



Comune di  
Milano

Milano, 3 ottobre 2021

Al Sig. Sindaco  
Dott. Giuseppe Sala

Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale  
Dott. Lamberto Bertolè

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Al Nucleo Indipendente di Valutazione

Al Direttore Generale  
Dott. Christian Malangone

Al Direttore della Direzione Specialistica Incassi e  
Riscossione  
Dott.ssa Monica Mori

Al Direttore della Direzione Urbanistica  
Arch. Simona Collarini

Al Direttore della Direzione Politiche Sociali  
Dott. Michele Petrelli

Al Direttore della Direzione Mobilità e Trasporti  
Ing. Stefano Riazzola

Al Direttore della Direzione Economia Urbana e  
Lavoro  
Dott. Renato Galliano

Al Direttore della Direzione Organizzazione e Risorse  
Umane  
Dott. Valerio Iossa

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

e, p.c.

Al Direttore Operativo  
Dott.ssa Carmela Francesca

Al Direttore della Direzione Internal Auditing  
Dott.ssa Antonella Fabiano

Al Capo di Gabinetto del Sindaco  
Avv. Mario Vanni



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

Al Direttore della Direzione Avvocatura  
Avv. Antonello Mandarano

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

Al Direttore della Direzione Educazione  
Dott. Luigi Draisci

Al Direttore della Direzione Cultura  
Dott. Marco Edoardo Maria Minoja

Al Direttore della Direzione Servizi Civici,  
Partecipazione e Sport  
Dott. Andrea Zuccotti

Al Direttore della Direzione Quartieri e Municipi  
Arch. Franco Zinna

Al Direttore della Direzione Casa  
Ing. Francesco Tarricone

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

Al Direttore della Direzione Tecnica  
Ing. Massimiliano Papetti

Al Direttore della Direzione Sistemi Informativi e  
Agenda Digitale (SIAD)  
Dott.ssa Carmela Francesca (interim)

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

Al Direttore della Direzione Transizione Ambientale  
Arch. Filippo Salucci

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

**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 2021 – I report semestrale.

## Sommario

<i>INTRODUZIONE: AMBITI DI CONTROLLO 2021 E INQUADRAMENTO ATTIVITÀ</i> .....	4
<i>1. PROCEDURE DI ASSEGNAZIONE DEI «VOUCHER TAXI»</i> .....	7
Descrizione del procedimento.....	7
Rilievi procedimentali.....	9
Rilievi sui singoli atti .....	10
Rilievi comuni a tutte le posizioni .....	10
Rilievi specifici sulla documentazione estratta dalla piattaforma informatica Elixforms .....	11
Rilievi specifici su singoli atti.....	14
<i>2. PROCEDURE DI ASSEGNAZIONE DEI «BUONI SPESA»</i> .....	14
Descrizione del procedimento.....	14
Rilievi specifici ai singoli atti .....	19
<i>3. AUTOTUTELE IMU E TARI</i> .....	19
Descrizione del procedimento.....	19
Rilievi di ordine generale.....	21
Rilievi sui singoli atti .....	23
<i>4. RILASCIO AUTORIZZAZIONI PER L'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ DI COMMERCIO SU AREA PUBBLICA</i> .....	26
Descrizione del procedimento.....	26
Rilievi sui singoli atti .....	28
<i>5. REALIZZAZIONE DI OPERE A SCOMPUTO</i> .....	29
Descrizione del procedimento.....	29
Rilievi sui singoli atti .....	33
<i>CONCLUSIONI</i> .....	34
<i>Appendice I</i> .....	36
<i>Elenco dei grafici</i> .....	37



## INTRODUZIONE: AMBITI DI CONTROLLO 2021 E INQUADRAMENTO ATTIVITÀ

La presente relazione rendiconta gli esiti dell'attività svolta dalla Segreteria Generale, nel corso del primo semestre 2021, in ordine al controllo successivo di regolarità amministrativa di cui all'art. 147-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e al Regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 7 del 11 febbraio 2013.

In data 29 gennaio 2021, ai sensi dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 21 del citato Regolamento, si è riunita la Cabina di Regia per l'approvazione del Piano Controlli per l'anno 2021, per la cui lettura si rimanda a quanto pubblicato nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" del sito internet istituzionale<sup>1</sup>.

Il Piano 2021 ha previsto di sottoporre a controllo cinque tipologie di procedimenti:

- Provvedimenti assunti in autotutela nelle procedure relative al pagamento di tasse e imposte con particolare riferimento a IMU e TARI (afferenti alla Direzione Specialistica Incassi e Riscossioni);
- Opere di Urbanizzazione eseguite "a scomputo" (totale o parziale) degli oneri concessori dovuti (afferenti alla Direzione Urbanistica);
- Accordi di collaborazione con soggetti privati ai sensi dell'art. 119 del D. Lgs. 267/2000 (Ambito trasversale a diverse Direzioni);
- Procedura di assegnazione dei «voucher taxi» e «buoni spesa» (afferenti alla Direzione Mobilità e Trasporti ed alla Direzione Politiche Sociali);
- Rilascio autorizzazioni per l'esercizio di attività di commercio su area pubblica (afferenti alla Direzione Economia Urbana e Lavoro).

Con riguardo, invece all'attività di *follow up*, il Piano ha stabilito di verificare il recepimento delle linee operative contenute nella Relazione 2019, con riguardo ai seguenti ambiti:

- Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori;
- Provvedimenti di gestione del personale;
- Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP).

Anche per l'anno 2021, il numero di atti oggetto di verifica è stato fissato in n. 900 con riguardo a quelli adottati dagli Uffici comunali in ordine alla tipologia dei procedimenti sopra citati, con precedenza all'esame degli atti collocati temporalmente nel quadrimestre precedente rispetto a quello in cui si svolge il controllo.

Sotto il profilo operativo l'attività è stata svolta mediante la nuova piattaforma informatica progettata e realizzata dalla Segreteria Generale e dalla Direzione Sistemi Informativi e Agenda Digitale e operativa dal primo luglio 2020. Tale piattaforma, inserita in un più ampio progetto di dematerializzazione e progressiva digitalizzazione delle attività relative ai controlli successivi di regolarità amministrativa della Segreteria Generale, è diventata l'unico strumento in grado contemporaneamente di:

- archiviare e organizzare la documentazione e le schede di sintesi redatte su ogni atto esaminato;

<sup>1</sup> <https://www.comune.milano.it/documents/20126/200620821/Piano+controlli+2021+in+pdf.pdf/f9b18eff-4a83-4ebf-9cc3-c846050c5374?t=1613133951540>



- generare automaticamente grafici di sintesi sui progressi dell'attività in termini quantitativi e qualitativi<sup>2</sup>;
- consentire l'interlocuzione con le Direzioni interessate dal controllo, ivi compresa la comunicazione delle irregolarità e criticità riscontrate. L'interlocuzione si avvia a partire da una scheda atto compilata, con la possibilità di scambiare osservazioni e riscontri da parte della Segreteria Generale e il referente della Direzione che ha materialmente redatto l'atto oggetto di controllo. Questa nuova funzionalità della piattaforma è oggetto di specifico sviluppo nel corso della presente annualità e consente di visualizzare:
  - da parte della Segreteria Generale, una sorta di chat di immediata usabilità;
  - da parte della Direzione ricevente, una mail più formale, contenente il rilievo o comunque la richiesta di integrazione.

Qui di seguito un'anteprima di quanto descritto.

The image shows a web interface for administrative control reports. The main form, titled "Rapporto controllo di regolarità amministrativa", contains several input fields: "Nr. Procedimento \*", "Ambito", "Atto" (with a dropdown arrow highlighted in yellow), "Funzionario", "Direzioni \*", "Aree \*", and "Data Controllo". Below this form is a modal window titled "Osservazioni e Riscontri". This modal has a blue header with a refresh icon and a close button. It contains a large empty text area for writing observations, an "Oggetto" field, a "Scrivi una nuova osservazione" label, a "Destinatario\*" field, and a blue "Invia" button with a right-pointing arrow.

<sup>2</sup> Sotto il profilo quantitativo si precisa che sono stati elaborati in piattaforma: il grafico contenente il numero di atti esaminati e il numero di atti da esaminare; quello contenente il numero di atti esaminati mensilmente e la media di atti da esaminare mensilmente; quello contenente il numero di atti esaminati settimanalmente e la media di atti esaminati settimanalmente.

Sotto il profilo qualitativo si segnala nell'home page della piattaforma il grafico contenente il numero di atti esaminati e il numero di irregolarità rilevate.

Nel periodo gennaio-giugno 2021, sono stati esaminati **n. 360 atti** così distribuiti:

AMBITO	DIREZIONE	NUMERO ATTI E/O PROVVEDIMENTI
Procedura di assegnazione dei «voucher taxi»	Direzione Mobilità e Trasporti	117
Procedura di assegnazione dei «buoni spesa»	Direzione Politiche Sociali	17
Provvedimenti assunti in autotutela nelle procedure relative al pagamento di tasse e imposte con particolare riferimento a IMU e TARI	Direzione Specialistica Incassi e Riscossioni	148
Opere di Urbanizzazione eseguite “a scomputo” (totale o parziale) degli oneri concessori dovuti	Direzione Urbanistica Direzione Casa Direzione Demanio e Patrimonio Direzione Quartieri e Municipi Direzione Sistemi Informativi e Agenda Digitale Direzione tecnica Direzione Transizione Ambientale	74
Rilascio autorizzazioni per l'esercizio di attività di commercio su area pubblica	Direzione Economia Urbana e Lavoro	4

Tabella sugli Ambiti, Direzioni, Numero di atti esaminati nel primo semestre 2021.

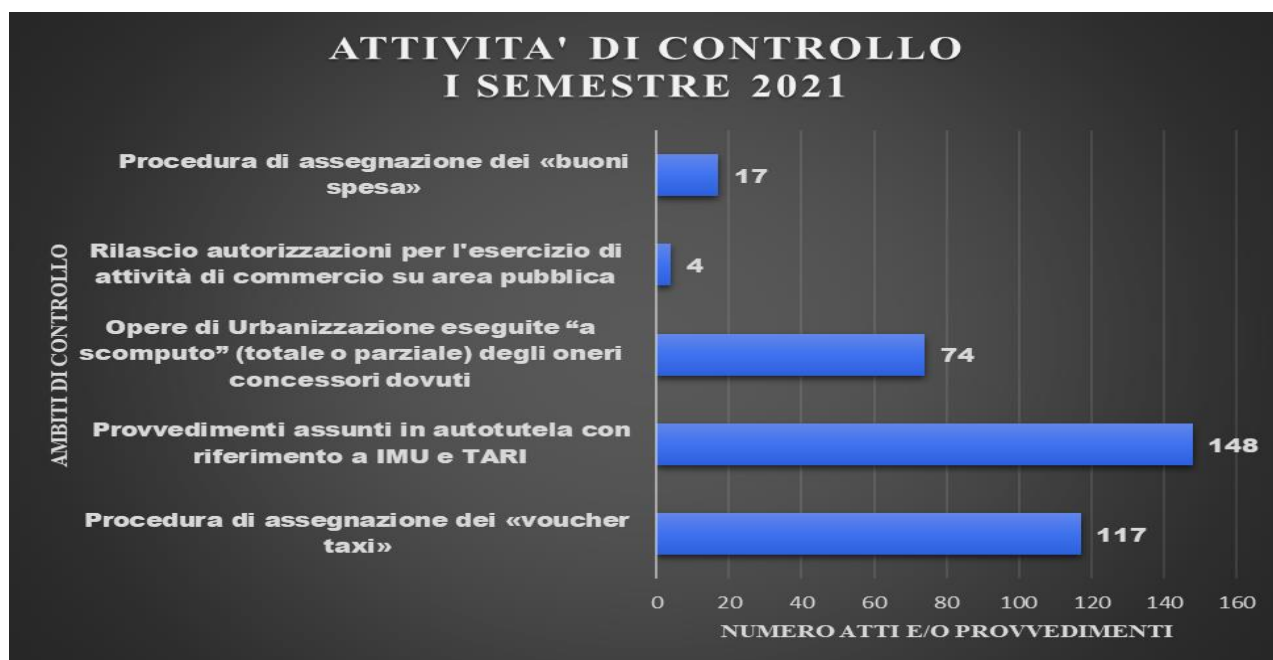


Grafico 1 – Attività di controllo I Semestre.

\*\*\*\*\*



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

## 1. PROCEDURE DI ASSEGNAZIONE DEI «VOUCHER TAXI» (Direzione Mobilità e Trasporti – Direzione Politiche Sociali)

### Descrizione del procedimento

I procedimenti di erogazione di contributi per la copertura totale o parziale del costo della corsa in taxi nascevano con le seguenti finalità: *“rilanciare e sostenere il servizio taxi, particolarmente colpito dalla crisi determinata dall'emergenza COVID-19; sostenere, nei bisogni di mobilità, specifiche categorie di soggetti, ritenute meritevoli di particolare attenzione; fronteggiare contestualmente sia l'emergenza sanitaria che le criticità derivanti dall'incremento del traffico, in termini ambientali e di congestione, anche sostenendo e potenziando l'utilizzo di forme di trasporto alternative al mezzo privato”*<sup>3</sup>.

