaborazione tecnica per la riqualificazione e la manutenzione ordinaria dell'area verde sita in Via/Piazza”

Rilievi emersi in fase di controllo

Gli atti esaminati nel primo semestre del 2023 sono stati resi disponibili dalle Direzioni interpellate in riscontro a specifica richiesta inoltrata dalla Segreteria Generale.

Rispetto all'annualità 2021, il campione estratto nell'annualità 2023 ha consentito l'esame di una maggiore varietà di casistiche, potendo così rilevare diversi profili d'interesse ai fini del controllo successivo di regolarità amministrativa.

QUALITÀ DELL'ATTO: RESPONSABILITÀ PER INOTTEMPERANZA DEGLI OBBLIGHI OGGETTO DELL'ACCORDO DI COLLABORAZIONE

In alcuni degli accordi di collaborazione esaminati, si segnala l'assenza di previsioni disciplinanti il regime delle responsabilità delle parti dell'accordo.

Tale irregolarità era già stata oggetto di rilievo in sede di referto finale 2021 ove era stata inserita la seguente direttiva “si ritiene opportuno segnalare alla Direzione, affinché si conformi al presente invito, la necessità di definire le responsabilità delle parti nel caso di mancata osservanza delle pattuizioni con indicazione dei termini entro cui gli impegni contemplati devono essere assunti”³³.

A seguito dell'esame degli atti svolto nel primo semestre 2023 e della medesima irregolarità rilevata, si invitano le Direzioni comunali a conformarsi puntualmente a quanto prescritto e dinnanzi ricordato specificando negli accordi l'indicazione dei termini entro cui gli impegni contemplati devono essere assunti ed eventuali penali applicabili in caso di inadempimento.

QUALITÀ DELL'ATTO: ACCORDO SOTTOSCRITTO SUCCESSIVAMENTE ALL'INIZIO DELLE ATTIVITÀ

Alcuni atti oggetto di controllo sono stati formalmente adottati dopo l'inizio di decorrenza delle attività oggetto dell'accordo di collaborazione. **Pur trattandosi, nei casi di specie, di un ritardo di uno o due giorni, si rammenta come l'approvazione dello schema di accordo così come la sua relativa e successiva sottoscrizione debbano intervenire sempre prima della decorrenza delle attività oggetto dello stesso.** L'accordo, infatti, contiene la specificazione dei reciproci impegni delle parti, che regolano il rapporto finalizzato al raggiungimento del comune interesse.

³³ pag. 7 Relazione Finale Controlli successivi di regolarità amministrativa 2021 - Prot. 05/09/2022.0459426.U rinvenibile al seguente link:

<https://www.comune.milano.it/documents/20126/200620821/Referto+finale+dei+controlli+2021.pdf/4aabc3cd-855c-d8b6-9b14-96ce7373fb86?t=1662473639565>

CORRETTA COLLAZIONE E CONSERVAZIONE DELL'ATTO E DEI RELATIVI ALLEGATI: MANCATA ALLEGAZIONE DELLO SCHEMA DI ACCORDO DI COLLABORAZIONE ALLA DETERMINAZIONE DI APPROVAZIONE

Alcuni atti esaminati presentano la criticità di una non corretta collazione del documento. Infatti, pur trattandosi di determinazioni di approvazione dello schema di accordo di collaborazione, di fatto tale schema non risulta richiamato quale allegato e risulta mancante.

Si rammenta alle Direzioni comunali di prestare attenzione alla completezza del provvedimento amministrativo, anche ai fini della sua pubblicazione all'albo pretorio.

QUALITÀ DELL'ATTO: RIFERIMENTI NORMATIVI E CORRETTO RIMANDO ALL'ISTITUTO APPLICATO

In alcuni altri casi si è rilevata l'assenza del riferimento all'art 119 TUEL, norma che, unitamente all'art. 43 della Legge n. 449 del 27/12/1997, regola le fattispecie in questione. Le citazioni in questione appaiono peraltro necessarie al fine di correttamente inquadrare le fattispecie in considerazione.

I corretti richiami normativi, in quanto incidenti sulla corretta ricostruzione dell'iter logico e giuridico delle determinazioni assunte dall'Amministrazione, costituiscono uno degli elementi della motivazione, sicché appare necessario operare sempre il puntuale controllo di ogni riferimento normativo citato.

In alcuni altri casi, invece, non è stato correttamente citato il riferimento all'istituto del contratto di collaborazione tecnica, differente – come si è detto al paragrafo 2.1.1 – nei suoi presupposti, da quelli di sponsorizzazione.

Si raccomanda, pertanto, alle Direzioni comunali di verificare sempre la completezza, pertinenza e attualità dei riferimenti normativi e degli istituti giuridici richiamati nei provvedimenti.

QUALITÀ DELL'ATTO: MANCATA IDONEA RAPPRESENTAZIONE DELLA NATURA VESSATORIA DI ALCUNE CLAUSOLE INSERITE NEGLI ACCORDI

In alcuni accordi di collaborazione tecnica³⁴, redatti in forma standardizzata, è presente all'art. 13 secondo periodo la seguente previsione: *“il partner con la firma del contratto accetta espressamente e per iscritto, a norma degli articoli 1341 comma 2 e 1342 C.C. tutte le clausole previste nel presente contratto, nonché le clausole contenute in disposizioni di legge e regolamenti nel presente atto richiamate”*.

