

II.3 Rischi corruttivi e trasparenza

II.3.1 Contesto di riferimento: I soggetti coinvolti, ruoli e responsabilità

Con la Legge n. 190/2012 sono state approvate le “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” che introducono nell’ordinamento nazionale un sistema organico di prevenzione della corruzione, caratterizzato da due livelli strategici:

- ❖ **nazionale**, mediante la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) di volta in volta approvato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione;
- ❖ **decentrato**, mediante la predisposizione da parte di ogni amministrazione pubblica di un piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Ai sensi dell’art. 1, comma 8, della Legge n. 190/2012 e s.m.i., la Giunta Comunale definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategica-gestionale e del **Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)**, il quale viene adottato dal citato organo di indirizzo ogni anno entro il 31 gennaio, su proposta del **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)**.

Per l’anno in corso, il Consiglio dell’ANAC con Del. del 14 gennaio 2022 ha differito al 30 aprile del corrente anno il termine per approvare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024.

In particolare, il Comune di Milano, con Del. della Giunta Comunale n. 137 del 31 gennaio 2014 ha adottato il primo Piano comunale di Prevenzione della corruzione comprensivo del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, cui hanno fatto seguito annualmente distinti aggiornamenti sino alla recente Del. di Giunta Comunale n. 579 del 29 aprile 2022, la cui predisposizione è stata effettuata nell’ambito di una strategia generale di prevenzione dal rischio di corruzione, già delineata dal primo Piano Nazionale Anticorruzione del settembre 2013, basata sui principi cardine e volta a conseguire gli obiettivi previsti all’interno della *Figura II.XIII*.

Principi Cardine del PTPCT del Comune di Milano	Obiettivi del PTPCT del Comune di Milano
Partecipazione e sinergia della macrostruttura dell’Ente	Riduzione delle opportunità che si manifestino casi di corruzione
Individuazione delle attività a rischio di corruzione	Aumento della capacità di individuare casi di corruzione
Definizione di modelli operativi per la gestione del rischio	Creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione
	Consolidamento nei dipendenti pubblici della consapevolezza dei principi di etica e legalità dell’azione amministrativa
	Impatto reputazionale della Pubblica Amministrazione

Figura II.XIII: I Principi Cardine e gli Obiettivi del PTPCT del Comune di Milano

Per quanto riguarda, l'attuazione dei principi "partecipazione e sinergia della macrostruttura dell'Ente" e "Individuazione delle attività a rischio di corruzione", è previsto il seguente iter annuale:

- I. i dirigenti apicali, su impulso del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, propongono una mappatura delle attività a rischio di corruzione tenendo conto dell'attuazione delle misure organizzative dell'anno precedente.
- II. Entro il 30 settembre di ogni anno, i dirigenti apicali comunicano al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, informando contestualmente il Direttore Generale, i risultati dell'analisi effettuata, formulando – ove necessario - sia nuove proposte finalizzate alla tempestiva adozione di ulteriori strumenti atti alla prevenzione del rischio, sia proposte di modifica dei modelli operativi già in uso, specialmente nel caso in cui si siano verificati eventi corruttivi nell'ambito delle rispettive aree/direzioni.
- III. Elaborazione dei modelli operativi di prevenzione e gestione del rischio, come riportati nella Parte quarta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza adottato dalla Giunta Comunale con Del. n. 579 del 29 aprile 2022, costruiti ponendo attenzione ai processi, intesi come sequenza di attività interrelate e interagenti che trasformano risorse in output destinati a soggetti esterni o interni all'Amministrazione, i quali risultano essere un concetto organizzativo più flessibile, gestibile, completo e concreto rispetto al procedimento ai fini dell'individuazione delle attività a rischio.

Per quanto riguarda le funzioni di **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)**, esse sono attribuite dal Sindaco, di regola, al *Segretario Generale*, fatta salva la possibilità di assumere motivate diverse scelte anche su indicazione del medesimo Segretario Generale. L'incarico ha durata pari al mandato sindacale, salvo motivata diversa scelta, purché comunque la durata minima sia fissata a tre anni. Quanto anzidetto allo scopo di assicurare al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di potere disporre di sufficiente autonomia e indipendenza nell'espletamento del proprio incarico. Nel caso di una temporanea assenza del RPCT, dovrà essere tempestivamente nominato un sostituto che si ritiene di individuare sin d'ora nella figura del Vice Segretario Generale Vicario, salvo diversa individuazione a cui potrà provvedere lo stesso RPCT. In relazione alle misure anticorruzione previste dal PTPCT, il suddetto Responsabile svolge i seguenti compiti, per i quali può avvalersi di dipendenti dell'Ente anche assegnati a diversa area/direzione:

I compiti del Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Elabora annualmente, la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, che deve essere adottato dalla Giunta Comunale entro il 31 gennaio

Verifica (avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze) la concreta attuazione del codice di comportamento dell'Ente, tenendo conto delle attestazioni periodicamente rese dai dirigenti, e ne cura la diffusione ed il monitoraggio.

Individua, in collaborazione con i dirigenti apicali interessati, il personale da inserire nei percorsi di formazione incentrati sui temi dell'etica e della legalità.

Effettua il monitoraggio e la verifica sull'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nelle quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione ed il loro

I compiti del Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

	<p>coordinamento con le misure di formazione avvalendosi della collaborazione della Direzione Organizzazione e Risorse Umane.</p>
<p>Coordina, avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze, l'adempimento, da parte dell'Ente, degli obblighi di trasparenza contemplati dalle normative vigenti in materia, e propone e verifica nuove iniziative di promozione della trasparenza finalizzate al contrasto della corruzione.</p>	<p>Verifica (avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze o richiedendo specifiche attività di audit), la sussistenza di irregolarità nello svolgimento di procedure amministrative che possano avere riflessi sulle strategie di prevenzione della corruzione e di fenomeni di non corretta gestione amministrativa.</p>
<p>Verifica (avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze o richiedendo specifiche attività di audit), tenendo conto del supporto e del monitoraggio condotto all'interno di ciascuna direzione da parte dei rispettivi dirigenti, l'efficace attuazione del Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza e la sua idoneità al perseguimento dei risultati ivi previsti. A tal fine possono essere svolte attività di verifica anche tramite campionamento.</p>	<p>Effettua (avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze) opportune analisi per individuare le ragioni per le quali si sono verificati scostamenti in relazione ai risultati attesi e individua, anche su proposta dei dirigenti di riferimento dell'Area Internal Auditing, le misure correttive volte anche a migliorare o implementare il Piano, in coordinamento con i dirigenti apicali.</p>
<p>Propone (avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze) modifiche al Piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione.</p>	<p>Riceve e prende in carico le segnalazioni di condotte illecite ex art. 54 bis del D.lgs. 165/2001 e pone in essere gli atti necessari alle attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute.</p>
<p>Propone (avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze), anche al di fuori della periodicità annuale, integrazioni al Piano necessarie ad affrontare sin da subito rischi emergenti o processi non inseriti nella mappatura che, in esito a monitoraggi condotti anche con l'ausilio della funzione di audit, dovessero presentare aspetti di particolare criticità.</p>	<p>Avuta diretta conoscenza o notizia dell'esistenza o dell'insorgenza delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità (cfr. art. 15 comma 1 del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39), avvia nei confronti dell'interessato il procedimento di accertamento e assume i conseguenti provvedimenti sanzionatori previsti dalla vigente normativa.</p>
<p>Segnala i casi di possibile violazione della normativa suddetta all'Autorità Nazionale Anticorruzione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di competenza, nonché alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (cfr. art. 15 comma 2 del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39).</p>	<p>Definisce, in collaborazione con i dirigenti apicali interessati e con il supporto della Direzione Organizzazione e Risorse Umane, procedure appropriate per l'effettuazione di percorsi di selezione e formazione dei dipendenti che operano in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione</p>
<p>Segnala (avvalendosi di apposita Unità organizzativa posta alle sue dipendenze) all'organo di indirizzo politico e al Nucleo Indipendente di Valutazione eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, indicando agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui abbia avuto diretta conoscenza.</p>	

Entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo differimenti del termine stabiliti dalla Legge o dall'ANAC, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza trasmette al Sindaco, alla Giunta Comunale, al Consiglio Comunale e al Nucleo Indipendente di Valutazione, una **Relazione annuale sulle verifiche ed attività svolte nonché eventuali previsioni per l'anno successivo**, la quale è successivamente pubblicata sul portale del Comune di Milano.

Inoltre, i dirigenti apicali assumono il ruolo di “**Referenti**” del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e concorrono alla definizione delle attività previste nel PTPCT attraverso proposte volte all’introduzione di misure idonee a prevenire e contrastare il rischio di corruzione. In capo ai medesimi ricadono conseguenti obblighi di collaborazione, controllo, monitoraggio e azione diretta nelle materie del PTPCT, nonché ulteriori doveri di collaborazione per il rispetto sia degli obblighi relativi alla formazione sia di quelli relativi alla trasparenza, mediante la regolarità e tempestività della trasmissione dei dati da pubblicare e/o la diretta pubblicazione dei medesimi.

Tali attività, nonché il periodico aggiornamento delle azioni del PTPCT, rendono attuali gli obiettivi previsti dal medesimo e contribuiscono a delineare l’efficienza e la correttezza dei compiti assegnati alla dirigenza dalla vigente legislazione, anche ai fini del procedimento di valutazione, secondo quanto concordato con il Direttore Generale e i dirigenti apicali preposti al Ciclo di Gestione della Performance e delle risorse umane.

L’aggiornamento del PTPCT è necessario sia nel caso in cui vengano individuati nuovi rischi non mappati in precedenza o a seguito di modifiche legislative su materie o ambiti non disciplinati, sia a seguito di diversa valutazione dell’approccio del rischio di corruzione sull’organizzazione dell’Ente e a seguito di nuovi indirizzi del Legislatore o dell’ANAC.

I dirigenti apicali e tutti i dirigenti attestano di essere a conoscenza del PTPCT approvato e provvedono alla sua esecuzione. Essi devono astenersi ai sensi dell’art. 6 bis della Legge n. 241/1990 e s.m.i. in caso di conflitto di interessi, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto anche potenziale. Inoltre, i dirigenti apicali provvedono periodicamente al **monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali** ed alla tempestiva eliminazione delle anomalie eventualmente riscontrate e attestano semestralmente l’avvenuto monitoraggio, nonché gli eventuali scostamenti e le misure correttive adottate, nell’ambito della Relazione semestrale inerente le pubblicazioni in materia di trasparenza.

I dirigenti apicali riferiscono al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, con **cadenza almeno semestrale** e col supporto dei responsabili delle Unità amministrative di staff, circa l’attuazione dei modelli operativi previsti nella parte terza del PTPCT; a tal fine inseriscono all’interno della piattaforma informatica dedicata (Xarc PAC), entro il 15 gennaio, un report circa lo stato di attuazione dei modelli riferiti all’anno precedente, ed entro il 15 luglio, un report circa lo stato di attuazione dei modelli riferiti all’anno in corso. Tale reportistica dovrà essere accompagnata da tutta la documentazione utile e necessaria a dare contezza della effettiva attuazione dei modelli operativi.

All’interno della prevenzione della corruzione e della trasparenza, gioca un ruolo importante anche il NIV, in quanto:

Funzioni del NIV

Verifica la coerenza del PTPCT con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale del Comune di Milano, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance

Attesta l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto Legislativo n.33/2013 e s.m.i.

Verifica anche sulla base delle segnalazioni ricevute dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di trasparenza

Richiede al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento delle attività di controllo ed effettuare audizioni dei dipendenti dell'Ente

Può coadiuvare il RPCT nelle attività di riesame periodica del PTPCT, fornendo, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi) ed alla valutazione e al trattamento dei rischi, la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance e l'adeguatezza dei relativi indicatori

Figura II.XIV: Funzioni del Nucleo Indipendente di Valutazione

II.3.2 Analisi del contesto esterno nell'ambito del PTPCT

L'analisi del contesto generale, effettuata attraverso il reperimento e l'elaborazione di informazioni e dati nazionali e locali, relativi al livello di legalità e sicurezza sia reale sia percepito, aiuta ad evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Ente opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Ciò in relazione sia al territorio di riferimento, sia a possibili relazioni con gli attori esterni, che possono influenzarne l'attività, sia alla percezione che i cittadini hanno del comportamento dell'Amministrazione.

Nel rinviare più compiutamente all'analisi contenuta nel PTPCT 2022 – 2024 pubblicato in Amministrazione Trasparente nella sezione

<https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione>

si intendono qui richiamare solo alcune delle considerazioni più rilevanti.

A tale riguardo, è utile richiamare lo Studio annuale relativo al calcolo dell'**Indice di Percezione della Corruzione** (c.d. CPI), che misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo, assegnando 0 punti quando ritenuti molto corrotti e 100 punti ai Paesi percepiti come per nulla corrotti. Tale indice deriva dall'impiego di 13 strumenti di analisi e sondaggi rivolti ad esperti provenienti dal mondo del business.