L'agevolazione consisteva nella concessione di un contributo a fondo perduto per l'acquisto di una corsa in taxi da parte di un soggetto appartenente alle seguenti categorie:

- over 65 residenti a Milano;
- disabili con invalidità almeno pari al 65% e residenti a Milano;
- minori residenti a Milano e loro genitori;
- donne residenti a Milano per spostamenti nella fascia oraria notturna (18:00-06:00);
- donne in stato di gravidanza;
- persone sottoposte a terapia salvavita;
- farmacisti, medici, infermieri, OSS, ASA, tecnici e operatori sanitari residenti a Milano oppure operanti in strutture sanitarie o socio sanitarie site sul territorio del Comune di Milano, oltre che presso gli Ospedali San Raffaele e Humanitas;
- over 65 e disabili in situazione di particolare fragilità, secondo la valutazione della Direzione Politiche Sociali<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Deliberazione di Giunta Comunale n. 866 del 31-07-2020.

<sup>4</sup> Si tenga presente che la Legge 17 luglio 2020, n. 77 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”) prevede:

“Art. 200 -bis (Buono viaggio) - 1. Al fine di sostenere la ripresa del settore del trasporto pubblico non di linea eseguito mediante il servizio di taxi ovvero mediante il servizio di noleggio con conducente e consentire, in considerazione delle misure di contenimento adottate, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, un'efficace distribuzione degli utenti del predetto trasporto pubblico, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2020, destinato alla concessione, fino all'esaurimento delle risorse, in favore delle **persone fisicamente impedite o comunque a mobilità ridotta ovvero con patologie accertate, anche se accompagnate, residenti nei comuni capoluoghi di città metropolitane o capoluoghi di provincia, di un buono viaggio, pari al 50 per cento della spesa sostenuta e, comunque, in misura non superiore a euro 20 per ciascun viaggio, da utilizzare per gli spostamenti effettuati a mezzo del servizio di taxi ovvero di noleggio con conducente dal 15 luglio 2020 al 31 dicembre 2020. I buoni viaggio non sono cedibili, non costituiscono reddito imponibile del beneficiario e non rilevano ai fini del computo del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente.** 2. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si provvede al trasferimento in favore dei comuni di cui al comma 1 delle risorse del fondo di cui al medesimo comma, secondo i seguenti criteri: a) una quota pari all'80 per cento del totale, per complessivi 4 milioni di euro, è ripartita in proporzione alla popolazione



Per gli over 65 e i disabili in situazione di particolare fragilità il voucher copriva il costo complessivo della corsa; per le restanti categorie, invece, era pari al costo della corsa fino ad un massimo di euro 10,00. Non sussisteva un limite numerico di voucher utilizzabili dallo stesso beneficiario<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda l'accesso al servizio, si rinvenivano due modalità.

Per le persone over 65 e per quelle in condizione di disabilità, la procedura in prima battuta veniva gestita dagli operatori del primo livello tramite il numero telefonico 020202; se il chiamante non rientrava nel target, veniva chiusa la procedura; se invece il chiamante rientrava nel target, la richiesta dei cittadini (ticket) veniva inviata tramite piattaforma informatica agli operatori di secondo livello di Milano Aiuta (rete costituita dal Comune di Milano tra volontari, aziende e il privato sociale per sostenere i cittadini durante l'emergenza creata dal Coronavirus)<sup>6</sup>. *“La maggior parte delle situazioni erano già conosciute dai Servizi Sociali Professionali Territoriali, dai custodi sociali o dalle Associazioni di volontariato della rete Milano Aiuta o da loro segnalate”*<sup>7</sup>. In alcuni casi, persone che avevano perfezionato la procedura di richiesta del voucher di euro 10,00, venivano indirizzate a Milano Aiuta dalla Direzione Mobilità e Trasporti, in quanto ritenute in condizione di fragilità e quindi aventi diritto al voucher ad integrale copertura delle spese. *“Alla persona (ed ai suoi accompagnatori, ove previsti) veniva garantita la corsa gratuita presso la destinazione indicata e, se richiesto, il ritorno al punto di presa”*<sup>8</sup>.

Per tutte le altre tipologie di utenza veniva utilizzata la piattaforma informatica Elixforms. In concreto, il cittadino accedeva alla pagina web del Comune di Milano e quindi a quella di Milano Aiuta. Una volta perfezionata la registrazione, l'utente inseriva nome, cognome, codice fiscale, categoria di beneficiario e documentazione a comprova del possesso dei requisiti. *“Il sistema generava quindi un identificativo biunivocamente associato all'utente (ed a lui assegnato indipendentemente dalle diverse richieste di voucher) [...] nonché, in allegato, un file pdf contenente un link che consentiva di generare il voucher”*<sup>9</sup>.

Successivamente l'utente sceglieva il soggetto con cui effettuare la corsa (centrale radio, app “freenow”, taxisti “indipendenti”) e, a quel punto, il sistema generava il voucher che riportava la scadenza per l'utilizzo e un codice che veniva comunicato dall'utente alla centrale radio e al taxista. Quindi, *“le centrali radio provvedevano a liquidare il taxista e mensilmente fatturavano verso il Comune di Milano”*.

---

*residente in ciascun comune interessato; b) una quota pari al restante 20 per cento, per complessivo 1 milione di euro, è ripartita in parti eguali tra tutti i comuni interessati.”*

<sup>5</sup> Deliberazione di Giunta Comunale n. 1257 del 10-11-2020 che ha eliminato il limite numerico fissato dalla citata Deliberazione n. 866/2020, fermo restando il limite economico per corsa (pari ad euro 10,00) per le categorie diverse dalle c.d. “fragili”.

<sup>6</sup> <https://www.comune.milano.it/web/milanoaiuta>

<sup>7</sup> Relazione descrittiva del procedimento redatta e caricata sulla piattaforma controlli dalla Direzione Politiche Sociali.

<sup>8</sup> Relazione *cit.*

<sup>9</sup> Relazione descrittiva del procedimento redatta e caricata sulla piattaforma controlli dalla Direzione Mobilità e Trasporti.



## Rilievi procedurali

### 1. Generazione automatica del voucher dalla piattaforma informatica Elixforms

Come dinnanzi accennato, nella descrizione fornita dalla Direzione Mobilità e Trasporti si legge testualmente che, a seguito di inserimento dei dati personali del singolo richiedente, il sistema Elixforms procedeva con la generazione di *“un identificativo biunivocamente associato all’utente (ed a lui assegnato indipendentemente dalle diverse richieste di voucher) che veniva inviato alla e-mail precedentemente indicata dall’utente a comprova dell’avvenuta registrazione e contenente un riepilogo dei suoi dati nonché, in allegato, un file pdf contenente un link che consentiva di generare il voucher”*.

Il richiedente, una volta ricevuta la mail di risposta, aveva, quindi, la possibilità di utilizzare il link e generare il voucher corrispondente, che era immediatamente spendibile fornendo al tassista il codice dello stesso, in quanto l’importo veniva anticipato dalla compagnia dei taxi, che poi avrebbe rendicontato al Comune di Milano.

Si rileva che, se da una parte, l’automatismo nell’erogazione e spendibilità immediata del voucher risponde ad esigenze di semplificazione e speditezza dell’azione amministrativa (in particolare durante la fase più acuta dell’emergenza sanitaria da Covid-19), dall’altra dovrebbe essere sostenuto da efficaci presidi di garanzia con riguardo all’effettivo possesso, da parte degli istanti, dei requisiti per poter beneficiare dei buoni.

In merito a quanto dichiarato in fase di richiesta da parte dei privati, la Direzione Mobilità e Trasporti ha rappresentato, con apposita relazione datata 23 marzo 2021, di aver eseguito **controlli a campione**. Dalla citata relazione emerge che *“il campione/pratica, oggetto di verifica, era formato da: nome, cognome del richiedente; data di nascita; documento d’identità; codice fiscale; residenza; documenti sanitari, ove necessari; indirizzo e-mail; contatto telefonico. Nei mesi di utilizzo dei voucher taxi sono stati verificati n. 166 pratiche/campioni per il bimestre agosto/settembre 2020; n. 198 pratiche/campioni per il bimestre ottobre/novembre 2020; n. 183 pratiche/campioni per il mese di dicembre 2020 con proroga di utilizzo fino al 15 gennaio 2021. Gli strumenti utilizzati sono stati i seguenti: 1. La Piattaforma Elixforms [...] contenente i dati della pratica/campione oggetto di verifica. Il personale preposto aveva l’autorizzazione di verificare gli allegati in formato pdf per ogni singola domanda; 2. Le comunicazioni intercorse tra l’utente e la casella di posta ordinaria Milano in Taxi<sup>10</sup> condivisa con il personale preposto; 3. I recapiti telefonici dell’Unità Autopubbliche messi a disposizione degli utenti tutti che hanno generato: bimestre agosto/settembre 2020: n. 100/130 telefonate ca.; bimestre ottobre/novembre 2020: n. 120/150 telefonate ca.; dicembre 2020/gennaio 2021: n. 200/250 telefonate ca.; 4. Collaborazione scambio reciproco di informazioni sugli aventi diritto, ai fini dei requisiti occorrenti per richiedere il voucher, tra il personale dell’Unità Autopubbliche e il personale delle Politiche Sociali”<sup>11</sup>.*

Sempre in merito all’attività di verifica delle dichiarazioni rese dagli istanti, anche la Direzione Politiche Sociali, cui competeva la responsabilità del procedimento riguardante l’erogazione di voucher per soggetti fragili, a seguito di richiesta della Segreteria Generale, ha prodotto una specifica relazione. sono stati eseguiti dei controlli *“su un campione casuale di 1346*

<sup>10</sup> [milanointaxi@comune.milano.it](mailto:milanointaxi@comune.milano.it)

<sup>11</sup> Relazione sui controlli effettuati del 23 marzo 2021, caricata sulla piattaforma controlli.



CAS di richieste di voucher taxi, estrapolato dall'Area CRM in data 29.04.202", rilevando "668 persone di cui: 598 persone over 65 anni (90%); 70 persone under 65 anni che hanno dichiarato di avere un'invalidità civile (10%)". Per quanto riguarda gli over 65 "L'utilizzo dei taxi permetteva loro di limitare al minimo i contatti sociali e la frequentazione di luoghi affollati", è stato comunque effettuato un controllo anagrafico su questi soggetti, come "richiesto alla Direzione Servizi Civici Partecipazione e Sport in data 5.5.2021 sulla base dei codici fiscali". Da siffatto controllo "È emerso che su 598 persone 561 erano residenti (94%), 20 deceduti (3,5%. Di questi, 16 deceduti nel 2021 e 3 nel periodo sett-dic 2020, quindi compatibile con uso del servizio antecedente la morte), 15 non rilevati per C.F. errato (2%) e 2 emigrati (0,5%. Di questi, 1 emigrato nel 2021, il secondo nel 2015, ma in questo periodo diversi anziani si trovavano a Milano per essere seguiti dai figli, così come diversi anziani hanno raggiunto fuori città i propri parenti. In ogni caso, il voucher è stato erogato per un trasporto da/per la città)". Per quel che concerne le 70 persone under 65, è stato "controllato in maniera casuale il 15% del campione (11 persone) sia col SISA<sup>12</sup> che contattando i servizi territoriali (Servizi Sociali Professionali Territoriali e custodi sociali) e sono risultati tutti invalidi civili".

Come suggerimento di ordine generale, oltre che valevole per il caso di specie, si ritiene che, laddove possibile, possa essere di grande utilità la previsione, in fase di progettazione e sviluppo di un nuovo applicativo o di riuso di una soluzione già esistente (piattaforma Elixforms), di meccanismi di interoperabilità tra le banche dati della Pubblica Amministrazione e, a maggior ragione, detenute dal Comune di Milano, per la verifica immediata del possesso dei requisiti (a titolo esemplificativo: certificato che attesti la condizione di disabilità, tesserino medico, certificato di residenza, ecc.).

## **Rilievi sui singoli atti**

### **Rilievi comuni a tutte le posizioni**

#### **1. Riferimenti normativi**

Nei n. 22 atti di liquidazione esaminati si rileva la seguente citazione nella premessa normativa "Preso atto che i presenti provvedimenti non sono soggetti al controllo ai sensi dell'art. 45 comma V della Legge 142/1990".

Trattasi evidentemente di perpetuazione di un modello non aggiornato, che viene di volta in volta riutilizzato. Infatti, è ben noto come la Legge 18 giugno 1990, n. 142 ("Ordinamento delle autonomie locali") sia stata abrogata dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Peraltro, la citazione dell'art. 45, comma 5 non sarebbe stata comunque conferente al caso di specie, essendo la norma riferita al controllo preventivo di legittimità delle deliberazioni meramente esecutive di altre deliberazioni.