³⁴ Contratto di collaborazione tecnica con (...) per la riqualificazione e successiva manutenzione ordinaria dell'area verde sita in via Paolo Sarpi 1-3- B, per il periodo dalla data della firma del contratto fino al 31/12/2025.



Tuttavia, proprio gli articoli richiamati (art.1341, comma 2³⁵ e art. 1342³⁶ del Codice Civile) prevedono che vi debba essere una specifica e distinta sottoscrizione, in calce al documento, che maggiormente ponga la controparte sull'avviso dei possibili sviluppi del rapporto contrattuale.

Le Direzioni comunali, pertanto, devono porre specificata attenzione a che vi sia una distinta sottoscrizione qualora il contratto presenti eventuali clausole vessatorie, come peraltro già si è avuto modo di osservare in altri casi esaminati.

CORRETTA INDIVIDUAZIONE DELL'UFFICIO E RICONOSCIBILITÀ DEL TECNICO REDIGENTE IL PARERE RESO

In alcuni accordi di “collaborazione tecnica” sono stati apposti timbri dai quali, oltre ad evincersi il richiamo alla “sponsorizzazione tecnica” in luogo dell'istituto corretto, non è possibile risalire all'indicazione dell'ufficio di riferimento, così come del tecnico che ha approvato i progetti. Si raccomanda alla Direzione competente di intervenire affinché risultino sempre identificabili sia l'ufficio sia il tecnico sottoscrittore del rapporto^{37 38}.

In occasione dell'esame della tipologia di atti di cui al presente capitolo, in due casi si è ritenuto di svolgere una formale interlocuzione con gli Uffici competenti, affinché gli stessi potessero riscontrare in tempi brevi (e quindi senza attendere la tempistica di redazione del referto semestrale) alcune osservazioni formulate dalla Segreteria Generale nel corso dell'esame.

Tale modalità di interlocuzione si è rilevata particolarmente utile al fine di approfondire alcune tematiche e consentire agli uffici di porre rimedio a eventuali irregolarità segnalate dalla Segreteria Generale nell'ottica di un controllo collaborativo.

I due casi in parola riguardavano in particolare:

³⁵ C.C. art. 1341. Condizioni generali di contratto

Le condizioni generali di contratto [c.c. 1342, 2211] predisposte da uno dei contraenti sono efficaci nei confronti dell'altro, se al momento della conclusione del contratto [c.c. 1326, 1679] questi le ha conosciute o avrebbe dovuto conoscerle usando l'ordinaria diligenza [c.c. 1176, 1370, 1932].

In ogni caso non hanno effetto, se non sono specificamente approvate per iscritto, le condizioni che stabiliscono, a favore di colui che le ha predisposte, limitazioni di responsabilità [c.c. 1229], facoltà di recedere dal contratto [c.c. 1373] o di sospenderne l'esecuzione [c.c. 1461], ovvero sanciscono a carico dell'altro contraente decadenze [c.c. 2965], limitazioni alla facoltà di opporre eccezioni [c.c. 1462], restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti coi terzi [c.c. 1379, 1566, 2596], tacita proroga o rinnovazione del contratto, clausole compromissorie [c.p.c. 808] o deroghe alla competenza dell'autorità giudiziaria [c.c. 1469-bis; c.p.c. 6, 28, 29, 30]

³⁶ c.c. art. 1342. Contratto concluso mediante moduli o formulari

Nei contratti conclusi mediante la sottoscrizione di moduli o formulari [c.c. 1370], predisposti per disciplinare in maniera uniforme determinati rapporti contrattuali, le clausole aggiunte al modulo o al formulario prevalgono su quelle del modulo o del formulario qualora siano incompatibili con esse, anche se queste ultime non sono state cancellate [c.c. 1469-bis].

Si osserva inoltre la disposizione del secondo comma dell'articolo precedente [c.c. 1341]

³⁷ Parere tecnico Richiesta collaborazione tecnica per riqualificazione e manutenzione area verde del 12 ottobre 2022.

³⁸ Parere tecnico Sponsorizzazione Intervento di sistemazione e/o manutenzione area verde del 15 novembre 2022.

- I. un accordo di collaborazione concernente la gestione di una manifestazione, a fronte della corresponsione da parte dell'Amministrazione comunale di un rimborso al privato gestore pari a parte delle spese organizzative sostenute;
- II. un accordo di collaborazione tecnica con un soggetto privato per la realizzazione di un intervento sul verde comunale.

Con riguardo al primo caso, in data 7 aprile 2023 sono state comunicate alla Direzione competente alcune osservazioni, a cui è stato dato riscontro in data 27 aprile 2023 nei termini qui di seguito riportati.

In merito alla tempestività nell'adozione degli atti, nel corso dell'esame, è stato rilevato un ritardo nell'adozione degli atti in quanto l'accordo di collaborazione in esame è stato firmato alcune settimane dopo la conclusione dell'evento e quindi gli impegni delle parti ivi indicati afferivano a un periodo già trascorso.