In particolare, l'Italia guadagna 3 punti rispetto allo scorso anno, che le consentono di compiere un balzo in avanti di 10 posizioni nella classifica dei 180 Paesi oggetto dell'analisi, posizionandosi

dunque al **42esimo¹¹ posto** nel mondo con un punteggio di **56 su 100**, e al **17esimo posto** su 27 paesi dell'Unione Europea

Come sottolineato nel comunicato di presentazione dell'evento di illustrazione del CPI tenutosi in data 25 gennaio 2022: *“il progresso dell'Italia evidenziato in questa edizione del CPI, in linea con il costante miglioramento dal 2012 ad oggi, è il risultato della crescente attenzione dedicata al problema della corruzione nell'ultimo decennio e fa ben sperare per la ripresa economica del Paese dopo la crisi generata dalla pandemia. La fase di rilancio del Paese richiede infatti la massima attenzione alla prevenzione dei rischi di corruzione, affinché gli impegni presi per la digitalizzazione, l'innovazione, la transizione ecologica, la sanità e le infrastrutture possano trovare piena realizzazione”.*

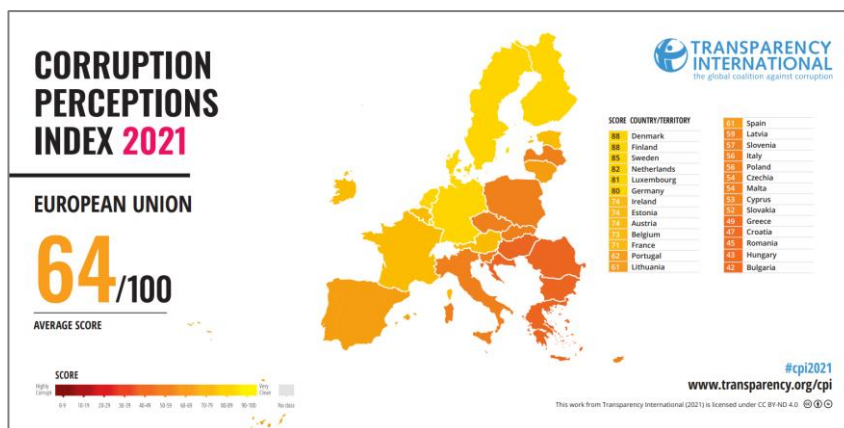


Figura II.XV: CPI 2021 – Unione Europea

Di seguito si riportano alcune illustrazioni che permettono di analizzare l'andamento del CPI in Italia



Figura II.XVI: Il CPI in Italia 2021



Figura II.XVII: Andamento CPI Italia dal 2012

Effetti della Pandemia su economia e società

Come si evince dalla **Relazione Annuale 2020 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione** presentata alla Camera dei Deputati, nel corso dell'audizione del Presidente dell'Autorità svoltasi lo scorso 18 giugno e disponibile al link <https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-dell-anac-alla-camera>:

¹¹ <https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>

“La rapida diffusione della pandemia e le sue conseguenze hanno colpito quasi ogni aspetto della società e creato opportunità per la corruzione di prosperare e crescere, poiché le azioni intraprese per affrontare rapidamente le necessità conseguenti alla crisi possono portare a sacrifici della trasparenza. La corruzione drena le risorse dalle persone che ne hanno bisogno, mina la fiducia nelle istituzioni, esacerba le vaste disuguaglianze esposte dal virus e ostacola una forte ripresa”.

È comunque importante, come sottolinea l'**ANAC**, tenere alta l'attenzione su come vengono effettuati gli appalti, per garantire che le scelte vengano fatte in totale trasparenza, garantendo la qualità della spesa, oltre che, naturalmente, prevenendo infiltrazioni criminali.

L'Autorità ha più volte chiarito che:

“le deroghe inserite nei provvedimenti di emergenza devono essere compensate aumentando il livello di trasparenza sui contratti stipulati. E questo si può ottenere attraverso la digitalizzazione delle procedure di affidamento. Digitalizzare, infatti, significa insieme semplificazione, rapidità, trasparenza e lotta alla corruzione; le gare, quindi, devono ‘nascere’ digitali”.

“Dalle scelte che saranno operate nel prossimo futuro, anche relativamente al Piano nazionale di ripresa e resilienza, dipende la possibilità di trasformare un evento tragico in una opportunità di crescita e di sviluppo sia economico che sociale per il Paese. È il momento di creare sviluppo investendo nella digitalizzazione della pubblica Amministrazione e, più in particolare, nel settore dei contratti pubblici sfruttando appieno la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici anche per realizzare una effettiva trasparenza pubblica e garantire, accanto al miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa, la piena affermazione del principio di legalità e la contestuale e correlata riduzione del rischio di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche.”

Sugli effetti della pandemia si rinvia anche alla **Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta dalla DIA** nel periodo luglio – dicembre 2020, disponibile al link <https://www.interno.gov.it/it/notizie/relazione-dia-ii-semestre-2020-interessi-delleconomia-criminale-nel-perdurare-dellemergenza-sanitaria>:

La **“Covid Economy”** ha indotto un aumento della "capacità imprenditoriale" delle mafie che "potrebbero rivolgere le proprie attenzioni operative verso i fondi comunitari".

Per effetto della pandemia, la tendenza delle organizzazioni criminali "ad infiltrare in modo capillare il tessuto economico e sociale sano si è ulteriormente evidenziata". "I sodalizi mafiosi potrebbero utilizzare le ingenti risorse liquide illecitamente acquisite per aiutare privati e aziende in difficoltà al fine di rilevare o asservire le imprese in crisi".

Una strategia mafiosa che "si rivelerebbe utile anche per il riciclaggio e per l'infiltrazione nei pubblici appalti".

Le organizzazioni malavitose potrebbero approfittare, inoltre, delle difficoltà finanziarie delle imprese derivanti dalle misure restrittive adottate per arginare il diffondersi della pandemia, che hanno imposto limitazioni alla mobilità dei cittadini e allo svolgimento delle attività di comparti produttivi quali quello commerciale, turistico-ricreativo e della ristorazione.

Tali organizzazioni sono, infatti, sempre più orientate verso una sorta di c.d. “*metamorfosi evolutiva*” finalizzata a ridurre le strategie cruente per concentrarsi progressivamente sulla infiltrazione del sistema imprenditoriale.

Il **Procuratore Nazionale Antimafia, Federico Cafiero De Raho** ha rilevato che: *“la modernizzazione delle mafie si completa nel reinvestire capitali in soggetti economici deboli; in quei soggetti che non trovano più un accesso al credito bancario per la crisi. Le mafie non hanno bisogno di firmare atti, non hanno bisogno di documenti; al contrario occultano comportamenti illeciti con lo schermo di soggetti solo apparentemente sani, entrano così nel mercato dell’economia legale. Questo è veramente preoccupante. A tutto questo si risponde con le segnalazioni dal territorio, dalle stesse associazioni di categoria, con la segnalazione delle transazioni sospette”*.

In linea con il contesto descritto, all’interno delle misure previste dal **Recovery Plan** gioca un ruolo principale lo sviluppo di strategie anticorruptive ed il Ministro della Pubblica Amministrazione, in occasione di un recente intervento, ha avuto modo di evidenziare la necessità di una stretta connessione, stabilita dal Governo, tra anticorruzione e semplificazione.