#### **2. Controllo sulla rendicontazione della spesa e sulla regolarità della prestazione**

Nei n. 22 atti di liquidazione esaminati non si rileva il riferimento all'effettuata verifica circa la regolarità della prestazione resa e delle fatture presentate dalle compagnie dei taxi. Si rammenta che la norma di riferimento in materia di liquidazione della spesa, ossia l'art. 184 del D.lgs. n. 267/2000, prevede che: "La liquidazione compete all'ufficio che ha dato esecuzione al

<sup>12</sup> Per "Sisa" si intende la denominazione del sistema informatico in uso presso la Direzione Politiche Sociali in particolare per i servizi socio-assistenziali,

*provvedimento di spesa ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, al termini ed alle condizioni pattuite”*.<sup>13</sup>

### 3. Allegati agli atti di liquidazione

Nei n. 22 atti di liquidazione esaminati non si rileva il richiamo agli allegati, tra cui le fatture, che pur sono documenti fondamentali, parte integrante dell'atto principale. Dal controllo delle stesse dovrebbe evincersi la corretta rendicontazione dei voucher utilizzati dai privati presso le compagnie dei taxi.

In merito a questo rilievo, sono stati richiesti idonei approfondimenti alla Direzione competente, dei cui esiti si darà conto nella Relazione finale 2021.

### 4. Responsabile del Procedimento

In n. 6 atti di liquidazione, sui n. 22 esaminati, non si rileva il nominativo del Responsabile del Procedimento in calce all'atto. L'espressa previsione di tale figura, le cui funzioni sono esplicitate all'art. 5 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), è obbligatoria "per ciascun tipo di procedimento" ai sensi dell'art. 4 della L. n. 241/1990.

## **Rilievi specifici sulla documentazione estratta dalla piattaforma informatica Elixforms**

### 1. Insufficienza degli allegati

In 12 atti esaminati si è rilevata un'irregolarità circa la documentazione allegata.

In particolare, si precisa che il documento di riconoscimento deve essere allegato all'istanza in fronte/retro e non solo nella copertina, così da permettere un'immediata verifica dei dati dichiarati. In questi casi l'operatore avrebbe dovuto chiedere un'integrazione documentale prima di rilasciare il voucher.

L'allegazione del documento di identità non è sufficiente laddove si tratti di documenti non aggiornati. Infatti, può accadere che il soggetto istante abbia effettivamente la residenza in Milano (requisito presente in pressoché tutte le categorie di beneficiari del voucher), ma sia in possesso del documento rilasciato dal precedente comune di residenza e quindi, anche in questo caso, sarebbe stata

<sup>13</sup> D. Lgs. 267/2000 Articolo 184 "Liquidazione della spesa

1. La liquidazione costituisce la successiva fase del procedimento di spesa attraverso la quale in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto.

2. La liquidazione compete all'ufficio che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite.

3. L'atto di liquidazione, sottoscritto dal responsabile del servizio proponente, con tutti i relativi documenti giustificativi ed i riferimenti contabili è trasmesso al servizio finanziario per i conseguenti adempimenti.

4. Il servizio finanziario effettua, secondo i principi e le procedure della contabilità pubblica, i controlli e riscontri amministrativi, contabili e fiscali sugli atti di liquidazione."

necessaria una verifica ulteriore prima di rilasciare il voucher, in quanto il documento allegato, che riporta un comune diverso da Milano, non integra il requisito previsto dalla delibera.

Pur prendendo atto delle finalità straordinarie del provvedimento di riconoscimento di tali benefici economici, in situazione emergenziale, occorre, comunque, prevenire il più possibile casi in cui abbiano a verificarsi revoche del beneficio economico concesso, con azioni di recupero verso il soggetto interessato.

La documentazione, infine, deve essere allegata in formato .pdf . Si osservato, infatti, che in una domanda, rientrante nella categoria “*farmacisti, medici, infermieri, OSS, ASA, tecnici e operatori sanitari residenti a Milano oppure operanti in strutture sanitarie o socio sanitarie site sul territorio del Comune di Milano, oltre che presso gli Ospedali San Raffaele e Humanitas*”, gli allegati risultano essere costituiti da due file word contenenti gli estremi della carta d’identità e del tesserino medico di riconoscimento. Questi allegati risultano insufficienti essendo necessaria la copia fotostatica fronte/retro di entrambi i documenti.

Si è rilevato che in 5 domande rientranti nella categoria “*donne in stato di gravidanza*”, risulta essere allegato il solo documento d’identità, in linea con quanto effettivamente richiesto dall’Amministrazione.

Da tale evidenza scaturisce, però, una breve riflessione di più ampio respiro che viene indicata qui di seguito e che potrebbe riguardare anche procedure analoghe a quella oggetto di esame.

Pur nella consapevolezza della circostanza emergenziale in cui è stata attivata la procedura dei voucher taxi, si rileva che il solo documento d’identità del soggetto istante non permette l’effettiva verifica dello stato fisiologico che, invece, integra il requisito essenziale per l’ottenimento del beneficio. Più correttamente, infatti, sarebbe stata utile la produzione della certificazione medica e ciò già all’atto della compilazione del form online. A tal fine, occorre osservare che all’acquisizione della documentazione medica è connesso e conseguente un onere organizzativo in capo all’Amministrazione, in quanto alla persona interessata andrebbe sottoposta la compilazione e la firma di una informativa c.d. “rafforzata”.

La certificazione medica in argomento, non potendo essere oggetto di autocertificazione, dovrebbe essere rilasciata preferibilmente da parte di uno specialista (medico ostetrico-ginecologo) o eventualmente anche dal medico di medicina generale. La stessa, riguardando dati sanitari e rientrando, quindi, nella più vasta categoria dei dati soggetti a trattamento speciale (art. 9 GDPR<sup>14</sup>),

---

<sup>14</sup> GDPR - Regolamento generale sulla protezione dei dati (UE/2016/679) *Articolo 9 Trattamento di categorie particolari di dati personali*

1. È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.

2. Il paragrafo 1 non si applica se si verifica uno dei seguenti casi:

a) l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche, salvo nei casi in cui il diritto dell'Unione o degli Stati membri dispone che l'interessato non possa revocare il divieto di cui al paragrafo 1;

b) il trattamento è necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale, nella misura in cui sia autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri o da un contratto collettivo ai sensi del diritto degli Stati membri, in presenza di garanzie appropriate per i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;

c) il trattamento è necessario per tutelare un interesse vitale dell'interessato o di un'altra persona fisica qualora l'interessato si trovi nell'incapacità fisica o giuridica di prestare il proprio consenso;



necessiterebbe di un esplicito richiamo del presupposto giuridico legittimante la richiesta, il suo utilizzo e la sua conservazione.

A ciò va aggiunto che l'introduzione dell'onere di compilazione in capo al beneficiario della sussistenza di un particolare *status*, nonché l'allegazione di relativa certificazione medica, richiederebbe un approfondimento e riflessione circa il principio di minimizzazione e, soprattutto, di proporzionalità nel trattamento del dato, in relazione all'esigenza di assicurare controlli immediati ed effettivi, volti ad evitare abusi nel riconoscimento del beneficio.

Il caso di specie, quindi, che non pone problemi di riservatezza dei dati, non avendo acquisito documentazione sanitaria, consente, però, a questa Segreteria Generale di suggerire di avviare, in casi analoghi che dovessero prospettarsi in futuro, la valutazione di impatto del trattamento (*Data Protection Impact - D.P.I.A.*), al fine di effettuare, in via preventiva, l'analisi dei rischi.

## 2. Fruizione del voucher nella fascia oraria notturna

In n. 14 provvedimenti, fra quelli estratti, la casistica rientrava nella categoria “*donne residenti a Milano per spostamenti nella fascia oraria notturna (18:00-06:00)*”. Dall'incrocio dei dati contenuti nel file excel trasmesso dalla compagnia dei taxi e la documentazione presente in Elixforms, non è stato possibile accertare che il voucher sia stato effettivamente utilizzato nella fascia oraria 18:00-06:00.

---

d) il trattamento è effettuato, nell'ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegue finalità politiche, filosofiche, religiose o sindacali, a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato;

e) il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato;

f) il trattamento è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniqualvolta le autorità giurisdizionali esercitano le loro funzioni giurisdizionali;

g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;

h) il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità, fatte salve le condizioni e le garanzie di cui al paragrafo 3;

i) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale;

j) il trattamento è necessario a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici in conformità dell'articolo 89, paragrafo 1, sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato.

3. I dati personali di cui al paragrafo 1 possono essere trattati per le finalità di cui al paragrafo 2, lettera h), se tali dati sono trattati da o sotto la responsabilità di un professionista soggetto al segreto professionale conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti o da altra persona anch'essa soggetta all'obbligo di segretezza conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti.

4. Gli Stati membri possono mantenere o introdurre ulteriori condizioni, comprese limitazioni, con riguardo al trattamento di dati genetici, dati biometrici o dati relativi alla salute.



In merito a questo rilievo, sono stati richiesti idonei approfondimenti alla Direzione competente, dei cui esiti si darà conto nella Relazione finale 2021.

### **Rilievi specifici su singoli atti**

#### 1. Termine finale per l'utilizzo del voucher

Con riguardo al termine di validità dei voucher, la deliberazione di Giunta Comunale n. 1257 del 10 novembre 2020, precisava che si rendeva *“necessario [...] prevedere una estensione della durata del periodo di erogazione dei contributi sino al 31/12/2020, nei limiti della capienza dei fondi destinati e una estensione dei termini di presentazione della domanda sino al 31/12/2020, fatto comunque salvo l'esaurimento risorse”*. L'avviso pubblico volto all'erogazione dei contributi in parola, specificava, inoltre, che *“il Comune di Milano intende sostenere l'utilizzo del servizio taxi sino al 31.12.2020, nei limiti della capienza dei fondi destinati, con particolare riferimento a specifiche categorie di utenti”*.

Durante l'attività di controllo si è avuto modo di appurare come i voucher rilasciati in data 31 dicembre 2020 fossero utilizzabili entro il 15 gennaio 2021 e ciò in virtù delle risorse ancora disponibili.

Si osserva, a tale proposito, che, l'estensione della durata era nota esclusivamente ai cittadini che avevano inserito la richiesta il 31 dicembre 2020, ma non a tutta la platea dei possibili destinatari. Al fine, quindi, di garantire pari condizioni nella fruizione del beneficio da parte dei cittadini sarebbe stata utile ed opportuna una comunicazione pubblica in tal senso.

#### 2. PROCEDURE DI ASSEGNAZIONE DEI «BUONI SPESA» (Direzione Politiche Sociali)

### **Descrizione del procedimento**

Al fine di rendere maggiormente intelligibile la procedura oggetto di esame, occorre effettuare una premessa di inquadramento.

In relazione alla situazione economica determinatasi per effetto delle conseguenze dell'emergenza COVID-19, l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020 (*“Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”*) ha disposto, in via di anticipazione, nelle more del successivo reintegro, con apposito provvedimento legislativo, il pagamento di un importo pari ad euro 400.000.000,00 di cui euro 386.945.839,14 in favore dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario. L'importo assegnato al Comune di Milano è stato pari a € 7.279.992,68.

In forza della citata ordinanza, ciascun comune è stato autorizzato all'acquisizione, in deroga al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50:

- a) di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun comune nel proprio sito istituzionale;
- b) di generi alimentari o prodotti di prima necessità.



Al fine di attuare le misure e utilizzare i fondi messi a disposizione con la citata ordinanza n. 658 del 29/03/2020, la Giunta Comunale ha adottato la deliberazione n. 467 del 3 aprile 2020 (“*Linee di indirizzo per l’attuazione dell’Ordinanza n. 658 del 29/03/2020 del Capo del Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all’emergenza relativa al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”*”). Spesa prevista: 7.279.992,68. Immediatamente eseguibile”) di cui si riportano qui di seguito, in sintesi, le modalità di attivazione della misura ivi stabilite.

#### Requisiti di accesso

1. cittadini residenti a Milano;
2. famiglie con reddito inferiore a 20.000€ (reddito 2018) o, in alternativa, fino a 40.000€ se hanno perso lavoro a causa dell'emergenza in data successiva al 1° febbraio 2020;
3. disponibilità sui conti correnti intestati ai componenti il nucleo familiare non superiore ad € 5.000,00 al 31.3.2020;
4. nuclei familiari monoreddito o senza reddito;
5. affitto della casa o mutuo per la prima casa ancora in corso.

#### Criteri di precedenza

1. Presenza di figli a carico (nel caso presenza disabili);
2. Presenza di anziani di età pari o superiore a 65 anni;
3. Redditi precari (lavoratori autonomi) o la perdita del lavoro in data successiva al 1 febbraio 2020;
4. Non beneficiare di reddito di cittadinanza o di altri contributi di sostegno al reddito erogati dal Comune di Milano;
5. Non avere la piena proprietà (100%) di altri immobili (uno o più componenti il nucleo familiare).