Al rilievo qui sopra espresso, gli Uffici hanno comunicato che *"in linea generale l'Area [...] è impegnata nel rispetto puntuale dei termini relativi allo svolgimento di tutti i procedimenti e all'adozione degli atti necessari alla realizzazione delle moltissime azioni e iniziative e progetti di competenza. È evidente che la forte contrazione del numero di unità di personale assegnate all'Area - ripetutamente segnalata sin dal 2021 - nonostante l'impegno a programmare in maniera rigorosa e ottimizzare i processi necessari a svolgere tutte le attività e adempimenti sin dall'inizio di ogni anno - non consenta una gestione dinamica "in parallelo" di una attività progettuale e amministrativa così vasta, ma obbliga gli uffici ad operare in termini di priorità e sviluppo cronologico nell'arco dell'anno, con tempistiche che per i motivi esposti non possono essere sempre adeguatamente anticipate rispetto al realizzarsi dell'evento/iniziativa.."*

Ciò non di meno gli atti preparatori dell'iniziativa di cui trattasi sono stati predisposti, sottoscritti e caricati nel sistema informativo Auriga [...] dopo il ricevimento del programma e preventivo dell'iniziativa [...], ma il perfezionamento dell'atto, avvenuto solo successivamente, è stato motivo del ritardo nella sottoscrizione dell'accordo.

Pur prendendosi atto di quanto sopra, la comunicazione non consente di superare i rilievi e le criticità evidenziate.

In merito all'istituto giuridico applicato, la Segreteria Generale aveva rilevato quanto segue:

- a) la fattura prevista dall'accordo (il cui schema è allegato alla determina oggetto di esame) non sembra essere coerente con l'istituto dell'accordo di collaborazione, nel cui ambito possiamo parlare più propriamente di ristoro delle spese sostenute previa rendicontazione delle stesse;
- b) dal punto di vista contabile sussistono dubbi sulla fatturazione dell'importo (con IVA), laddove la cifra esposta costituisce rendicontazione dell'avvenuto pagamento di altre singole fatture/ricevute riguardanti le spese sostenute. La fattura non risulta prodotta ai fini dell'attività di controllo in quanto gli uffici hanno comunicato, che non era ancora pervenuta;
- c) non risulta corretta la previsione della possibilità di rinnovo, peraltro non prevista in alcun avviso pubblico;
- d) in relazione al preventivo delle spese sostenute, il consuntivo fornito risultava essere inferiore e quindi - stante la previsione di cui all'accordo ovvero che *"in caso di realizzazione della [iniziativa] a costi inferiori rispetto a quelli preventivati, la spesa del Comune di Milano sarà*



liquidata in proporzione" - ci si attenderebbe la riduzione proporzionale della quota erogata da parte del Comune. Tale previsione evoca più la logica dei contributi, che il ristoro delle spese sostenute. A tale proposito, viene evidenziata anche la quota di “utile” generato dalla manifestazione, in ragione dei finanziamenti ricevuti e della bigliettazione. Allo stato, non è noto se il soggetto esterno rivesta la qualità di “ente senza scopo di lucro” e, pertanto, se sia tenuto al reinvestimento degli eventuali utili emergenti dalla gestione. Poiché la quota da erogare da parte del Comune al soggetto esterno parrebbe essere invariata, sembrerebbe più appropriata l'ipotesi di applicazione dell'istituto dell'affidamento diretto, che sarebbe coerente con la fatturazione elettronica e la costanza dell'importo e non si porrebbe in contrasto con il fatto che il soggetto abbia tratto utili dall'iniziativa. Non legittimerebbe, invece, la previsione del rinnovo.

Con riscontro pervenuto il 27 aprile 2023, la Direzione competente ha precisato quanto di seguito indicato:

“negli anni si sono progressivamente sviluppate diverse forme di partenariato e collaborazione per la realizzazione del raggiungimento degli obiettivi strategici delineati dal DUP e dal Piano degli obiettivi. Il caso di [specie] si inserisce nell’ambito delle iniziative in cui il Comune di Milano è partner-promotore e si è ritenuto che la sottoscrizione di un accordo di collaborazione rappresentasse lo strumento giuridico più idoneo a definire la condizione paritetica di impegno tra i diversi soggetti che hanno individuato congiuntamente [...] come soggetto attuatore, con l’obiettivo di realizzare questa importante iniziativa [...].

A seguito dell’approfondimento svolto con [...] Segreteria Generale, si è considerato che, in effetti, non è stato idoneo procedere con l'emissione di fattura in seguito all'adozione di accordo di collaborazione; verosimilmente scaturita dal lungo confronto con gli uffici della Ragioneria, e si prende quindi atto che per il futuro si procederà non con la richiesta di presentazione fattura ma della rendicontazione delle spese con relativa nota di debito e documentazione contabile a corredo.

Rimane fermo, comunque, il principio che l'intervento di copertura delle spese da parte dell'Amministrazione si attua allorquando la raccolta di fondi tramite sponsorship o altre forme di finanziamento private o pubbliche risulta non coprire l'intero piano dei costi dell'evento e si considera quello dell'Amministrazione un intervento a supporto residuale da attuare solo in caso di sbilancio del piano dei conti dell'iniziativa.

[...] A seguito dell’acquisizione di tutta la documentazione di rendicontazione si è registrato che il bilancio è risultato essere in attivo per il contributo di importanti sponsor che hanno finanziato l'iniziativa e pertanto è stata effettuata chiusura del procedimento senza oneri in carico all'Amministrazione.”