Nell’opacità e nella complicazione trova, infatti, terreno fertile la corruzione e le amministrazioni devono essere le prime *“sentinelle al fronte”* in coordinamento con l’Autorità Nazionale Anticorruzione.

L’esigenza di legalità e trasparenza è cardine dell’azione amministrativa comunale in special modo con riguardo agli investimenti strategici da realizzare nell’ambito del **programma Next Generation EU (NGEU)** e del **PNRR**, come sottolineato anche dalla delibera consiliare n. 90 del 21 ottobre scorso avente ad oggetto: *“approvazione delle Linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato”*, in seno alla quale, si legge tra l’altro che:

“L’emergenza pandemica è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l’attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Ed è proprio in tale contesto che diventa essenziale finalizzare i programmi e le attività dell’Amministrazione Comunale nella riprogettazione della città e del suo tessuto urbano, ottimizzando le risorse proprie e quelle destinate dall’Unione Europea e dalle Autorità Nazionali alla ripresa sociale, culturale ed economica.

In linea con tale indirizzo, il programma Next Generation EU (NGEU) ed il PNRR, parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l’ammodernamento del Paese, rappresentano per Milano la nuova sfida da cui partire per rilanciare la città”.

Il contesto Regionale

Come si rileva, dalla **Relazione del Procuratore regionale della Corte dei Conti Lombardia Luigi Cirillo**, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2021,

“in particolare, oggetto delle indagini sono stati, come negli anni scorsi, i danni da sottrazione o mancato introito di entrate (in particolare da parte di una società di riscossione tributi), e da illecita o illegittima erogazione di finanziamenti pubblici; i danni da indebita erogazione di compensi o

rimborsi spese a favore di pubblici funzionari o dipendenti (in specie ad alcuni consiglieri della Regione Lombardia) o da mancato riversamento di compensi indebiti (in specie per attività lavorativa “parallela”) da parte di pubblici funzionari o dipendenti; danni da illegittimità nella conclusione o esecuzione di contratti di acquisizione di beni o servizi da parte di soggetti pubblici (comprese società in house); danni diretti o indiretti derivanti da appalti di lavori pubblici; i danni indiretti derivanti dal risarcimento a terzi per condotte di funzionari della pubblica amministrazione (in particolare danni all’amministrazione sanitaria derivanti da risarcimento di lesioni cagionate a pazienti, c.d. malpractice medico-sanitaria); i danni patrimoniali e/o all’immagine dell’amministrazione pubblica (in senso lato) da reato (peculato, corruzione, frodi, abusi di ufficio, falsi o altri reati)”.

Anche nel 2020 sono state effettuate citazioni per:

- ❖ danno in materia di perdita di entrate tutte ascrivibili a sottrazione di denaro pubblico da parte di agenti contabili;
- ❖ danni patrimoniali da illegittimità nella conclusione o nella esecuzione di contratti o accordi, in specie di danni derivanti da illegittima acquisizione di beni mobili o immobili, danni da turbative di gara, danni da alterazione del sinallagma contrattuale;
- ❖ in materia di svolgimento, da parte di dipendenti pubblici, di attività “parallela” non autorizzata dalla Legge o di svolgimento attività lavorativa privatistica contestualmente al pubblico impiego (incarichi, consulenze, attività libero-professionali o commerciali)¹².

Appare utile consentire l’analisi dei dati relativi al numero dei reati commessi durante il periodo della emergenza sanitaria, raffrontati con i dati dello stesso periodo dell’anno precedente, allo scopo di verificare, sul piano statistico, quali **effetti il periodo di lockdown abbia determinato sulla delittuosità di matrice mafiosa e su altre fattispecie “spia”**.

A riguardo si richiama la **Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento sull’attività svolta dalla DIA nel periodo gennaio-giugno 2020**, disponibile al link <https://www.interno.gov.it/it/notizie/relazione-dia-ii-semestre-2020-interessi-delleconomia-criminale-nel-perdurare-dellemergenza-sanitaria>. La suddetta Relazione sull’attività svolta dalla DIA nel periodo gennaio-giugno 2020, evidenzia come:

“la pandemia da COVID-19 ha colpito la Lombardia con estrema virulenza determinando drammatiche conseguenze sul piano sanitario, sociale ed economico, che influiranno inevitabilmente sui processi evolutivi della criminalità, organizzata e comune, sempre pronta ad adattarsi ai cambiamenti per trarne vantaggio.

Nel periodo di questa fase emergenziale le infiltrazioni dei sodalizi nell’economia legale privilegeranno verosimilmente settori come l’edilizia, i servizi funerari e cimiteriali, ma anche le attività connesse con le pulizie, la sanificazione e la produzione dei dispositivi di protezione individuale, nonché il comparto dello smaltimento dei rifiuti speciali, specie quelli ospedalieri. La vulnerabilità di alcuni rami commerciali, come la ristorazione e quello alberghiero, costretti a una

¹² Fonte: <https://www.corteconti.it/Download?id=b0d1028f-661c-4715-97c2-36418c3ae56f>

prolungata chiusura imposta dal lockdown e dalle altre misure di contenimento del contagio, potrebbe creare condizioni favorevoli al subentro nelle compravendite della liquidità mafiosa. Inoltre, lo stato di crisi nella filiera agro alimentare potrebbe favorire l'insorgenza di situazioni di monopolio, sintomatiche di possibili infiltrazioni nelle compagini societarie di comparto, risultato della pressione usuraria ed estorsiva. In proposito, va ricordata la tendenziale ritrosia anche dell'imprenditoria lombarda nel denunciare condotte di usura. Con il perdurare della crisi e l'aggravarsi dello stato di bisogno, la paura di subire ritorsioni e la particolare condizione psicologica di sudditanza nei confronti dell'usuraio potrebbero ancor più dissuadere dal rivolgersi alla magistratura o alle Forze dell'ordine".