#### Modalità e tempi di presentazione della richiesta

È stato possibile presentare la domanda dal 6 aprile 2020 al 13 aprile 2020 (termine poi prorogato, come di seguito descritto) attraverso 2 canali: sul sito web del Comune tramite registrazione e, in subordine, mediante compilazione assistita tramite operatore dello 020202.

#### Importi riconosciuti

Ai beneficiari è stato riconosciuto un buono spesa mensile pari a 300€ per famiglie fino a 3 componenti e di 700€ per famiglie con più di 3 componenti.

#### Modalità di erogazione del buono spesa

L'erogazione dei buoni spesa è avvenuta in una delle seguenti modalità, a scelta del cittadino:

1. Utilizzo di una applicazione, scaricabile sul cellulare, sviluppata da soggetto terzo;
2. Carta prepagata, utilizzabile nel circuito Mastercard, attivata da soggetto esterno.

Entrambi i soggetti esterni dinnanzi citati sono risultati affidatari di un servizio a seguito di procedura comparativa.



Alla scadenza di un termine prefissato, le richieste di buoni spesa sono state elaborate dalla piattaforma informatica SISA (in uso presso la Direzione Politiche Sociali), che ha effettuato le verifiche e i controlli necessari.

Tale processo di verifica delle domande presentate ha visto la collaborazione di più Direzioni del Comune di Milano e, precisamente:

- la Direzione Servizi Civici, Partecipazione e Sport e relativi sistemi informativi per le verifiche anagrafiche;
- la Direzione Incassi e Riscossione per le verifiche reddituali e patrimoniali;
- la Direzione Sistemi Informativi e Agenda Digitale per l'acquisizione dei flussi dalla piattaforma di inserimento delle domande on-line e per il passaggio alle verifiche anagrafiche.

Con determinazione dirigenziale della Direzione Politiche Sociali è stata approvata la graduatoria delle domande, con la seguente classificazione: *“domande ammesse, in possesso dei requisiti e collocati in posizione utile per ricevere i buoni spesa sulla base del budget a disposizione; domande ammesse non finanziate, ovvero in possesso dei requisiti ma che in base al punteggio sono collocati in posizione non utile per ricevere i buoni spesa in relazione al budget a disposizione; domande non ammesse, ovvero richieste che in base ai controlli effettuati non hanno i requisiti per ricevere i buoni spesa; vi sono altresì 26 richieste che al momento non possono essere ammesse e per le quali sono in corso verifiche sui dati dei richiedenti, in quanto il codice fiscale inserito in fase di domanda richiede ulteriori verifiche, e pertanto vengono al momento non ammesse con riserva”*<sup>15</sup>.

Con successive determinazioni dirigenziali la graduatoria è stata ripetutamente oggetto di revisione<sup>16</sup>. Nel frattempo, è intervenuta la deliberazione di Giunta Comunale n. 575/2020 che ha assegnato ulteriori fondi per l'erogazione dei buoni spesa per un totale di € 2.200.000,00; si sono pertanto rese disponibili risorse per lo scorrimento della graduatoria e per consentire l'erogazione dei buoni spesa anche ai richiedenti dichiarati - in prima battuta - *“ammessi, ma non finanziati”*<sup>17</sup>.

Posto che sono risultate ammesse domande per un valore inferiore ai fondi a disposizione è stata adottata la deliberazione di Giunta Comunale n. 750 del 26 giugno 2020 (*“Indicazioni per l'erogazione dei buoni spesa ai cittadini in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Parziale modifica di quanto disposto dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 467/2020. Immediatamente eseguibile”*), che ha rivisto i requisiti di accesso e gli importi da erogare sulla base delle seguenti indicazioni:

<sup>15</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale n. 2776 del 20.04.2020 (*“Approvazione della graduatoria delle domande di cui all'Avviso Pubblico approvato con determinazione dirigenziale n. DD2505/2020 per l'erogazione dei buoni spesa previsti dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 467/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa”*).

<sup>16</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale n. 2970 del 30.04.2020 (*“Revisione della graduatoria delle domande di cui all'Avviso Pubblico approvato con determinazione dirigenziale n. DD2505/2020 per l'erogazione dei buoni spesa previsti dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 467/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa”*); Determinazione dirigenziale n. 3463 del 20.05.2020 (*“Seconda revisione della graduatoria delle domande di cui all'Avviso Pubblico approvato con determinazione dirigenziale n. DD2505/2020 per l'erogazione dei buoni spesa previsti dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 467/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa”*).

<sup>17</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale Direzione Politiche Sociali n. 3980 del 12.06.2020 (*“Scorrimento della graduatoria per l'erogazione dei buoni spesa di cui all'Avviso pubblico approvato con determinazione dirigenziale n. D2505/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa”*).



- a. reddito familiare, riferito all'anno 2018, inferiore o uguale a € 20.000,00, non ammettendo più, rispetto al precedente avviso, i richiedenti che hanno un reddito familiare riferito all'anno 2018 superiore a € 20.000,00;
- b. requisiti relativi alla situazione lavorativa, esclusivamente l'alternativa tra:
  - nucleo familiare attualmente monoreddito;
  - nucleo familiare attualmente privo di qualsiasi fonte di reddito;non più considerando, rispetto al precedente avviso, la condizione relativa alla perdita del lavoro (licenziamento) a partire dal 1° febbraio 2020 (criterio che era strettamente collegato alla condizione di reddito tra 20.000 e 40.000 €);
- c. ridurre gli importi complessivi da erogare, stabilendo per una famiglia fino a 3 componenti un totale di € 250,00 e per una famiglia con più di 3 componenti un totale di € 500,00 complessivi.

I criteri di composizione della graduatoria, in caso di richieste superiori ai fondi a disposizione, sono stati, quindi, così ridefiniti:

- a. numero di minori presenti nel nucleo familiare;
- b. presenza di persone con disabilità nel nucleo familiare;
- c. numero anziani (over 64) nel nucleo familiare;
- d. presenza di lavoratore autonomo/lavoratore dipendente (distinguendo tra contratti a tempo determinato e indeterminato e lavoratori in cassa integrazione) solo per le famiglie monoreddito;
- e. presenza di nucleo familiare attualmente privo di reddito;
- f. non avere la piena proprietà (100%) di altri immobili (uno o più componenti il nucleo familiare);
- g. non essere beneficiari di reddito di cittadinanza o altri sostegni economici del Comune di Milano.

Sono quindi seguite la determinazione di approvazione dell'avviso pubblico<sup>18</sup>, qualificato come *“la prosecuzione di una azione già avviata ed in parte implementata con l'avviso di cui alla determinazione dirigenziale n. DD 2505/2020, e non trattasi di una nuova e distinta azione”*<sup>19</sup> e la determinazione di approvazione della graduatoria<sup>20</sup>, poi rivista<sup>21</sup> ad esito dei controlli sulle domande sospese<sup>22</sup>. In questa seconda fase, *“la Direzione Politiche Sociali ha inoltre avuto la necessità di avvalersi, oltre che della collaborazione delle Direzioni comunali in relazione alle specifiche*

<sup>18</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale della Direzione Politiche Sociali n. 4490 del 2.07.2020 (*“Approvazione dell'Avviso Pubblico per l'erogazione dei buoni spesa previsti dalle deliberazioni di Giunta n.467/2020 e n. 750/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa”*).

<sup>19</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale della Direzione Politiche Sociali n. 4518 del 3 luglio 2020 (*“Integrazione e chiarimento dell'Avviso Pubblico per l'erogazione dei buoni spesa previsti dalle deliberazioni di Giunta n. 467/2020 e n. 750/2020, approvato con determinazione dirigenziale n. 4490/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa.”*)

<sup>20</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale della Direzione Politiche Sociali n. 5929 del 26.08.2020 (*“Approvazione della graduatoria delle domande di cui all'Avviso Pubblico approvato con determinazione dirigenziale n. DD4490/2020 per l'erogazione dei buoni spesa previsti dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 750/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa”*).

<sup>21</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale della Direzione Politiche Sociali n. 7517 del 15.10.2020 (*“Revisione della graduatoria delle domande di cui all'Avviso Pubblico approvato con determinazione dirigenziale n. DD 4490/2020 per l'erogazione dei buoni spesa previsti dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 750/2020. Il presente provvedimento non comporta spesa”*).

<sup>16</sup> Le domande sono state definite “sospese” in quanto sottoposte a controlli ulteriori in relazione ai requisiti di accesso previsti, in particolare la condizione abitativa.



*competenze, del supporto gestionale di un soggetto esterno specializzato nello sviluppo, manutenzione e gestione di sistemi informativi”<sup>23</sup>.*

In data 23 novembre 2020 è stato emanato il Decreto Legge n. 154, convertito nella Legge 18 dicembre 2020, n. 176, che ha formalizzato l’istituzione del citato fondo di 400 milioni di euro per l’anno 2020 *“al fine di consentire ai comuni l’adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare”<sup>24</sup>.*

La deliberazione di Giunta Comunale n. 1490 del 23 dicembre 2020 ha approvato ulteriori indirizzi generali per proseguire nell’erogazione di buoni spesa con i fondi messi a disposizione del Comune di Milano:

- introducendo, quale requisito di accesso, l’ISEE del nucleo familiare;
- semplificando, quindi, i requisiti di accesso, nei termini che seguono:
  - “a) residenza del richiedente nel Comune di Milano alla data di pubblicazione dell’Avviso;*
  - b) ISEE ORDINARIO 2020 o in alternativa ISEE ORDINARIO in corso di validità o in alternativa ISEE CORRENTE in corso di validità del nucleo familiare del richiedente inferiore o uguale a 20.000,00”* verificabili, il primo, attraverso le banche dati comunali e il secondo attraverso l’interlocuzione con la banca dati dell’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale - INPS.

In data 9 febbraio 2021, è stato notificato da parte di una associazione al Comune di Milano ricorso avanti il Tribunale di Milano finalizzato, tra le altre cose, ad ottenere la modifica dei requisiti soggettivi richiesti per l’erogazione dei buoni spesa. L’esecuzione dell’avviso è stata quindi prudenzialmente sospesa *“pur ritenendo non condivisibili le argomentazioni poste dai ricorrenti [...] al fine di non pregiudicare l’eventuale esercizio dei diritti di soggetti oggi non ammessi alla partecipazione all’avviso”*. Solo a seguito di favorevole definizione del contenzioso per il Comune di Milano, si è, quindi, proceduto alla definizione della graduatoria e all’erogazione del contributo.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 990 del 6 agosto 2021 sono stati assegnati nuovi fondi, di cui € 1.393.888,00 al fine di scorrere la graduatoria dei beneficiari e assegnare il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall’emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno.

<sup>23</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale della Direzione Politiche Sociali n. 5929 del 26.08.2020, *cit.*.

<sup>24</sup> Cfr. Art. 19-decies (Misure urgenti di solidarietà alimentare) Legge 8 dicembre 2020, n. 176 (*“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*).

*“1. Al fine di consentire ai comuni l’adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell’interno un fondo di 400 milioni di euro per l’anno 2020, da erogare a ciascun comune, entro sette giorni a far data dal 24 novembre 2020, sulla base degli allegati 1 e 2 all’ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020.*

*2. Per l’attuazione del presente articolo i comuni applicano la disciplina di cui alla citata ordinanza n. 658 del 2020.*

*3. Le variazioni di bilancio riguardanti l’utilizzo delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato connesse all’emergenza da COVID-19 possono essere stabilite dagli enti locali fino al 31 dicembre 2020 con delibera della giunta.*

*4. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 400 milioni di euro per l’anno 2020, si provvede ai sensi dell’articolo 34.”*



### **Rilievi specifici ai singoli atti**

Alcuni atti, fra quelli esaminati, hanno evidenziato margini di miglioramento in merito alla redazione formale, con particolare riguardo alla citazione dei riferimenti normativi. Non sono state, tuttavia, riscontrate rilevanti irregolarità meritevoli di segnalazione in questa sede.

Relativamente alla corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati, si segnala che in n. 2 casi, fra quelli esaminati, riguardanti specificamente l'approvazione e la revisione della graduatoria dei beneficiari dei buoni spesa, è stata riscontrata (attraverso l'interrogazione dell'applicativo Auriga – gestore documentale delle determinazioni - da parte della Segreteria Generale) la mancata allegazione della graduatoria oggetto di approvazione/revisione.

La corretta collazione e conservazione dell'atto e dei relativi allegati è oggetto di uno specifico indicatore utilizzato nella valutazione operata dalla Segreteria Generale nell'ambito dei controlli successivi di regolarità amministrativa.

La Direzione Politiche Sociali, all'uopo opportunamente consultata per le vie brevi ha precisato che l'allegato non costituiva parte integrante della determinazione e che per questo motivo non è stato accluso al fascicolo. A tale proposito, giova, tuttavia, precisare che la corretta allegazione dei documenti, soprattutto se sono oggetto di approvazione/modificazione con il provvedimento in esame, costituiscono presupposto per una migliore e decisamente più efficace intelligibilità dell'atto. E ciò a prescindere che l'allegato costituisca o meno parte integrante e sostanziale del provvedimento.