In merito al secondo caso, il controllo della Segreteria Generale si è concentrato su un accordo di collaborazione tecnica per la manutenzione di un’area verde.

In relazione all’esame effettuato, è stato richiesto alla Direzione competente di fornire chiarimenti in merito all'istituto giuridico utilizzato (collaborazione tecnica e non sponsorizzazione), tenuto conto che il soggetto esterno, con cui è stato stipulato l’accordo, era una società di capitali.

Gli Uffici hanno precisato in data 8 giugno 2023 che, nel corso di una manifestazione, un famoso designer partner della Società [...] ha richiesto la possibilità di utilizzare il *parterre* alberato dell’area verde quale luogo per alcuni allestimenti e performance.

L'area è stata oggetto di concessione per occupazioni leggere, con la condizione che la medesima area sarebbe stata poi riqualificata adeguatamente, includendo anche un intervento virtuoso per la città, individuato nel recupero a verde di un tratto del *parterre* alberato occupato abusivamente dal parcheggio delle auto.

Tali condizioni hanno portato alla stipula di un contratto di collaborazione tecnica (e non di sponsorizzazione in quanto non è stata prevista alcuna visibilità o vantaggio di tipo commerciale), con la società [...] partner del designer nel progetto presentato durante la manifestazione.

Inoltre, nel procedimento in esame, la Direzione competente ha acquisito un parere da parte del Municipio territorialmente coinvolto. Tale parere, richiamato nella Determinazione dirigenziale oggetto in esame, è stato reso dalla Giunta Municipale.

Nel modello operativo 84bis del PIAO – denominato “iniziative di sponsorizzazione e collaborazione aree verdi”, si legge “*le proposte vengono esaminate bimestralmente dall'Unità Sponsorizzazioni e Affari Generali sulla base dei criteri definiti nell'Avviso pubblico, vengono sottoposte al parere tecnico dell'Area Municipio ed eventualmente, in relazione alla tipologia dell'area interessata, anche alla Sovrintendenza, al Consiglio di Municipio*”.

Il tecnico municipale ha rilasciato il parere favorevole in data 18 luglio 2022, pertanto la consultazione prevista dal modello operativo 84bis deve intendersi effettuata.

Il Segretario Generale

Dott. Fabrizio Dall'Acqua



DALL'ACQUA
FABRIZIO
22.12.2023 09:50:32
GMT+01:00

Il Vice Segretario Generale Vicario

Dott. Andrea Zuccotti



ANDREA ZUCCOTTI
comune di milano
Vice Segretario Generale
Vicario
22.12.2023 12:05:02
GMT+01:00

Il Vice Segretario Generale

Dott.ssa Maria Elisa Borrelli



MARIA ELISA BORRELLI
Comune di Milano
Vice Segretario Generale
22.12.2023 09:44:17
GMT+01:00

Il Vice Segretario Generale

Dott.ssa Elisabetta Bove



BOVE
ELISABETTA
22.12.2023
15:36:43
GMT+01:00

Il Responsabile Unità Controlli Successivi e Supporto Giuridico

Dott.ssa Cristina Cervo



CRISTINA CERVO
Comune di Milano
Istruttore Direttivo
22.12.2023 10:32:29
GMT+01:00





Appendice 1

Lo strumento della scheda di sintesi o scheda di analisi

Il controllo successivo di regolarità amministrativa viene concretamente attuato attraverso l'utilizzo della scheda di sintesi o scheda di analisi, approvata nel suo schema dalla citata Cabina di Regia (istituita ai sensi dell'art. 21 del Regolamento dei Controlli interni del Comune di Milano).

L'analisi degli atti, infatti, avviene attraverso la compilazione della scheda di analisi, che prevede specifici indicatori di valutazione articolati come di seguito indicati:

1. Legittimità normativa e regolamentare: conformità dell'atto alla normativa applicabile europea, nazionale o regionale, nonché ai regolamenti comunali vigenti, sulla base dei seguenti elementi:
 - a. rispetto delle norme sulla competenza dell'organo;
 - b. pertinenza/completezza dei riferimenti normativi;
 - c. completezza della descrizione dell'istruttoria;
 - d. corretta esplicitazione della motivazione;
 - e. rispetto dei tempi previsti dalla norma;
 - f. coerenza con il modello operativo contenuto nel Piano di Prevenzione della Corruzione del Comune di Milano.
2. Rispetto trasparenza: pubblicazione dell'atto nei termini previsti dalla Legge o dai Regolamenti, sulla base dei seguenti elementi: a. avvenuta pubblicazione all'albo pretorio; b. rispetto dei tempi di pubblicazione all'albo pretorio.
3. Rispetto privacy: trattamento dei dati in conformità alle norme sulla riservatezza degli stessi, ivi compreso il Regolamento UE 2016/679 (GDPR). L'articolo 4.3 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Milano, prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno "il Segretario Generale, sentito il Direttore Generale e i Responsabili delle Unità Organizzative apicali dell'Ente", predisponga "le attività annuali, specificando quantità e tipologie di provvedimenti da sottoporre a campionamento, le dimensioni economiche o di impatto ad essi relative, la tempistica delle attività di controllo".
 - a) Qualità dell'atto amministrativo: qualità della motivazione e coerenza generale dell'atto, sulla base dei seguenti elementi:
 - a. pertinenza/completezza dei riferimenti normativi;
 - b. completezza della descrizione dell'istruttoria;
 - c. coerenza tra preambolo e dispositivo dell'atto;
 - d. completezza del dispositivo.
4. Corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati; sulla base dei seguenti elementi:
 - a. corretta allegazione della documentazione;
 - b. rispetto di quanto previsto all'interno del manuale sul sistema di protocollo "Auriga".