Sulla necessità di introdurre nell'ordinamento nuovi strumenti normativi finalizzati a favorire una ripresa economica e sociale di assoluta valenza **il Procuratore Aggiunto della DDA di Milano, Alessandra Dolci** rileva che:

"Le più recenti indagini...hanno messo chiaramente in evidenza la volontà e l'interesse della criminalità organizzata di approfittare di tutte le diverse agevolazioni, soprattutto di quelle a carattere finanziario, che il legislatore ha messo in campo per consentire alle imprese di affrontare la crisi economica conseguente all'emergenza da COVID19. L'aspetto più evidente è quello connesso alla richiesta dei finanziamenti previsti dai decreti "Rilancio" e "Liquidità", erogati dal sistema bancario dietro presentazione di garanzia da parte del Medio Credito Centrale o della SACE, o dall'Agenzia dell'Entrate, in questo caso, per importi correlati al calo del fatturato tra i mesi di aprile 2019 e aprile 2020. Nel corso delle investigazioni, si è infatti assistito all'acquisizione di tali aiuti in modo indebito, attraverso la presentazione, spesso curata da professionisti vicini all'organizzazione, di dati contabili e fiscali ad arte predisposti, in ciò indubbiamente facilitati dalla circostanza che, proprio per garantire una veloce elargizione dei sussidi, le relative richieste si sostanziassero con autocertificazioni, sottoponibili a successivi controlli, che, dato l'elevato numero di domande, non potranno che essere inevitabilmente parziali. Quello che si è notato è stata la presentazione di plurime richieste, per importi limitati, da parte di diversi soggetti giuridici, che, all'esito delle indagini sono risultate riconducibili, tramite prestanome, a un unico titolare effettivo: erogato il sussidio, lo stesso è stato sovente destinato a usi impropri e diversi da quelli legati all'attività produttiva..."

Per altro verso, emerge dalle parole del **Procuratore della Repubblica di Brescia, Francesco Prete**, un ulteriore, desolante spaccato sempre più ricorrente nei rapporti tra imprenditoria e criminalità organizzata:

"La criminalità operante nel Distretto di Corte di Appello di Brescia è piuttosto raffinata e si adegua alle dinamiche del complesso sistema economico. La perniciosità del fenomeno sta nell'imponente flusso di liquidità messo in circolazione dalle organizzazioni criminali e in un consolidato rapporto tra le imprese criminali e alcuni liberi professionisti che mettono a disposizione i propri "servizi" per la commissione di lucrosi reati economici. L'analisi socioeconomica rivela che una parte degli imprenditori, benché messa in guardia dai rischi connessi, non riesce a resistere alla tentazione di

fare affari con le organizzazioni criminali - ed anzi, qualche volta le cerca - ben disposte ad impiegare nel mondo delle imprese il proprio denaro...”¹³.

L’analisi delle operazioni di polizia giudiziaria eseguite nei primi mesi del 2022 e il monitoraggio operato dai **Gruppi Interforze** presso le Prefetture lombarde hanno restituito ulteriori elementi rivelatori del radicamento del fenomeno mafioso nel territorio regionale. Tale assunto trova conferma anche nei numerosi provvedimenti interdittivi assunti dalle citate Prefetture, la maggior parte relativi a contesti di *‘ndrangheta* e, in misura minore, di criminalità organizzata siciliana e campana.

Il numero maggiore di operazioni sospette non si riferisce ai territori di origine delle organizzazioni mafiose ma a quelli di proiezione. In particolare, nei contesti dove l’economia si presenta più florida. La Lombardia, nel dettaglio, si colloca in testa per numero di S.O.S (106.318 pervenute nel 2019 e 113.624 nel 2020)., mentre, tra le prime Regioni, figurano, oltre alla Campania, anche la Toscana, il Lazio, l’Emilia-Romagna e il Veneto.

Anche per il secondo semestre 2020, come risulta dalla pertinente Relazione sull’attività svolta dalla DIA, sembrerebbe emergere come nonostante la stagnazione economica del 2020 il dinamismo delle organizzazioni criminali non abbia subito un decremento. Infatti, nell’anno della pandemia con una verosimile maggiore permeabilità dell’economia alle infiltrazioni malavitose è crescente il numero di segnalazioni sospette rispetto al 2019.

Di seguito si riportano alcune illustrazioni finalizzate ad un’analisi maggiormente puntuale della tipologia di reati commessi sul territorio.

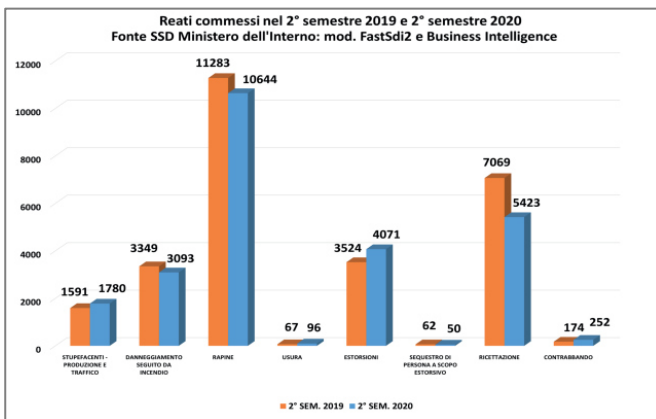


Figura II.XVIII: Reati commessi nel 2° semestre 2019 e 2° semestre 2020

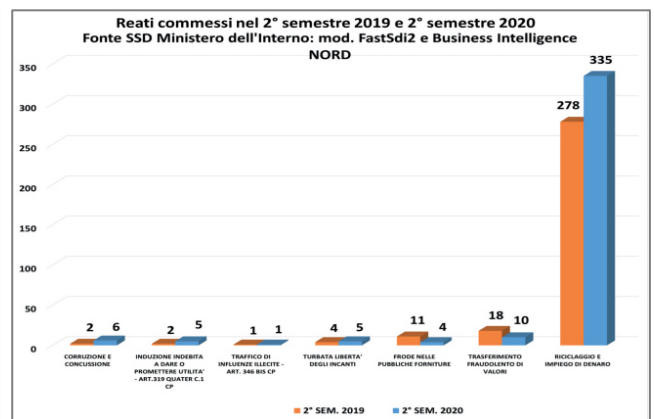


Figura II.XIX: Reati commessi nel 2° semestre 2019 e 2° semestre 2020 - NORD

La Relazione sull’attività svolta dalla DIA nel periodo luglio – dicembre 2020 evidenzia che nelle aree del nord, ove notoriamente l’economia è più effervescente, si nota un deciso incremento delle attività di riciclaggio e impiego di denaro, in controtendenza a quanto risulta nel resto della penisola ove queste condotte sono in flessione rispetto al 2019. Un dato che sembrerebbe confermare

¹³ Fonte: Relazione sull’attività svolta dalla DIA nel periodo gennaio-giugno 2020 pagg. 340 e segg.

quanto le mire delle mafie siano ancor più rivolte verso i mercati economici dei territori con maggiori prospettive di crescita.