### 3. AUTOTUTELE IMU E TARI

#### **Descrizione del procedimento<sup>25</sup>**

La Direzione Specialistica Incassi e Riscossione, ha fatto pervenire alla Segreteria Generale, una relazione descrittiva di inquadramento dell'attività oggetto di controllo. Qui di seguito se ne riporta una sintesi e in Appendice I se ne rende una rappresentazione grafica.

Nell'ambito del procedimento amministrativo riguardante l'applicazione dell'Imposta Municipale Unica (IMU) e della Tassa sui Rifiuti urbani (TARI) l'Amministrazione Comunale può adottare provvedimenti in autotutela volti a porre rimedio ad errori o irregolarità sanabili occorsi nella trattazione dei procedimenti.

Il procedimento oggetto di esame, nella generalità dei casi, prende avvio con la ricezione dell'istanza di autotutela (cartacea o via mail) pervenuta dai cittadini. Tali istanze vengono dapprima registrate sul gestionale in uso presso il Comune di Milano denominato "Auriga" e in seguito vengono assegnate dal Responsabile del Procedimento all'operatore istruttore, che ne valuta la conformità e la completezza.

---

<sup>25</sup> La descrizione del procedimento è stata oggetto di due specifici incontri avvenuti in data 18 e 19 maggio 2021 tra la Direzione Specialistica Incassi e Riscossione e la Segreteria Generale.

Qualora l'istanza fosse valutata dagli uffici carente di alcuni elementi qualificanti, viene inviata una richiesta di integrazione documentale al cittadino istante, attivando all'uopo eventuale contraddittorio.

Se l'istanza viene valutata completa e conforme secondo quanto dinnanzi indicato, si procede alla verifica di quanto dichiarato consultando le banche dati del Comune di Milano (anagrafe della popolazione, catasto urbano, locazioni registrate a Milano, estratto delle utenze elettriche, estratto della CCIAA, attività commerciali, ecc.) ed effettuando eventuali sopralluoghi per verificare le superfici indicate nell'istanza.

A seguito delle verifiche effettuate, il Responsabile del Procedimento effettua un controllo sull'istruttoria e, in caso positivo, la inoltra al Responsabile dell'Unità per l'approvazione; in caso contrario l'istanza viene riassegnata per ulteriore approfondimento. L'istruttore dell'Ufficio Accertamenti, a seguito dell'approvazione dell'istanza annulla/rettifica/conferma il provvedimento adottato.

L'istruttore inoltra al cittadino richiedente comunicazione di conferma/rettifica/diniego tramite PEC o raccomandata con ricevuta di ritorno (previa protocollazione) e archivia l'istanza concludendo il procedimento.

Il Comune di Milano, con specifico riferimento alla TARI, in considerazione dell'elevata mole di atti da esaminare in relazione alle istanze di autotutela, si avvale di un soggetto esterno opportunamente selezionato con procedura ad evidenza pubblica. Tale soggetto esterno interviene nel processo, dalla fase di ricezione dell'istanza a quella in cui l'istruttore del Comune di Milano redige la comunicazione di accoglimento o diniego e la invia al Responsabile del Procedimento per la sua approvazione.

Su tutte le pratiche trattate dal soggetto esterno viene svolto un doppio controllo in successione dall'Ufficio Accertamenti e poi dal Responsabile del Tributo. Gli eventuali errori rilevati vengono contestati alla Società esterna e comportano, se del caso, l'applicazione di penali così come previste da contratto.

Prima di affrontare i rilievi emersi nel corso dell'esame degli atti, può essere di interesse un breve approfondimento sul cosiddetto **“carattere non doveroso” dell'autotutela tributaria**, sul quale si è espressa la Corte Costituzionale con sentenza n. 181/2017.

Secondo il giudice delle leggi *“non esiste un dovere dell'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela e, mancando tale dovere, il silenzio su di essa non equivale ad inadempimento, né, d'altro canto, il silenzio stesso può essere considerato un diniego, in assenza di una norma specifica che così lo qualifichi giuridicamente, con la conseguenza che il silenzio dell'amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela non è contestabile davanti ad alcun giudice”*.

La sentenza prosegue: *“Se questa Corte affermasse il dovere dell'amministrazione tributaria di pronunciarsi sull'istanza di autotutela, aprirebbe la porta (ammettendo l'esperibilità dell'azione contro il silenzio, con la conseguente affermazione del dovere dell'amministrazione di provvedere e l'eventuale impugnabilità dell'esito del procedimento che ne deriva) alla possibile messa in*

*discussione dell'obbligo tributario consolidato a seguito dell'atto impositivo definitivo. L'autotutela finirebbe quindi per offrire una generalizzata "seconda possibilità" di tutela, dopo la scadenza dei termini per il ricorso contro lo stesso atto impositivo".*

In ogni caso, tuttavia, giova ricordare, quale principio generale quanto contenuto nella sentenza n. 1710/2007 della Corte di Cassazione, secondo cui è auspicabile che l'Amministrazione finanziaria abbia *"la sensibilità, per non dire il dovere, di accertarsi e di verificare la veridicità delle affermazioni dei cittadini in virtù dei principi sanciti dallo Statuto dei contribuenti (L. n. 212 del 2000), quali quello dell'affidamento, di buona fede e di collaborazione che [...] dovrebbero sempre informare tutti i rapporti fra Amministrazione e contribuenti, in un paese democratico come l'Italia, comportamento questo che porterebbe alla riduzione dell'enorme massa di contenzioso tributario con notevole risparmio per le finanze pubbliche"*.

Per completare il quadro di riferimento, con riguardo specificamente al Comune di Milano, il Regolamento Carta dei Diritti del Contribuente, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 92 del 21 ottobre 2002, comunque prevede:

- all'art. 43 comma 2 che *"Il provvedimento è comunicato alla parte interessata"*, in caso di procedimento attivato d'ufficio;
- ai sensi dell'art. 48 che *"L'Amministrazione comunica all'interessato l'esito dell'istanza con atto scritto motivato in fatto e in diritto, indicando i documenti e gli altri elementi di prova su cui la decisione è fondata"*, in caso di procedimento iniziato su istanza di parte.

Pertanto, pur non essendovi un esplicito obbligo a provvedere sull'istanza di annullamento in autotutela, l'Amministrazione comunale ha comunque ritenuto di attivarsi presso il cittadino istante nei termini indicati.

### **Rilievi di ordine generale**

Un approfondimento utile può essere fatto in materia di responsabile del procedimento/responsabile del tributo in quanto negli atti esaminati, si è riscontrata la mancata indicazione, in calce ad essi, dei relativi nominativi.

Come è noto, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 7 agosto 1990, n. 241, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento il responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

Il nominativo del Responsabile del procedimento deve essere indicato per esteso, per permetterne l'esatta individuazione da parte del cittadino, destinatario del provvedimento finale.

L'art. 1, comma 692 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) prevede la designazione da parte del Comune di un "funzionario responsabile a cui sono attribuiti tutti i poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale, compreso quello di sottoscrivere i provvedimenti afferenti a tali attività, nonché la rappresentanza in giudizio per le controversie relative al tributo stesso."



Il Comune di Milano è stato autorizzato con nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze prot. n. 34878 del 31 luglio 2019, in risposta al quesito dell'Ente, a nominare più di un funzionario responsabile del tributo, distinguendone le funzioni.

Con provvedimenti separati del Sindaco<sup>26</sup> e dei Direttori di Direzione<sup>27</sup>, quindi, sono stati attribuiti i relativi incarichi nei quali sono stati dettagliati compiti e funzioni. Con deliberazione della Giunta Comunale n. 2288 del 20 dicembre 2019 sono stati designati i Funzionari Responsabili Tari e Imu/Tasi e dei Funzionari Responsabili della Riscossione.

Il Regolamento Carta dei Diritti del contribuente, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 92 del 21 ottobre 2002, prevede, inoltre, che il direttore sovraordinato svolga ruolo di sostituto in caso di assenza o impedimento dei soggetti incaricati<sup>28</sup>.

Secondo un approccio sostanzialistico, si potrebbe affermare che la figura del Funzionario Responsabile del Tributo, resa obbligatoria dall'art. 1, comma 692 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, assorba anche i compiti del Responsabile del Procedimento, di cui alla Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Tuttavia, tenuto conto che, anche al procedimento tributario si applica la disciplina prevista dalla L. 241/90, salvo alcune parti di essa (art. 13 in materia di partecipazione<sup>29</sup>, art. 24 in materia di esclusione dal diritto di accesso<sup>30</sup>) e quindi anche in questo ambito rimangono cogenti gli obblighi in materia di indicazione del Responsabile del procedimento, si suggerisce di indicare, tra i visti di ogni atto di risposta al contribuente:

- in primo luogo, la deliberazione della Giunta Comunale n. 2288 del 20 dicembre 2019 (“Designazione dei Funzionari Responsabili Tari e Imu/Tasi e dei Funzionari Responsabili della Riscossione”), in quanto in nessun atto esaminato ne è stata riscontrata la citazione;
- in secondo luogo, di precisare che il Responsabile del Tributo è anche Responsabile del procedimento.

Con riguardo alla TARI, infine, in alcuni atti esaminati nel corso dell'attività di controllo è stata riscontrata la presenza di una doppia firma resa da due funzionari responsabili del tributo. A tal fine in data 31 maggio 2021 è stato richiesto un chiarimento alla Direzione competente da cui è

<sup>26</sup> Atti a firma Sindaco: P.G. 0349368/2019; P.G. 0349361/2019; P.G. 0349352/2019.

<sup>27</sup> Determinazioni dirigenziali: n. 7281 del 2 dicembre 2019; n. 7189 del 2 dicembre 2019.

<sup>28</sup> Si vedano gli articoli 33, 37, 41.

<sup>29</sup> Legge 241/1990 - Art. 13 Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione

*“Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.*

*2. Dette disposizioni non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano, nonché ai procedimenti previsti dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119 e successive modificazioni.”*

<sup>30</sup> Art. 24 Esclusione dal diritto di accesso *“1. Il diritto di accesso è escluso: [...] b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano[...].”*



emerso che la disciplina relativa al tributo in parola ha visto denominare lo stesso, nel corso del tempo, come TARSU, TARES, TARI. Poiché ognuno di questi tributi aveva un differente funzionario responsabile, nelle posizioni più datate oggetto di atto di autotutela, si è ritenuto necessario, da parte degli Uffici, acquisire la firma dei Responsabili che *pro tempore* presidiavano l'attività.

## **Rilievi sui singoli atti**

### **1. Riferimenti normativi**

In n. 18 atti sui 148 esaminati è stata rilevata una carenza nell'esatta indicazione dei pertinenti riferimenti normativi, in quanto genericamente citati o assenti.

Come si è già avuto modo di osservare <sup>31</sup>, la puntuale indicazione dei visti di legge nell'atto amministrativo è necessaria al fine di consentire ai destinatari dello stesso e a chi vi abbia interesse di verificare i presupposti di legittimità delle scelte compiute. L'assenza nei visti della puntuale indicazione delle norme di riferimento ovvero l'indicazione di disposizioni normative non pertinenti ovvero, ancora, di norme abrogate, rende difficoltosa questa verifica e costituisce, in tal modo ostacolo, alla concreta realizzazione del principio di trasparenza.

Tra i rilievi più ricorrenti, si ricorda che negli atti sono citati:

- l'art. 14 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214. Lo stesso è stato abrogato dalla Legge 27 dicembre 2013, n. 147 e l'attuale norma di riferimento è l'art. 1 comma 704 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147<sup>32</sup>;
- l'art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, che è stato abrogato dal comma 1 al comma 12-ter dalla L. 27 dicembre 2019, n. 160. Sopravvivono i commi da 13 a 20, escluso il 13 bis. Pertanto sarebbe opportuno indicare quale comma dell'articolo richiamato deve ritenersi applicato al caso di specie;
- l'art. 8 e l'art. 9 del D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23. Si precisa che la L. 27 dicembre 2019, n. 160 ha abrogato i commi 2-3-4-5-6-7 dell'art. 8 e i primi otto commi dell'art. 9. Pertanto, anche in questo caso, sarebbe opportuno indicare quale comma dell'articolo richiamato deve ritenersi applicato al caso di specie.

Si raccomanda, pertanto, una corretta indicazione dei presupposti di legge e si fa onere di una puntuale verifica degli stessi prima della sua definitiva adozione.

### **1. Protocollo**

In n. 10 atti sul totale di n. 148 esaminati è stata rilevata la mancata protocollazione dell'atto conclusivo del procedimento.

<sup>31</sup> Relazione finale Controlli successivi di regolarità amministrativa anno 2019 Prot. 12/06/2020.0209502.I.

<sup>32</sup> Art. 1, comma 704, Legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)": E' abrogato l'articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.