La valutazione in merito al rispetto degli indicatori n. 1, 2 e 3 prevede una struttura di tipo “si/no”, mentre la valutazione in merito al rispetto degli indicatori n. 4 e 5 prevede invece una graduazione a tre livelli (“buono” - “sufficiente” - “insufficiente”).

La valutazione della coerenza degli atti amministrativi agli indicatori predeterminati nella scheda di analisi viene eseguita dall'Unità Organizzativa preposta al controllo, coordinata da un Vice Segretario Generale in raccordo col Segretario Generale. Ogni atto può presentare più profili di irregolarità/qualità a seconda del numero di indicatori che si ritiene non rispettato. A seconda del numero di irregolarità e della gravità delle stesse, la scheda viene compilata con la formulazione di un risultato di sintesi (“positivo/negativo”) attraverso una codifica a colori di tipo semaforico (verde = regolare, giallo = con irregolarità lievi, rosso = irregolare).

Tutte le schede relative agli atti e ai procedimenti controllati sono conservate in una piattaforma informatica, operativa dal 1° luglio 2020.

La sommatoria delle irregolarità rilevate ed eventualmente sanate nel corso dei controlli annuali confluisce nella relazione-questionario della Corte dei Conti, da redigersi ai sensi dell’art. 148 del D. Lgs. 267/2000.



Comune di Milano - Prot. 22/12/2023.0659488.U. - Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art . 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Comune di Milano

Appendice 2 – disposizione del Segretario Generale PNRR



Il Segretario Generale



Milano, 12 ottobre 2022

Ai Direttori di Direzione

Ai Direttori delle Direzioni
Specialistiche

Ai Direttori di Area

Ai Direttori di Progetto

e p.c.

Al Capo di Gabinetto

Al Vice Capo di Gabinetto

Al Direttore Generale

Al Vice Direttore Generale

Al Vice Segretario Generale Vicario

Ai Vice Segretari Generali

LORO SEDI

DISPOSIZIONE DI SERVIZIO

Oggetto: Controlli successivi di regolarità amministrativa – procedimenti afferenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

IL SEGRETARIO GENERALE

Richiamato l'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” (RRF), in relazione al quale gli Stati membri devono adottare opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al



Il Segretario Generale

diritto dell'Unione e nazionale applicabile, con particolare attenzione alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, della corruzione, dei conflitti di interessi nonché del “doppio finanziamento”.

Richiamato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sottoposto all'Unione Europea ed approvato il 13 luglio 2021, con Decisione di esecuzione del Consiglio, di seguito PNRR;

Dato atto che, il PNRR si configura, come un programma di performance, con target qualitativi e quantitativi definiti con *deadline* stringenti, circostanza questa che impone il monitoraggio e il controllo dei progetti, al fine di verificare il corretto conseguimento di milestone e target attesi, da conseguire in conformità alla normativa vigente;

Dato atto in particolare che:

- gli artt. 7 ed 8 del D.L. n. 77 del 2021 (conv. con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108) sono volti, rispettivamente, a definire il meccanismo di controlli sull'attuazione del PNRR attraverso la definizione di strutture a ciò deputate presso le Amministrazioni centrali titolari degli interventi ed a dettare disposizioni per il coordinamento della fase attuativa. È espressamente previsto che dette strutture, di livello dirigenziale generale scelte tra quelle esistenti o istituite in forma di apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, siano deputate a 'controllo, audit, anticorruzione e trasparenza, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il successivo art. 9 del medesimo D.L. 77/2021, come convertito, attribuisce, inoltre, alle singole Amministrazioni centrali o agli enti territoriali competenti per materia, la realizzazione, in via diretta o mediante alcuni altri soggetti, degli interventi previsti dal PNRR, ponendo loro alcuni obblighi di tracciabilità e documentazione;
- i Soggetti attuatori, dunque, sono responsabili dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dei singoli progetti, della regolarità delle procedure e delle spese rendicontate a valere sulle risorse del PNRR, nonché del monitoraggio circa il conseguimento dei valori definiti per gli indicatori associati ai propri progetti;
- i Soggetti attuatori assicurano altresì la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse PNRR, sulla base delle indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – e provvedono a conservare tutti gli atti e la documentazione giustificativa su supporti informativi adeguati, rendendoli disponibili per lo svolgimento delle attività di controllo e di audit da parte degli organi competenti;