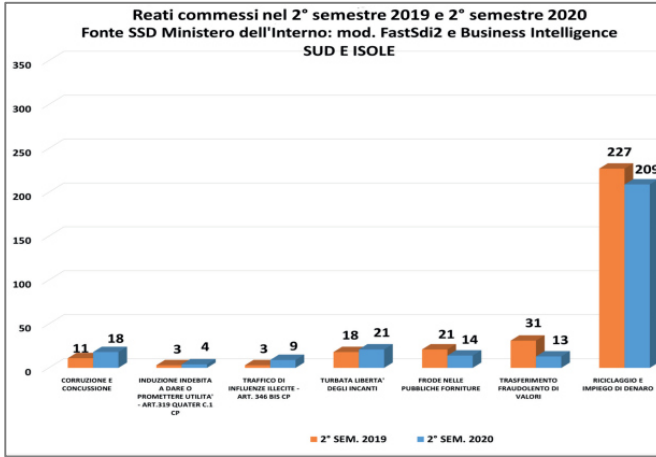


Figura II.XXI: Reati commessi nel 2° semestre 2019 e 2° semestre 2020 – SUD/ISOLE

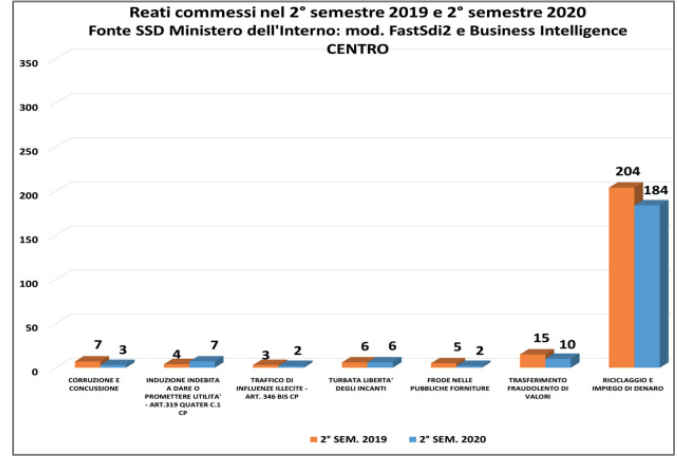


Figura II.XX: Reati commessi nel 2° semestre 2019 e 2° semestre 2020 - CENTRO

Valore pubblico, performance e anticorruzione

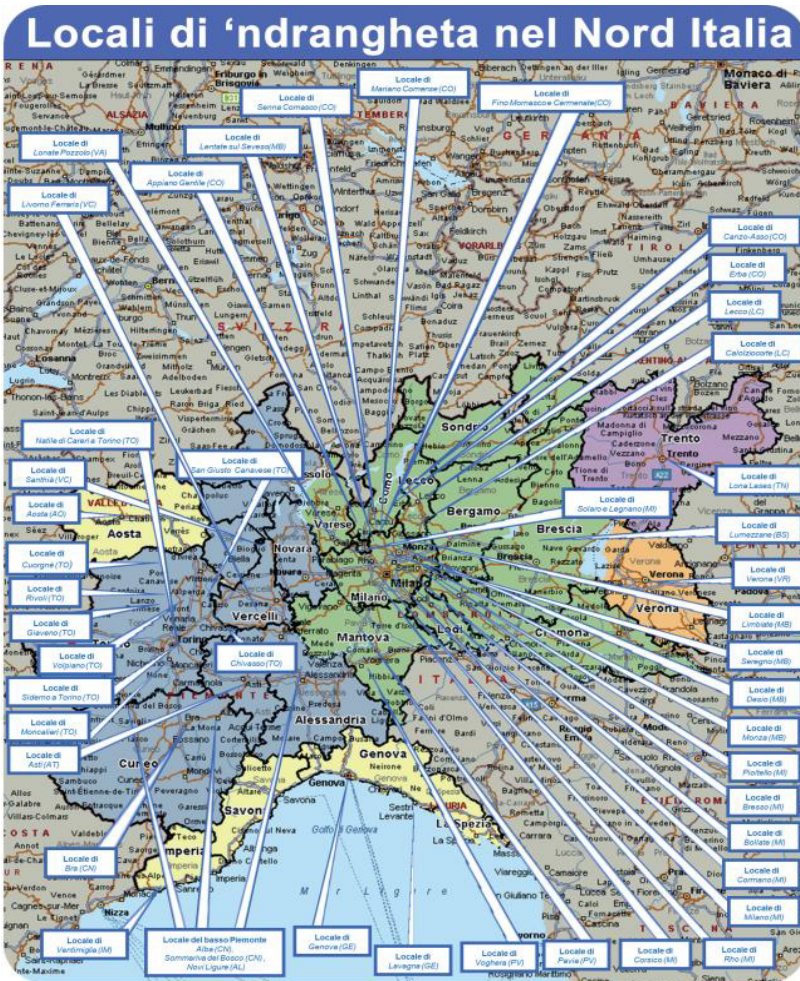


Figura II.XXII: Locali di 'ndrangheta nel Nord Italia

L'analisi dei reati di corruzione, concussione e induzione restituisce un quadro pressoché stabile al centro con andamenti variabili tra le diverse tipologie di condotte, al sud si nota un sensibile incremento di tutte queste fattispecie di reato che può ritenersi indicativo dei possibili crescenti tentativi di infiltrazione e di condizionamento della Pubblica Amministrazione attraverso funzionari/amministratori infedeli.

Altro significativo indicatore della pressione criminale sul territorio deriva dalla lettura dei dati statistici¹⁴ dell' **Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati ANBSC** che riportano per la Lombardia **3.203 immobili confiscati** - sia nella fase di gestione da parte della citata

¹⁴ Aggiornati al 26 aprile 2021 e tratti dalla Relazione sull'attività svolta dalla DIA nel periodo luglio –dicembre 2020

agenzia sia già *destinati* - collocando la regione al quarto posto in ambito nazionale dopo la Sicilia (13.773), la Campania (6.067) e la Calabria (4.851).

La Lombardia è poi al quinto posto per il numero di aziende complessivamente confiscate pari a 374 (Sicilia 1.378, Campania 923, Lazio 628 e Calabria 491).

In Lombardia, a seguito delle numerose e mirate investigazioni che si sono succedute nel tempo, è stato possibile accertare il radicamento dell'organizzazione calabrese attraverso la costituzione delle tipiche formazioni di *'ndrangheta*, a partire da quella di coordinamento della *camera di controllo*, denominata appunto *la Lombardia*, sovraordinata ai *locali* presenti nella regione e in collegamento con la *casa madre* reggina. Nel dettaglio, l'operatività di n. 25 *locali* di *'ndrangheta* nelle province di Milano (*locali di Milano, Bollate, Bresso, Cormano, Corsico, Pioltello, Rho, Solaro - Legnano*), Como (*locali di Erba, Canzo-Asso, Mariano Comense, Appiano Gentile, Senna Comasco, Fino Mornasco - Cermenate*), Monza-Brianza (*locali di Monza, Desio, Seregno, Lentate sul Seveso, Limbiate*), Lecco (*locali di Lecco e Calolziocorte*), Brescia (*locale di Lumezzane*), Pavia (*locali di Pavia e Voghera*) e Varese (*Lonate Pozzolo*).

Le considerazioni fin qui espresse vanno estese anche alle **consorterie siciliane** e campane che in Lombardia assumono un assetto meno visibile, foriero di un allarme sociale più contenuto.