È stata quindi avviata una specifica interlocuzione con la Direzione interessata, volta a chiedere un supplemento di atti. Sono state fornite le copie protocollate di due provvedimenti, mentre per i restanti otto è stato precisato che è sì verificato un problema tecnico, a causa del quale *“il sistema non consentiva la protocollazione e l’invio in automatico delle stesse copie firmate digitalmente per cui la copia firmata non risultava protocollata e quella protocollata non risultava firmata”*.<sup>33</sup>

Giova rammentare che il numero di protocollo ha la precisa funzione d’individuare il singolo atto, pertanto si suggerisce alla Direzione interessata di inviare al contribuente entrambi i file, sia quello che reca l’indicazione del protocollo che quello con la firma digitale.

## 2. Presidio dei canali di comunicazione con i cittadini

Nel corso del controllo della documentazione prodotta dagli uffici, si è riscontrato che i cittadini utilizzano alcuni indirizzi di Posta Elettronica Ordinaria o Certificata diversi da quelli indicati sul sito internet istituzionale del Comune<sup>34</sup>.

Pur non rilevando ai fini della legittimità, si suggerisce, di razionalizzare ulteriormente i canali di comunicazione tra i contribuenti e l’Amministrazione, se del caso, avvalendosi anche di una piattaforma dedicata ove canalizzare tutte le interlocuzioni.

## 3. Qualità degli atti

Questa Segreteria Generale, nei propri referti riguardanti l’attività svolta in merito ai controlli successivi di regolarità amministrativa, ha più volte fornito indicazioni con riguardo alla motivazione dei provvedimenti amministrativi.

L’art. 3 della legge 241/1990 prevede che:

*“1. ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l’organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria.*

*2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.*

*3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell’amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest’ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l’atto cui essa si richiama.*

*4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l’autorità cui è possibile ricorrere.”*

Nel rammentare, anche in questa sede, come la motivazione del provvedimento costituisca presupposto indefettibile della legittimità, si dà atto che in alcuni documenti esaminati<sup>35</sup> nel corso dell’attività di controllo svolta nel primo semestre della corrente annualità 2021, sono stati riscontrati

<sup>33</sup> Comunicazione pervenuta a mezzo mail da parte della Direzione Specialistica Incassi e Riscossione in data 7 luglio 2021

<sup>34</sup> <https://www.comune.milano.it/servizi/imu-tasi-e-ici-autotutela>

<sup>35</sup> n. 12 atti sul totale complessivo di n. 148 posizioni esaminate





marginari di miglioramento della parte motivazionale, che, seppur presente negli atti esaminati, avrebbe potuto essere meglio argomentata, anche ai fini di una migliore intelligibilità del provvedimento assunto<sup>36</sup>.

In uno dei casi esaminati è stata rilevata una motivazione che appare carente sotto il profilo della esplicitazione dei presupposti di fatto e di diritto. In particolare, non viene descritto il caso di specie e viene richiamato il virgolettato di un Regolamento comunale, senza precisare quale.

In un altro caso, l'Amministrazione risponde al contribuente istante con riguardo a IMU e TASI nel modo seguente:

- per quanto attiene all'IMU, viene richiamata la normativa regolamentare e viene confermato l'avviso di accertamento;
- per quanto riguarda, invece, il tributo TASI, viene annullato l'avviso di accertamento richiamando la normativa di riferimento.

In entrambi i casi, ad avviso di questa Segreteria, viene fornita una motivazione che appare sintetica, in quanto non risultano ben circostanziati i presupposti di fatto.

In un altro caso ancora, un cittadino, con propria istanza, forniva agli Uffici molteplici dichiarazioni, fra cui quella di aver versato in eccesso rispetto a quanto dovuto, chiedendo informazioni sulle modalità di recupero del *quantum* non dovuto all'Amministrazione. La risposta inviata al contribuente, pur riscontrando altri quesiti, non specificava indicazioni sulle modalità di ripetizione.

In uno dei casi esaminati, la fattispecie ritenuta sussistente dall'Amministrazione risultava disciplinata dal comma 681 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, il quale prevede: *“Nel caso in cui l'unità immobiliare è occupata da un soggetto diverso dal titolare del diritto reale sull'unità immobiliare, quest'ultimo e l'occupante sono titolari di un'autonoma obbligazione tributaria. L'occupante versa la TASI nella misura, stabilita dal comune nel regolamento, compresa fra il 10 e il 30 per cento dell'ammontare complessivo della TASI, calcolato applicando l'aliquota di cui ai commi 676 e 677. La restante parte è corrisposta dal titolare del diritto reale sull'unità immobiliare. Nel caso in cui l'unità immobiliare è detenuta da un soggetto che la destina ad abitazione principale, escluse quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, il possessore versa la TASI nella percentuale stabilita dal comune nel regolamento relativo all'anno 2015. Nel caso di mancato invio della delibera entro il termine del 10 settembre 2014 di cui al comma 688 ovvero nel caso di mancata determinazione della predetta percentuale stabilita dal comune nel regolamento relativo al 2015, la percentuale di versamento a carico del possessore è pari al 90 per cento dell'ammontare complessivo del tributo”*.

Nel caso di specie, è emerso dalla documentazione esibita ai fini del controllo, che l'inquilino produceva un contratto di locazione biennale che copriva gli anni di imposta interessati dagli avvisi di accertamento, circostanza, questa, che non emerge dalla lettura del provvedimento finale.

<sup>36</sup> Relazione finale Controlli successivi di regolarità amministrativa anno 2019 Prot. 12/06/2020.0209502.I.

In considerazione della previsione di cui all'art. 3 della L. 241/1990, si suggerisce di meglio argomentare i presupposti della motivazione.<sup>37</sup>

\*\*\*\*\*

La relazione finale sui controlli successivi di regolarità amministrativa 2021, darà contezza degli ulteriori approfondimenti, attualmente in atto all'atto di redazione del presente documento e riguardanti i procedimenti analizzati durante l'attività del secondo semestre.

#### 4. RILASCIO AUTORIZZAZIONI PER L'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ DI COMMERCIO SU AREA PUBBLICA

##### Descrizione del procedimento

Il commercio su aree pubbliche<sup>38</sup> può essere svolto con le seguenti modalità: a) su posteggi dati in concessione per un periodo stabilito dal comune, compreso tra i nove e i dodici anni, tenuto conto dell'investimento effettuato; b) su qualsiasi altra area purché in forma itinerante.

Il Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 novembre 2020 ha approvato il testo delle "linee guida per il rinnovo delle concessioni di posteggio del commercio su aree pubbliche, aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020, ai sensi dell'art. 181, comma 4-bis, del decreto-legge n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020" ove si legge al punto 6) che "le citate concessioni sono rinnovate, alle prescritte condizioni, fino al 31 dicembre 2032. Qualora all'esito della verifica del possesso dei requisiti previsti dalle presenti linee guida emergano irregolarità rispetto ai parametri prescritti, si procede alla revoca della concessione".

La Giunta di Regione Lombardia, con deliberazione n° XI/4054 del 14/12/2020<sup>39</sup>, ha stabilito di recepire dette linee guida e di approvare l'allegato A "Disposizioni attuative della disciplina del commercio su aree pubbliche ai sensi degli articoli 17, comma 2 e 23, comma 1bis della l.r. 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) e criteri da applicare alle procedure di rinnovo delle concessioni di aree pubbliche ai fini dell'esercizio di attività artigianali, di somministrazione di alimenti e bevande e di rivendita di quotidiani e periodici delle disposizioni attuative della L.R. 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)".

<sup>37</sup> Relazione finale Controlli successivi di regolarità amministrativa anno 2020 Prot. 30/07/2021.0426036.I

<sup>38</sup> Art. 21 Legge Regionale 2 febbraio 2010, n. 6 Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere

<sup>39</sup> Deliberazione Giunta Regionale Lombardia n° XI/4054 del 14/12/2020, "Disposizioni attuative della disciplina del commercio su aree pubbliche ai sensi degli articoli 17, comma 2 e 23, comma 1bis della L.R. 2 febbraio 2010, n. 6 (testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) e criteri da applicare alle procedure di rinnovo delle concessioni di aree pubbliche ai fini dell'esercizio di attività artigianali, di somministrazione di alimenti e bevande e di rivendita di quotidiani e periodici: recepimento delle linee guida del ministero dello sviluppo economico del 25 novembre 2020 e sostituzione della D.G.R. 6 luglio 2020, n. 3338 e della D.G.R. 13 giugno 2016, n. 5296"



A seguito di Deliberazione della Giunta Comunale n. 1520 del 30 dicembre 2020<sup>40</sup>, con Determinazione dell'Area Attività Produttive e Commercio n. 11198 del 31 dicembre 2020 è stato approvato l'avvio delle procedure per il rinnovo, in attuazione delle citate linee guida ministeriali e delle disposizioni attuative regionali.

Come si evince da detta determinazione, la procedura di rinnovo è scandita dalle seguenti fasi:

- 1) ricognizione d'ufficio delle concessioni in scadenza al 31 dicembre 2020;
- 2) pubblicazione dell'elenco delle concessioni attive e dei soggetti titolari delle aziende intestatarie delle concessioni, a prescindere dalla forma giuridica prescelta, sia che le conducano direttamente sia che l'abbiano conferita in gestione temporanea;
- 3) presentazione in modalità telematica, da parte dei soggetti sopra indicati, di idonee dichiarazioni sostitutive di certificazioni o dell'atto di notorietà ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 riguardanti il possesso dei requisiti;
- 4) effettuazione da parte del Comune di Milano degli accertamenti d'ufficio ai sensi dell'art. 43 del D.P.R. n. 445/2000 e verifica istruttoria delle condizioni riportate nell'Avviso;
- 5) conclusione espressa del procedimento di rinnovo entro il 30 giugno 2021, tramite comunicazione a ciascun soggetto di accoglimento del rinnovo fino al 31 dicembre 2021, ovvero di diniego al rinnovo in esito alle risultanze istruttorie di cui al punto 4).

L'Avviso pubblico è stato pubblicato in data 31 dicembre 2020 sul sito <https://www.comune.milano.it> (sezione Bandi – Concorsi e Gare d'appalto>BANDI APERTI>AVVISI) e nella sezione “Primo Piano” del portale “Fareimpresa” del Comune di Milano (<http://fareimpresa.comune.milano.it>).

Come si è detto, il procedimento di rinnovo<sup>41</sup> ha ad oggetto le concessioni di posteggio in scadenza al 31 dicembre 2020 per le seguenti tipologie di attività:

- commercio su area pubblica presso i mercati settimanali scoperti;
- commercio su area pubblica presso i posteggi extra-mercato (chioschi, trespoli e posteggi extramercato);
- rivendita di quotidiani e periodici su area pubblica

In data 12 gennaio 2021 sono stati pubblicati gli elenchi dei soggetti titolari e delle concessioni ad essi intestate alla data di pubblicazione dell'Avviso.

---

<sup>40</sup> Deliberazione Giunta Comunale del Comune di Milano n. 1520 del 30 dicembre 2020 avente ad oggetto “Approvazione delle linee di indirizzo per l'avvio delle procedure per il rinnovo delle concessioni per l'esercizio delle attività di commercio su aree pubbliche presso i mercati settimanali scoperti e i posteggi extra-mercato e delle concessioni per la rivendita di quotidiani e periodici su area pubblica in attuazione delle Linee guida del Ministero dello Sviluppo Economico del 25 novembre 2020 e delle disposizioni attuative della DGR XI/4054/2020 di Regione Lombardia. Immediatamente eseguibile”

<sup>41</sup> Al fine di semplificare il procedimento amministrativo, tenuto altresì conto delle necessità derivanti dall'osservanza delle misure previste per il contenimento del contagio da virus Covid-19, tutte le comunicazioni formali tra l'Amministrazione e i soggetti titolari delle concessioni si sono svolte interamente in modalità telematica. In particolare, le dichiarazioni sostitutive ai sensi degli articoli 46 e 48 del D.P.R. n. 445/2000 sono state inoltrate esclusivamente tramite il portale telematico <http://www.impresainungiorno.gov.it/> tramite apposita modulistica realizzata con la collaborazione della Camera di Commercio.

Il procedimento di rinnovo ha avuto ad oggetto la verifica e l'accertamento del possesso dei seguenti requisiti<sup>42</sup>:

- essere in possesso dei requisiti morali e, in caso di vendita di alimentari o di somministrazione di alimenti e bevande, dei requisiti professionali di cui all'articolo 20 della Legge regionale n. 6/2010;
- essere intestatari di un numero di autorizzazioni nello stesso mercato, non superiore a quanto indicato dall'articolo 23, comma 11 *bis* della Legge regionale n. 6/2010;
- essere intestatari, in qualità di titolari (nella forma di imprese individuali, società di persone, società di capitali, cooperative regolarmente costituite) di una o più concessioni in scadenza al 31/12/2020;
- essere in possesso della carta di esercizio, ove richiesta;
- essere in possesso dell'attestazione annuale in corso di validità, oppure richiesta di rilascio di attestazione per l'anno in corso;
- per il rinnovo delle concessioni per la rivendita di quotidiani e periodici dovrà essere altresì dimostrata la regolarità contributiva al 30 giugno 2021;
- essere iscritti ai registri camerali quale ditta attiva, ove non sussistano le seguenti gravi e comprovate cause di impedimento temporaneo all'esercizio dell'attività: malattia certificata comunicata al Comune prima della data di avvio del procedimento di rinnovo e comunque prima del 31 dicembre 2020; gravidanza e puerperio certificati comunicati al Comune prima della data di avvio del procedimento di rinnovo e comunque prima del 31 dicembre 2020; assistenza a figli minori con handicap gravi come previsto dall'art. 33 della L. 104/1992 e dall'art. 42 del d.lgs. 151/2001; successione *mortis causa* in corso di definizione.