Il Segretario Generale

- per lo svolgimento di tali attività, i Soggetti attuatori operano attraverso la propria struttura ordinaria di gestione amministrativa, anche avvalendosi, laddove ritenuto opportuno, delle strutture esistenti dedicate all'attuazione di programmi e/o progetti finanziati da altre risorse europee o nazionali. Per la realizzazione operativa degli interventi di cui sono responsabili, essi possono altresì avvalersi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR o ricorrere alle modalità previste dalla vigente normativa nazionale ed europea.
- come previsto dagli Allegati alle Circolari MEF-RGS n. 21 del 14 ottobre 2021 e n. 9 del 10 febbraio 2022, il Soggetto Attuatore assume, nella fase di attuazione del progetto di propria responsabilità, obblighi specifici in tema di controllo:
 - a) di regolarità amministrativo – contabile delle spese esposte a rendicontazione;
 - b) del rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle Misure (investimenti/riforme) PNRR, in particolare del principio DNSH, del contributo che i progetti devono assicurare per il conseguimento del Target associato alla misura di riferimento, del contributo all'indicatore comune e ai tagging ambientali e digitali nonché dei principi trasversali PNRR;
 - c) dell'adozione di misure di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento nonché verifiche dei dati previsti dalla normativa anticiclaggio (“titolare effettivo”);
 - d) di rendicontazione, sul sistema informativo utilizzato, delle spese sostenute ovvero dei costi maturati in caso di utilizzo di opzioni di semplificazione dei costi (OCS).

Dato atto che in data 11 agosto 2022, la Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato, al riguardo, la Circolare n. 30 avente ad oggetto le “*procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR*”; Il documento fornisce indicazioni metodologiche e spunti operativi per tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte, per orientarle nelle principali fasi amministrative di avvio e attuazione degli interventi PNRR.

Precisato che, a tal seguito, sono state elaborate dall'Unità Anticorruzione Controlli e Trasparenza apposita check list che, nel rispetto delle indicazioni contenute nella predetta circolare, mira ad agevolare il controllo della conformità degli atti alla disciplina PNRR, con particolare riguardo alla prevenzione e contrasto dei conflitti di interessi e alla verifica sul titolare effettivo, nonché a facilitare gli uffici nella predisposizione degli atti, potendo costituire una guida alla redazione.

Dato atto inoltre che:

Il Segretario Generale

- il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024, adottato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 579 del 29 aprile 2022, come confluito nel Piano Integrato di Attività ed Organizzazione del Comune di Milano (c.d. PIAO) approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 1095 del 29 luglio 2022, presenta tra gli obiettivi c.d. strategici in tema di prevenzione della corruzione, la previsione, nell'ambito di attività di controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex art. 147-bis D. Lgs. n. 267/2000, di forme di controllo collaborativo che possano inserirsi nel complesso iter procedurale previsto dal PNRR, al fine di evidenziare eventuali margini di miglioramento dell'azione amministrativa;
- il Piano dei Controlli approvato in Cabina di Regia il 25 gennaio 2022 prevede tra gli ambiti trattati anche quello degli atti riguardanti le attività connesse all'utilizzo del *Recovery Fund*.

Considerato che, sul tema, si sono svolti incontri con la Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani, volti alla individuazione degli interventi in programma ed alla definizione della/e fase/i procedurali in cui inserire il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex art. 147-bis D. Lgs. n. 267/2000.

Ritenuto necessario assumere una disposizione che definisca le modalità del controllo, con riguardo alla tipologia di atti da controllare, alle tempistiche e al campionamento, e allo stesso tempo approvi la check list elaborata dagli uffici della Segreteria Generale, che sarà applicata in via sperimentale per consentire modalità uniformi di controllo e che potrà essere aggiornata in relazione agli esiti della sua applicazione e in considerazione dell'avanzamento dei progetti PNRR;

DISPONE

- che il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex art. 147-bis D. Lgs. n. 267/2000 sugli atti inerenti i progetti finanziati PNRR e FNC per l'anno 2022, venga posto in essere dall'Unità Anticorruzione, Trasparenza e Controlli della Segreteria Generale, a partire dalla adozione della determina a contrarre/avvio procedura,
- Che, una volta divenute esecutive, le determine siano segnalate entro 5 giorni, da parte degli uffici proponenti, alla Segreteria Generale con mail all'indirizzo Sg.AnticorruzioneControlli@comune.torino.it, recante il numero dell'atto da reperire in Auriga;
- che, per l'anno 2022, saranno oggetto di controllo tutti gli atti adottati a partire dal 12 ottobre e fino al 30 novembre 2022;
- di approvare la check list (allegato 1) elaborata anche in conformità ai contenuti della Circolare RGS n. 30 del 11 agosto 2022 ;

Il Segretario Generale

- di disporre che il presente atto venga comunicato a tutte le Direzioni e pubblicato nella intranet comunale.

Il Segretario Generale
Dott. Fabrizio Dall'Acqua
(firmato digitalmente)



CHECK LIST PER APPALTI FINANZIATI IN TUTTO O IN PARTE CON LE RISORSE DEL PNRR

DIREZIONE INTERESSATA:	(SPECIFICARE)
OGGETTO DELLA PROCEDURA:	(SPECIFICARE)
RESPONSABILE:	(SPECIFICARE)