Un'azione di *sommersione* funzionale al raggiungimento di obiettivi operativi più avanzati che esprimono una presenza nel territorio meno diffusa ma più qualificata per la gestione dei segmenti economico-finanziari delle proprie attività.

La spregiudicatezza della *'ndrangheta "silente"* e la sua vocazione affaristico imprenditoriale nonché *"saldamente leader del traffico internazionale di cocaina"* sono confermate anche nella Relazione sull'attività svolta dalla DIA nel periodo luglio - dicembre 2020. Le indagini più recenti confermano

"l'attitudine delle 'ndrine a relazionarsi agevolmente e con equal efficacia sia con le sanguinarie organizzazioni del narcotraffico sudamericano, sia con politici, amministratori, imprenditori e liberi professionisti. La 'ndrangheta esprime un sempre più elevato livello di infiltrazione nel mondo politico-istituzionale, ricavandone indebiti vantaggi nella concessione di appalti e commesse pubbliche".

"Grazie alla diffusa corruzione vengono condizionate le dinamiche relazionali con gli enti locali sino a controllarne le scelte, pertanto inquinando la gestione della cosa pubblica e talvolta alterando le competizioni elettorali. A conferma di ciò interviene il significativo numero di scioglimenti di consigli comunali per ingerenze 'ndranghetiste anche in aree ben lontane dalla Calabria".

La Relazione riporta le considerazioni del già **Procuratore Capo della Repubblica del Tribunale di Milano, Francesco Greco**, il quale in un momento storico fortemente contrassegnato dai pesanti effetti della pandemia da Covid-19, fa rilevare come:

"questo interesse per l'impresa nelle indagini di criminalità organizzata è il frutto dell'abbandono di una prospettiva per così dire "mafio-centrica", per puntare l'attenzione sui quei fattori di contesto che consentono alla mafia di prosperare in territori non tradizionali. Se è la criminalità di impresa

che conforma e modella la criminalità organizzata (e non viceversa) se sono i soggetti esterni al sodalizio che modellano e conformano l'azione dei mafiosi (e non viceversa), ne deriva che per comprendere i mafiosi che operano in aree non tradizionali, bisogna investigare in primis i soggetti esterni, capirne le modalità di condotta. Questo significa abbandono del mafiocentrismo...".

La Relazione richiama l'attenzione sulle recenti **analisi della Banca d'Italia**:

"da cui emerge che nel primo semestre 2020 la produzione manifatturiera lombarda è diminuita del 12,3% rispetto allo stesso periodo del 2019, mentre nel terzo trimestre è tornata a crescere senza tuttavia compensare le perdite registrate nella prima parte dell'anno. Il calo della produzione secondo i dati di Unioncamere Lombardia ha riguardato in maniera simile quasi tutti i settori di impresa in particolare quello del calzaturiero, del tessile, dell'abbigliamento, dei mezzi di trasporto e della siderurgia; il comparto alimentare e quello farmaceutico come prevedibile hanno segnato perdite più contenute. In tale contesto, secondo un modello collaudato e già emerso nelle investigazioni più recenti, la criminalità organizzata potrà tentare di accreditarsi presso gli imprenditori in crisi di liquidità per offrire/imporre forme di welfare e di sostegno finanziario prospettando la salvaguardia della continuità aziendale ma con il reale intento di subentrare negli asset proprietari. La ristorazione, la ricettività alberghiera, l'edilizia, i servizi funerari e cimiteriali, le attività di pulizia e sanificazione, la produzione dei dispositivi di protezione individuale, nonché il comparto dello smaltimento dei rifiuti specie quelli ospedalieri sono solo alcuni dei settori su cui viene focalizzata la necessaria attenzione da parte delle Istituzioni. Concreto e attuale è infatti il rischio determinato dall'immissione di liquidità mafiosa nelle compravendite in Lombardia così come nelle altre regioni italiane".

Anche la **camorra** delinea una operatività che nella Regione evita forme di violenza prediligendo il riciclaggio e il reimpiego dei proventi illeciti in attività *paralegali* nei diversi settori dell'economia. In tale contesto proprio alcuni provvedimenti interdittivi hanno interessato, a Milano e Brescia, società "permeate" da *clan* campani.

La **malavita pugliese** si esprime nel traffico di stupefacenti e nella commissione di rapine perpetrate con modalità operative particolarmente aggressive.

L'analisi complessiva degli esiti giudiziari e investigativi permette di individuare, in termini generali, cinque aree *sub regionali*, connotate da differenti manifestazioni macro-criminali.

Una prima porzione territoriale interessa la **città metropolitana di Milano**, le province di **Monza, Brianza e Como** ed è caratterizzata dalla presenza di diverse forme di criminalità organizzata, nazionale e straniera, quest'ultima principalmente dedicata ai traffici di stupefacenti, ai reati predatori, all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione e della manodopera clandestina.

Come indicato dal **Procuratore Aggiunto della DDA milanese, Alessandra Dolci**:

"...oggi più che mai, ogni investigazione rivolta contro la criminalità organizzata deve necessariamente comportare l'esecuzione di specifiche, precise e puntuali indagini patrimoniali, economiche e finanziarie, sempre più dirette all'individuazione dei patrimoni illeciti e dei suoi attuali

arricchimenti a danno della collettività, ciò a tutela, soprattutto, di quei tanti imprenditori che, nonostante la crisi e le mille difficoltà del momento, sostengono il sistema Paese...”¹⁵

Il quadro descritto dal procuratore aggiunto di Milano, è anche quello

*“dei cosiddetti vantaggi impropri di chi entra in relazione con la criminalità mafiosa una sorta di “contiguità compiacente” che comporta dinamiche distorsive del mercato, creando conseguenze negative, sull’imprenditoria sana. Ovviamente a trarre vantaggi sono anche i politici che ai boss garantiscono risorse pubbliche in cambio di sostegno elettorale. Non è soltanto, come si potrebbe pensare, uno scambio di utilità: è qualcosa che ha una valenza simbolica importante e contribuisce a legittimare i boss sul territorio”.*¹⁶

Interessanti, inoltre, le criticità evidenziate dall’Osservatorio sulla Criminalità organizzata dell’Università degli Studi di Milano, del marzo 2021 cui si fa rinvio.¹⁷

Dati del contesto cittadino

Come risulta dai dati diffusi dalla **Questura di Milano nell’aprile 2022**, a Milano città **i reati da un anno all’altro sono scesi del 32 per cento**, del 28 se si estende il raggio a tutta la città metropolitana.

In particolare, si registra il **crollo dei furti (-43,95%)** complice la maggior presenza della gente costretta a casa dalle restrizioni anti-Covid, **calano difatti soprattutto quelli in abitazione (-45,08%)**.