## **Rilievi sui singoli atti**

### **1. Motivazione**

Si segnala che in uno degli atti esaminati si legge *“Ai sensi del sopra citato Avviso le dichiarazioni potevano essere presentate a partire dal giorno 12 gennaio 2021 e debbono essere inviate entro e non oltre il 31 marzo 2021; la mancata presentazione della dichiarazione sostitutiva entro tali termini è causa di esclusione dalla procedura di rinnovo e le relative concessioni saranno pertanto revocate”*. Nel medesimo atto, adottato in data 31 marzo 2021 (data della scadenza per la presentazione delle dichiarazioni) si legge, altresì, che *“Alcune Imprese, appartenenti in particolare al comparto dei posteggi extra mercato e delle rivendite di prodotti editoriali, hanno reso noto di non esser venute a conoscenza dell'Avviso in tempo utile; Alcune Imprese hanno inoltre evidenziato che, a causa delle restrizioni determinate dalle disposizioni vigenti che hanno classificato la Lombardia in zona rossa, sussistono oggettive difficoltà nell'assolvimento degli adempimenti amministrativi connessi alla partecipazione alla procedura dei rinnovi”*.

---

<sup>42</sup> Nell'ambito del procedimento di rinnovo delle concessioni, il Comune ha dovuto effettuare la verifica dei pagamenti del canone COSAP con l'ausilio della banca dati comunale Ge.Ri. (Gestione Riscossione), nel rispetto del Regolamento per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del Regolamento per la disciplina del commercio sulle aree pubbliche. Nel corso del procedimento di rinnovo è stata data alle imprese la facoltà di regolarizzare le proprie posizioni debitorie nei confronti del Comune.



Sulla base della suddetta motivazione si dispone “Di prorogare al giorno 20 aprile 2021 il termine di presentazione delle dichiarazioni sostitutive per la partecipazione al citato “Avviso di avvio delle procedure per il rinnovo delle concessioni per l’esercizio delle attività di commercio su aree pubbliche presso i mercati settimanali scoperti e i posteggi extramercato e delle concessioni per la rivendita di quotidiani e periodici su area pubblica”.

Pur comprendendo la finalità positiva di applicare ai soggetti partecipanti il procedimento il più generale principio del *favor participationis*, si evidenzia che tale decisione assunta l’ultimo giorno utile inizialmente stabilito per la presentazione della documentazione, potrebbe aver di fatto alterato la par condicio in quanto astrattamente alcune imprese, nell’impossibilità oggettiva di presentare i documenti in tempo utile per il 31 marzo 2021, potrebbero aver desistito.

\*\*\*\*\*

La relazione finale sui controlli successivi di regolarità amministrativa 2021, darà contezza degli ulteriori approfondimenti, attualmente in atto all’atto di redazione del presente documento e riguardanti i procedimenti analizzati durante l’attività del secondo semestre.

## 5. REALIZZAZIONE DI OPERE A SCOMPUTO

### Descrizione del procedimento

Nell’ambito dei procedimenti urbanistici ed edilizi il concetto della realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo, da parte di un operatore privato attiene alla eventualità che, in relazione ad un intervento edilizio, sia esso legato ad una convenzione urbanistica o ad una pianificazione urbanistica a monte, sia esso direttamente realizzato nei casi previsti dallo strumento urbanistico generale, il privato stesso possa proporre od acconsentire alla realizzazione, di un’opera “pubblica”, quale *datio in solutum* rispetto alla dovuta corresponsione degli oneri di urbanizzazione previsti con il rilascio del titolo abilitativo; il valore dell’opera, calcolato secondo precisi parametri di legge e regolamenti, viene decurtato o interamente assorbito dalla somma che sarebbe dovuta a titolo di oneri di urbanizzazione primaria o secondaria.

Con il termine “opere di urbanizzazione” - cui i citati oneri concorrono al loro complessivo sostenimento - si indica l’insieme delle opere ed impianti necessari a rendere una porzione di territorio idonea ad essere effettivamente utilizzata con le destinazioni stabilite dagli strumenti urbanistici vigenti.

Norma di base risulta essere l’art.16 del D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) secondo cui: “1. *Salvo quanto disposto dall’articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all’incidenza degli oneri di urbanizzazione nonchè al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo*”.



La Legge (art. 4 della Legge 29 settembre 1964, n. 847 e art. 44 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865) elenca quali sono le opere di urbanizzazione primaria e quali le opere di urbanizzazione secondaria (vedi anche l'art. 44 commi 3 e 4 della Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12).

Il seguito della norma rimanda alle modalità di calcolo di quanto dovuto (per il Comune di Milano si rimanda alla deliberazione consiliare n. 73/2007 e ai successivi provvedimenti dirigenziali nonchè ai Prezzari Regionali aggiornati).

La citata Legge Regionale n.12 dell'11 marzo 2005 (Legge per il Governo del Territorio) sottolinea altresì all'art. 43 co.1 come *“I titoli abilitativi per interventi di nuova costruzione, ampliamento di edifici esistenti e ristrutturazione edilizia sono soggetti alla corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché del contributo sul costo di costruzione, in relazione alle destinazioni funzionali degli interventi stessi”*.

Il seguente art. 44 (Oneri di urbanizzazione) contiene ulteriori specifiche in ordine agli oneri di urbanizzazione, mentre al successivo art. 45, co. 1 viene ribadito che: *“A scomputo totale o parziale del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione, gli interessati possono essere autorizzati a realizzare direttamente una o più opere di urbanizzazione primaria o secondaria, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) (ora art. 1, comma 1, lettera e) e art. 36, commi 3 e 4, d.lgs. n. 50 del 2016 - n.d.r.). I comuni determinano le modalità di presentazione dei progetti, di valutazione della loro congruità tecnico-economica e di prestazione di idonee garanzie finanziarie nonché le sanzioni conseguenti in caso di inottemperanza. Le opere, collaudate a cura del comune, sono acquisite alla proprietà comunale”*.

Nel precisare come, ai sensi del successivo comma 2 *“non possono essere oggetto di scomputo le opere espressamente riservate, nel programma triennale delle opere pubbliche, alla realizzazione diretta da parte del comune”*, si evidenzia che, ai sensi del precitato art. 45 co.1, in data 10 giugno 2013 con deliberazione di Giunta Comunale n.1117/2013, il Comune di Milano ha adottato le *“Linee Guida per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale nell'ambito dei procedimenti urbanistici ed edilizi”*.

Di particolare rilevanza in tale documento è il capitolo 1, che inquadra i principi generali dell'istituto della realizzazione delle opere a scomputo, ribadendo, al comma 2, che la realizzazione di tali opere è subordinata alla preventiva valutazione favorevole da parte del Comune della necessità degli stessi in relazione al fabbisogno espresso dai Nuclei d'Identità Locale all'interno del Piano dei Servizi, del Piano di Governo del Territorio, da altri atti di programmazione e pianificazione urbanistica e dalle zone di decentramento.

Al comma 4 si evidenzia come la disciplina delle obbligazioni contrattuali tra soggetto attuatore e Comune delle modalità, dei tempi e delle garanzie di esecuzione delle opere e delle attrezzature è definita puntualmente nei programmi e nei piani, nonché nelle relative convenzioni attuative e atti unilaterali d'obbligo.

Il capitolo 2 delle Linee Guida è specificatamente dedicato alle opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri d'urbanizzazione e, riprendendo alcuni principi già sopra descritti, dispone anche circa la possibile localizzazione delle stesse, la loro qualifica e il loro conteggio in relazione al possibile diverso esito della loro concreta ed effettiva esecuzione.



Corre qui opportuno accennare alla natura del titolo edilizio abilitante all'esecuzione delle opere proposte a scomputo ed assentite od assentibili.

L'evoluzione legislativa, rapportata anche al recente rimando alle qualifiche degli interventi come obbligatoriamente riferita alla disciplina nazionale di cui all'art. 3 T.U. Edilizia, ha sensibilmente aumentato i casi in cui in luogo dell'ordinario esplicito permesso di costruire (art. 10 TU Edilizia) il titolo abilitante possa essere ricondotto alle tipologie di cui agli artt. 22 e 23 del TU Edilizia (SCIA e SCIA in alternativa al permesso di costruire).

Si ribadisce che l'effettiva esecuzione delle opere a scomputo da parte del privato è comunque subordinata all'approvazione del progetto da parte dell'Amministrazione Comunale.

In ragione di quanto sopra, l'Area competente, mediante la determinazione dirigenziale n. 65 del 31 maggio 2018, ha ritenuto opportuno procedere, qualificandolo quale "*Aggiornamento del Regolamento Edilizio*" alla precisazione secondo cui ai sensi dell'art 33 del Regolamento edilizio è possibile inserire, tra i titoli abilitanti all'esecuzione di opere in modalità diretta convenzionata, la SCIA con atto unilaterale d'obbligo.

Per la materia oggetto dei presenti controlli, si rimanda a tal proposito alla prevista, con tale strumento, "*realizzazione di opere urbanizzative primarie strettamente funzionali ai fini dell'agibilità dell'intervento*".

I capitoli 10 e seguenti delle Linee Guida riportano inoltre prescrizioni specifiche circa la conclusione del procedimento, in relazione a:

1. livelli di progettazione,
2. valutazione della congruità tecnico-economica dei progetti,
3. verifica e validazione dei progetti cui al punto 2,
4. determinazione dell'importo riconosciuto delle opere
5. contenuti della convenzione e dell'atto unilaterale d'obbligo.

Nel capitolo 16 vengono poi descritte competenze e attività dei Responsabili del Procedimento e, nello specifico, del Responsabile del procedimento indicato dal soggetto attuatore, del Responsabile del Procedimento per la realizzazione delle Opere di Urbanizzazione ed Attrezzature, di seguito R.O.U.A. e del Responsabile del Procedimento Urbanistico, di seguito R.P.U..

Il R.O.U.A. (capitoli 16.2 e 16.10 delle Linee Guida) appare di fatto figura centrale dei procedimenti oggetto del presente controllo.

Circa, infatti, lo svolgimento del procedimento, va anzitutto considerato come si debba necessariamente fare riferimento al *corpus* normativo introdotto agli artt. 14 e segg. della Legge n. 241/90 s.m.i., laddove, al fine di conferire maggiore speditezza e celerità e quindi tempi certi al procedimento, viene prevista lo strumento della Conferenza dei Servizi, nelle sue varie modalità (es. Istruttoria Asincrona, Sincrona, Decisoria, ecc.), secondo una scelta di idoneità rapportata allo stato di avanzamento della procedura e alla sua complessità.



L'attività svolta in sede di controllo per quanto attiene al materiale caricato ed esaminato va ad interessare in particolare anche i profili monetari della stessa, laddove cioè si va a verificare, secondo la corretta applicazione dei computi metrici estimativi, quanto proposto dal soggetto attuatore e quanto oggetto di asseverazione del tecnico comunale competente, da trasporre puntualmente negli atti convenzionali successivi.

Non è infrequente che la concreta entità e qualità delle opere che vengono realizzate a scomputo siano il frutto di successive richieste di modifiche progettuali, in ragione di più attente e preponderanti sopravvenute esigenze dell'Amministrazione Comunale. Così come la proposta di eseguire opere urbanizzative a scomputo forma spesso oggetto di iniziativa dell'Amministrazione medesima, cui il soggetto attuatore assente.

L'attività di controllo si è quindi rapportata, in relazione allo svolgersi di tali conferenze, alla corretta emissione degli atti in ordine alla tempistica rispettata, nonché alla regolare stesura di verbali delle medesime.

Ulteriore attenzione viene posta in relazione alla corretta verifica e validazione dei progetti nelle tre possibili fasi (preliminare, definitivo, esecutivo).

Si è potuto comunque riscontrare come in tempo di emergenza sanitaria Covid-19 le modalità telematiche di realizzazione delle conferenze abbiano ricevuto significativo impulso.

Da ultimo, va osservato come al momento in cui il soggetto attuatore viene conclusivamente abilitato alla realizzazione dell'opera "pubblica" a scomputo degli oneri, lo stesso viene altresì rimandato alla necessaria attuazione di quanto previsto dai capitoli 8 e 9 delle Linee Guida, con l'adozione di tutta la procedura di affidamento delle opere, delle quali dovrà tempestivamente dare puntuale dimostrazione al Comune di Milano. L'operatore dovrà, altresì, rendicontare, con idonea rappresentazione, tutte le attività correttamente espletate, anche in ordine a normativa antimafia, sicurezza sul lavoro, regolarità contributiva, tracciabilità dei flussi finanziari, oltre al rispetto di quanto previsto dai Protocolli sottoscritti con associazioni delle imprese edili e organizzazioni sindacali.