FASE PRODROMICA ALLA GARA - DETERMINA

SEZIONI	MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	Note
Indicazioni operative generali da inserire nella determina a contrarre/atti di gara	1	Sono state determinate e motivate le modalità di scelta del contraente in coerenza con gli eventuali indirizzi forniti dalla Giunta?			
	2	Nella predisposizione degli atti di gara sono stati utilizzati schemi tipo di Capitolato Speciale d'Appalto?			
	3	Sono costantemente indicati negli atti il CUP e il CIG di progetto?			
	4	Gli interventi sono previsti negli atti di programmazione PTO/PBA del Comune di Milano e i riferimenti sono inseriti nella determina?			
	5	E' stato nominato, per la procedura, un Responsabile Unico del Procedimento anche ai sensi dell'art. 48 comma 2, d.l. 77/2021 *?			
	6	Sono previste procedure e modalità di monitoraggio e controllo della fase di esecuzione dell'appalto?			
	7	Sono previste procedure di rendicontazione delle spese all'Amministrazione?			
	8	E' previsto l'obbligo per l'operatore di rendere nota ai propri dipendenti la possibilità di avvalersi della piattaforma Whistleblowing del Comune di Milano per segnalare illeciti o irregolarità?			
	9	È previsto conseguentemente l'obbligo per l'operatore di dare riscontro dell'avvenuta informazione alla Direzione competente entro 15 giorni dall'avvio dell'esecuzione (anche in caso di esecuzione anticipata)?			

SEZIONI	MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	note
in caso di procedura negoziata	1	La Determina a contrarre riporta una chiara e puntuale esplicitazione delle motivazioni che hanno indotto la Stazione Appaltante a ricorrere alla procedura negoziata? Il richiamo alle condizioni di urgenza è ben motivato ed è supportato da un'analitica trattazione che manifesta l'impossibilità del ricorso alle procedure ordinarie per il rispetto dei tempi di attuazione degli interventi?			
	2	Per verificare se gli operatori economici aggiudicatari sono sempre i medesimi, vi è il tracciamento delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando affidate in un determinato arco temporale a livello di DIREZIONE?			

FASE PRODROMICA ALLA GARA - AVVISO

SEZIONI	MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	Note
---------	-----------------------	----	----	-----------------	------

Comune di Milano - Prot. 22/12/2023.0659488.U. - Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale e si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale e si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale. Il corrispondente documento informatico originale è conservato negli archivi di Milano. 23-bis del D.Lgs. n. 82/2005.



nell'avviso pubblico e nella documentazione allegata

1	è presente il riferimento esplicito al finanziamento da parte dell'Unione europea e all'iniziativa Next Generation EU (è presente la frase "finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU")?				
2	Gli obiettivi della procedura selettiva sono individuati in coerenza con l'art. 4 °° del Regolamento (UE) 2021/241, e quindi con gli obiettivi specifici del PNRR?				
3	E' indicata la fonte finanziaria (esplicitando il finanziamento da parte del PNRR, Missione, Componente, Investimento o Riforma) e l'ammontare complessivo delle risorse messe a disposizione con la procedura?				
4	E' esplicitato l'obbligo del rispetto del divieto del c.d. doppio finanziamento ai sensi dell'art. 9 °° del Regolamento (UE) 2021/241, ossia che non ci sia una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione Europea?				
5	E' esplicitato l'obbligo del rispetto del principio di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 °° del Regolamento (UE) 2020/852?				
6	E' esplicitato l'obbligo del rispetto del principio del tagging climatico e digitale?				
7	Qualora pertinente, è indicato il rispetto del principio della parità di genere (Gender Equality)?				
8	Qualora pertinente, è esplicitato l'obbligo del rispetto del principio di protezione e valorizzazione dei giovani?				
9	E' indicato l'obbligo di conseguimento di target e milestone e obiettivi finanziari?				

FASE PRODROMICA ALLA GARA - REQUISITI

SEZIONI	MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	Note
tra i vari requisiti che i Soggetti devono possedere e garantire di mantenere mediante attestazione da sottoscrivere in fase di presentazione della proposta progettuale, per partecipare all'avviso pubblico, ovvero tra le dichiarazioni da rendere, rientrano	1	il possesso della capacità economico-finanziaria in relazione al progetto da realizzare?			
	2	il possesso della capacità operativa ed amministrativa in relazione al progetto proposto?			
	3	il possesso di requisiti minimi tali da garantire il rispetto del Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046 e quanto previsto dall'art. 22 °° del Regolamento (UE) 2021/241, in materia di prevenzione di sana gestione finanziaria, assenza di conflitti di interessi, di frodi e corruzione?			

Comune di Milano - Prot. n. 22/12/2020 - Premessa all'originale digitale ai sensi dell'art. 47-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Il documento informatico originale è conservato in formato digitale ai sensi dell'art. 47-bis del D.Lgs. n. 82/2005. Si attesta che la presente copia digitale è conforme all'originale digitale ai sensi dell'art. 47-bis del D.Lgs. n. 82/2005.

rendere effettivo

4	ulteriori requisiti premiali ai sensi dell'art. 47 comma 5 del DL 77/2021 Conv. in Legge 108/2021?*				
5	la dichiarazione in ordine al Titolare Effettivo?				

FASE DI ESECUZIONE

SEZIONI		MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	Note
Costituzione Commissione di gara	1	E' stata nominata una commissione di gara nel rispetto del principio di segregazione dei ruoli, in coerenza con il modello d'ambito?				
	2	Sono state acquisite e protocollate le dichiarazioni sull'assenza di conflitti d'interesse per i componenti ed i segretari delle commissioni di gara anche nei confronti del Titolare Effettivo?				