Si ricorda, in particolare, anche il capitolo 9.6 delle Linee Guida che riporta precisi indirizzi attinenti i bandi di gara, con procedimento da tenere comunque aggiornato in coerenza con il codice dei contratti pubblici vigente.

Infine, si richiama la disciplina di cui al capitolo 17 delle Linee Guida, attinenti al collaudo e presa in carico delle opere, ad esito dell'attento espletamento delle procedure ivi descritte.

I procedimenti in questione vengono trattati da parte dello Sportello Unico per l'Edilizia, tuttavia, l'ambito delle opere di Urbanizzazione eseguite "a scomputo" (totale o parziale) degli oneri concessori ha coinvolto anche altre Direzioni comunali, in quanto il procedimento richiede il rilascio di pareri endoprocedimentali in ordine alla qualità del progetto e alla congruità "economica" dello stesso, in relazione al valore delle opere quantificate "a scomputo".



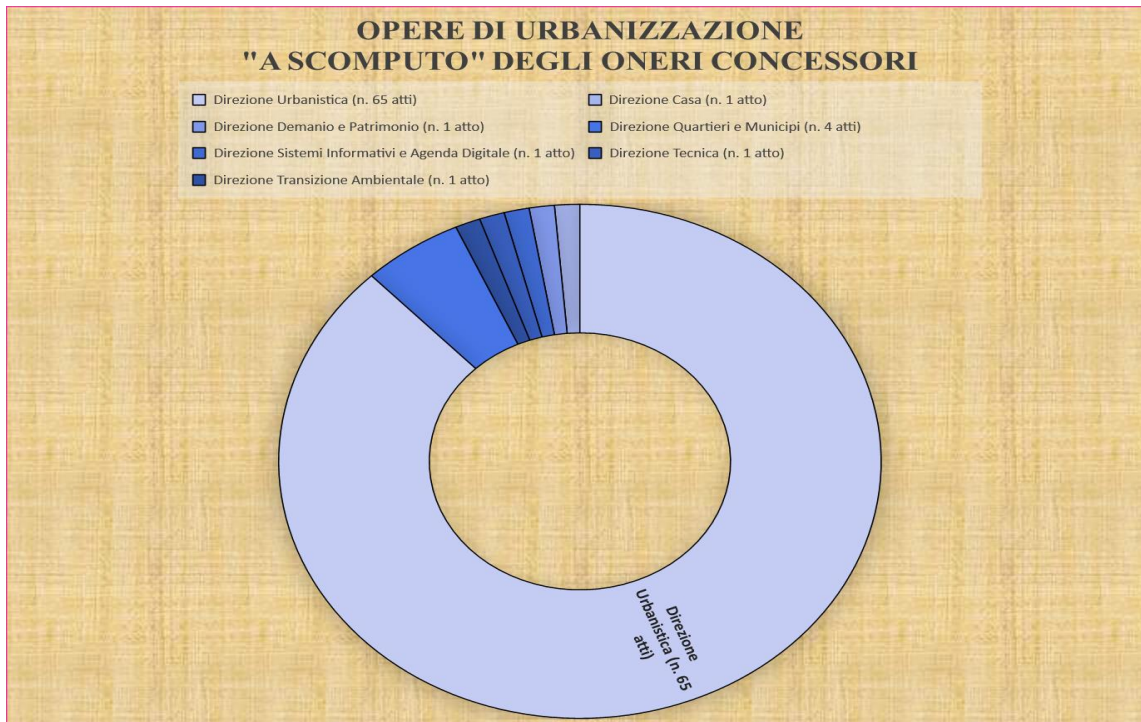


Grafico 2 – Opere di Urbanizzazione “a scomputo” degli oneri di urbanizzazione.

### **Rilievi sui singoli atti**

#### **Incompleta indicazione dei dati del procedimento**

In n. 22 casi si è riscontrato che nel testo dell’atto non sono stati adeguatamente citati gli atti che hanno dato impulso al procedimento o hanno indirizzato lo stesso, con particolare riferimento a loro tipologia e data. Non appare infatti sufficiente, per la leggibilità dell’atto, la semplice indicazione, in testata o nell’oggetto, dei soli dati di protocollo della originaria istanza. Fra questi, in un solo caso riguardante il verbale di una conferenza dei servizi, si è riscontrato un sintetico riferimento a un generico progetto attinente un Programma Integrato di Intervento.

#### **Mancata indicazione del titolare dell’istruttoria**

In n. 15 casi sono state rinvenute mail non sottoscritte dal titolare dell’istruttoria e inviate dalla casella di posta elettronica ordinaria dell’Unità Opere di Urbanizzazione. Tali mail erano volte a richiedere aggiornamenti progettuali a soggetti quali operatori o progettisti. A tale proposito, si ritiene opportuno precisare come risulti necessaria la sottoscrizione di ciascuna comunicazione verso l’esterno da parte del soggetto avente titolo all’invio (ad esempio il R.O.U.A. o chi per suo conto), che non può essere quindi generico.

#### **Mancata indicazione delle conseguenze all’assenza di riscontro da parte dell’operatore**

In n. 5 casi si è riscontrato che nulla veniva evidenziato circa l’eventualità che non fosse dato riscontro a quanto richiesto, solitamente consistente nell’improcedibilità dell’esame tecnico o nella sua conclusiva valutazione negativa. Tale indicazione appare invece essenziale al corretto sviluppo del procedimento.

## Certezza dei termini di conclusione del procedimento amministrativo

In alcuni casi fra quelli esaminati si è rilevata la mancata indicazione dei tempi di riscontro alla richiesta di pareri/integrazioni oppure i pareri delle Direzioni comunali competenti sono stati resi oltre il termine procedimentale di 45 giorni che la norma assegna alle Pubbliche Amministrazioni.

**Si rammenta che, ai sensi dell'art. 2 della Legge 241/1990 e s.m.i. è sempre necessario garantire la certezza dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, cui sono naturalmente preordinati e connessi gli atti endoprocedimentali. Per questo motivo è necessario indicare in tali atti un termine certo entro cui provvedere per non vanificare il rispetto della tempistica del procedimento nella sua interezza.**

Con riguardo ai termini di convocazione della Conferenza di Servizi si rappresenta quanto segue.

Come è noto, lo strumento della Conferenza di servizi, nelle sue varie forme (istruttoria, decisoria, semplificata, sincrona o asincrona), come via via delineate dagli artt. 14 e seguenti della L. 241/90 e s.m.i., si sostanzia in un modulo procedimentale volto all'accelerazione dell'istruttoria, laddove vi sia necessità di raccogliere i pareri di varie Aree o anche di soggetti estranei al Comune, onde tempestivamente giungere all'espressione della posizione conclusiva dell'Amministrazione sul progetto presentato. In particolare, l'art. 14 bis della L. 241/90 prevede che *“La conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte”*.

In alcuni casi, fra quelli esaminati, dalla documentazione prodotta ai fini del controllo, si è rinvenuto intercorrere un lasso di tempo notevole tra la presentazione della richiesta del permesso di costruire da parte dell'operatore e l'indizione della Conferenza dei Servizi.

Pur precisando che, ai fini della correttezza del procedimento, risulta rilevante che lo stesso si concluda entro il termine normativamente prescritto e ciò al fine di scongiurare possibili danni da ritardo ex lege 241/1990 art. 2 bis, si ritiene di rammentare come i tempi di convocazione della Conferenza dei Servizi debbano sempre contemperare, da una parte, l'esigenza di istruire progetti complessi e, dall'altra, quella di non vanificare l'efficacia e la tempestività dello strumento.

## CONCLUSIONI

L'attività dei controlli nel primo semestre 2021 ha ancora risentito dello stato emergenziale determinato dalla diffusione del virus Covid-19. L'Amministrazione Comunale si è, infatti, dovuta concentrare nella gestione prioritaria delle emergenze contingenti, per questo motivo i procedimenti riguardanti gli ambiti relativi a “Accordi di collaborazione con soggetti privati ai sensi dell'art. 119 del D. Lgs. 267/2000”; “Proroghe e rinnovi di affidamenti di beni, servizi e lavori”; “Provvedimenti di gestione del personale”; “Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP)”, verranno esaminati nel secondo semestre.

Con riguardo al merito e alle risultanze dell'attività di controllo descritte nei precedenti paragrafi, le irregolarità rilevate e le linee operative conseguentemente indicate nella presente relazione, nel corso dell'esame, hanno formato oggetto di condivisione con gli Uffici comunali coinvolti dai procedimenti analizzati.

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

Dirigente referente estensore:  
Dott.ssa Maria Elisa Borrelli

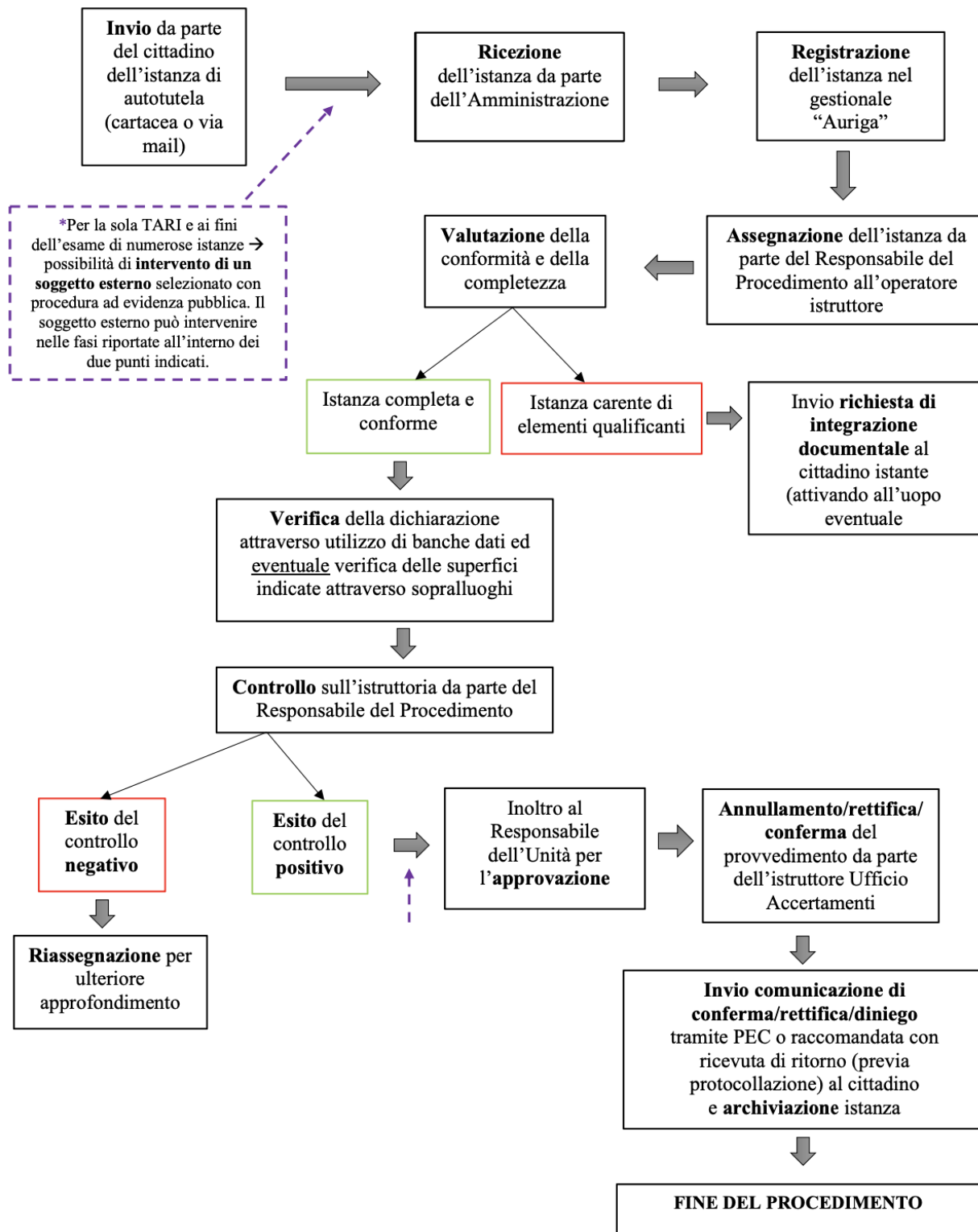
Funzionari amministrativi referenti:  
Dott. Luciano Ossani  
Dott. Michele Frascini  
Dott.ssa Laura Eleonora Martini





## Appendice I

### ADOZIONE DI PROVVEDIMENTI IN AUTOTUTELA NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI RIGUARDANTI L'APPLICAZIONE DELL'**IMU** E DELLA **TARI**



## Elenco dei grafici

Grafico n. 1 – Attività di controllo I Semestre	pag. 7
Grafico n. 2 – Opere di Urbanizzazione “a scomputo” degli oneri di urbanizzazione	pag. 32