FASE DI ESECUZIONE

SEZIONI		MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	Note
Verifiche	1	Sono state acquisite e protocollate le dichiarazioni sull'assenza di conflitti d'interesse per i dipendenti incaricati come Direttore dei lavori o Direttore dell'esecuzione anche nei confronti del Titolare Effettivo?				
	2	E' presente l'indicazione di un referente di progetto?				
	3	Viene monitorata l'esecuzione secondo il cronoprogramma procedurale e il cronoprogramma di spesa?				
	4	in caso di mancata dichiarazione del titolare effettivo, è stata fatta segnalazione al Responsabile Antiriciclaggio?				

FASE DI ESECUZIONE

SEZIONI		MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	Note
Premi di accelerazione di cui all'Art. 50, c. del D.L. n. 77/2021, convertito in Legge n. 108/2021**	1	nel bando o nell'avviso di indizione della gara sono previsti premi di accelerazione per ogni giorno di anticipo della consegna dell'opera finita, da conferire mediante lo stesso procedimento utilizzato per le applicazioni delle penali?				
	2	È prevista anche una deroga all'art. 113-bis del Codice dei Contratti pubblici al fine di prevedere delle penali più aggressive in caso di ritardato adempimento?				
	3	E' data evidenza della rispondenza delle tempistiche di avanzamento a quanto previsto dalle norme e dal contratto e che l'esecuzione dei lavori è conforme alle obbligazioni assunte?				

SEZIONI		MISURE DA CONTROLLARE	SI	NO	Non applicabile	Note
Verifiche sui subappalti anche ai sensi dell'Art. 49 del D.L. 77/2021, convertito in Legge n. 108/2021***	1	Vi sono subappalti regolarmente autorizzati?				
	2	sono rispettate le condizioni di cui all'art. 105 Codice dei Contratti?				
	3	Sono rispettati i modelli d'ambito sugli adempimenti e sulla disciplina in materia di subappalto e si fa riferimento ad essi nella determina che autorizza?				

*art. 47 co. 2 E' nominato, per ogni procedura, un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Ulteriori misure premiali possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che:

a) nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, quelle di cui agli articoli 35 e 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, ovvero quelle di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151;

b) utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonche' modalita' innovative di organizzazione del lavoro;

c) si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani, con eta' inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attivita' ad esso connesse o strumentali;

d) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parita' di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunita' generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali;

e) abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di

** art. 50 comma 4 4. La stazione appaltante prevede, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, che, qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine ivi indicato, e' riconosciuto, a seguito dell'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformita', un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale, mediante utilizzo delle somme indicate nel quadro economico dell'intervento alla voce imprevisti, nei limiti delle risorse ivi disponibili, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte. In deroga all'articolo 113-bis del decreto legislativo n. 50 del 2016, le penali dovute per il ritardato adempimento possono essere calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, da determinare in relazione all'entita' delle conseguenze legate al ritardo, e non possono comunque superare, complessivamente, il 20 per cento di detto ammontare netto contrattuale.



Comune di Milano - Prot. 22/12/2023.08047 - Documento informativo

art. 49 Dal 1° novembre 2021, al citato articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50:

a) al comma 2, il terzo periodo e' sostituito dal seguente: "Le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30, previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, indicano nei documenti di gara le prestazioni o le lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto, ivi comprese quelle di cui all'articolo 89, comma 11, dell'esigenza, tenuto conto della natura o della complessita' delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attivita' di cantiere e piu' in generale dei luoghi di lavoro e di garantire una piu' intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell' articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229";

b) il comma 5 e' abrogato;

c) il comma 8, il primo periodo e' sostituito dal seguente: "Il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto.".

°° Reg UE 2021/241 Articolo 22

Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

1. Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

2. Gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, contemplano per gli Stati membri i seguenti obblighi:

- a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, e che tutte le misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza siano state attuate correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi;
- b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del regolamento finanziario, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza;
- c) corredare una richiesta di pagamento di:

i) una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria; e

ii) una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate;

d) ai fini dell'audit e del controllo e al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso:

- i) il nome del destinatario finale dei fondi;
- ii) il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici;

Reg UE 2021/241 °° Articolo 9

Adizionalità e finanziamento complementare

Il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo.



di cui all'articolo 3 del presente regolamento, nonché con la coerenza e le sinergie che ne derivano, e nell'ambito della crisi COVID-19, l'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo. 2. Per conseguire tale obiettivo generale, il dispositivo persegue l'obiettivo specifico di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza. L'obiettivo specifico è perseguito in stretta e trasparente cooperazione con gli Stati membri interessati.

1. In linea con i sei pilastri

° Reg. UE 2020/852

Danno significativo agli obiettivi ambientali

1. Ai fini dell'articolo 3, lettera b), si considera che, tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un'attività economica, compresi gli elementi di prova provenienti dalle valutazioni esistenti del ciclo di vita, tale attività economica arreca un danno significativo:

- a) alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
 - b) all'adattamento ai cambiamenti climatici, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi;
 - c) all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce:
 - i) al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o
 - ii) al buono stato ecologico delle acque marine;
 - d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se:
 - i) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti;
 - ii) l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o
 - iii) lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;
 - e) alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio; o
 - f) alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività:
 - i) nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi; o
 - ii) nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione.
2. Nel valutare un'attività economica in base ai criteri indicati al paragrafo 1, si tiene conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa e dell'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita, in particolare prendendo in considerazione produzione, uso e fine vita di tali prodotti e servizi.

Articolo 17