Scende il numero gli **omicidi (-12,50%)**, delle **lesioni (-23,44%)**, delle **rapine (-15,63%)**, e dei reati connessi agli **stupefacenti (-13,43%)**. In diminuzione anche gli **arresti della DIGOS (-57,14%)** vista la mancanza anche di attività organizzate, per le strade e nei luoghi pubblici, e in particolare quelli nelle **manifestazioni sportive (-83,94%)**, ma anche il rilascio dei **passaporti (-62,31%)**, i **rimpatri (-64,81%)**, i **ritiri e le sospensioni di patenti (-46,01%)** da parte della Polizia stradale e i **treni scortati (-65,70%)** da parte della Polfer.

In diminuzione anche gli **arresti (-14,04%)** e i **denunciati (-2,95%)**. Tutti numeri secondo la Questura ampiamente spiegabili con la situazione pandemica del 2020.

In controtendenza solo le **violenze sessuali (+0,74%)** mentre si registra un’ovvia impennata delle **persone e dei veicoli controllati (rispettivamente +19,53% e +65,01%)**. I **sequestri di eroina sono aumentati dell’849,59%**, a conferma della sua grande diffusione.

Le sopra riportate considerazioni in ordine al contesto esterno in cui opera il Comune di Milano hanno condotto ad una verifica sull’adeguatezza dei Modelli Operativi di cui si è dotata da tempo l’amministrazione e, in particolare, ad un approfondimento in ordine alle misure previste in

¹⁵ Fonte: Relazione sull’attività svolta dalla DIA nel periodo gennaio-giugno 2020 pagg. 340 e segg.

¹⁶ Fonte: “Complici e Colpevoli” di Nicola Gratteri ed Antonio Nicaso, edizione 2021.

¹⁷ <https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/6bd0285f-62de-4c40-8929-ced01a611576/190403IST-rapporto-antimafia-sociale-DEF-20210329.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6bd0285f-62de-4c40-8929-ced01a611576-nycS991>

materia di procedure di gara e successiva fase di esecuzione, come meglio si dirà nel paragrafo successivo.

II.3.3 Analisi del contesto interno nell'ambito del PTPCT

Il Comune di Milano si presenta come una organizzazione complessa, la cui struttura è illustrata all'interno del paragrafo III.1.1, a cui si rimanda per maggiori dettagli.

Per quanto riguarda il PTPCT, tutte le direzioni sono coinvolte, sia nel processo di aggiornamento, sia nella compliance sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che si sviluppano nei modelli operativi del PTPCT e nelle attività e pubblicazioni in materia di trasparenza.

Gli appalti pubblici del Comune di Milano

La Relazione sull'attività svolta ed i risultati conseguiti dalla DIA nel secondo semestre 2020 richiamano l'attenzione su tema degli appalti pubblici, sottolineando che:

“La pubblica amministrazione è protagonista del mercato degli appalti pubblici nel ruolo di committente per l'esecuzione di lavori e di contraente per la fornitura di beni o servizi spesso in quantità tale da condizionare il mondo della specifica offerta. Ne consegue quindi che una buona organizzazione e gestione delle procedure di gara e della contrattualistica è foriera di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa”.

La normativa in materia è complessa e spesso viene:

“novellata per adeguarsi al diritto dell'Unione Europea, perseguendo obiettivi di trasparenza e imparzialità e secondo principi di maggior flessibilità e celerità delle procedure”.

Tuttavia, in questo scenario si inseriscono le mafie contemporanee, le quali sarebbero equiparabili, per diversi aspetti, a veri e propri gruppi societari capaci di:

“mettere a disposizione dell'economia (...) il proprio capitale di relazione con i poteri, la riserva di violenza e non ultimo il capitale di ricchezze illecitamente accumulate”.

La Relazione sottolinea, inoltre, l'importanza della **comunicazione antimafia** e dell'**informazione antimafia**.

In tale contesto la **DIA si inserisce**:

“nel ruolo propulsivo e di supporto alle attività dei Prefetti ai fini del rilascio delle sopra citate certificazioni. Il sistema così concepito rappresenta una forma di protezione avanzata contro il fenomeno della propagazione mafiosa nell'economia legale impedendo di fatto che le imprese coinvolte nel circuito della criminalità organizzata possano intrattenere rapporti con le pubbliche amministrazioni. Queste ultime hanno infatti l'interesse preminente ad acclarare l'affidabilità e l'integrità delle imprese coinvolte nel rapporto contrattuale sin dalle primissime fasi di avvio delle procedure di gara”.

L'esperienza investigativa maturata nel corso del tempo

“ha dimostrato come tra le modalità utilizzate dall’impresa mafiosa per aggiudicarsi gli appalti più consistenti figurino l’appoggiarsi ad aziende di più grandi dimensioni in grado di far fronte per capacità organizzativa e tecnico - realizzativa anche ai lavori più complessi. Tali requisiti aziendali escluderebbero dalla licitazione l’azienda infiltrata che, utilizzando la predetta tecnica, supera l’ostacolo dei limiti fissati dal bando per la partecipazione alla gara.

Le imprese mafiose si insinuano anche nella fase di realizzazione delle opere pubbliche, attraverso subappalti e subaffidamenti di ogni genere specialmente con contratti di “nolo a caldo” o “a freddo” e/o con subcontratti di forniture di materiali per l’edilizia, attività di movimento terra, guardiane di cantiere, trasferimento in discarica dei materiali. Tali attività sono tradizionalmente legate al territorio e proprio su di esse le mafie hanno uno straordinario interesse al controllo diretto. Sempre in tema di modalità utilizzate dai sodalizi mafiosi per inquinare il comparto in argomento si evidenzia, inoltre, l’accordo volto a programmare la rotazione illecita degli appalti pubblici tra le imprese partecipanti al sodalizio criminale mediante offerte pilotate verso il maggior ribasso”.

Per cercare di contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata e il fenomeno della corruzione, il Comune di Milano, dispone di svariati modelli operativi, dalla fase della gara a quella dell’esecuzione dell’appalto, la cui attuazione viene riproposta nel presente documento ^[9].

È prevista altresì nelle procedure d’appalto, la sottoscrizione di un Patto di integrità oggetto di recente revisione.

I temi e le azioni in questione come noto sono di particolare rilevanza nella strategia di contrasto a fenomeni di corruzione ed i patti di integrità rappresentano a tal fine un utile strumento proprio perché mirano a stabilire un complesso di regole di comportamento finalizzate a prevenire i fenomeni suddetti e a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti e per il personale aziendale impiegato ad ogni livello, nell’espletamento delle procedure di affidamento di beni, servizi e lavori e nel controllo dell’esecuzione del relativo contratto assegnato.

Inoltre, reputandolo utile ai fini del contrasto di fenomeni malavitosi e di *mala gestio*, è stato previsto l’obbligo per l’impresa di utilizzare le white list antimafia (in applicazione del D.L. n.70/2011 e s.m.i); ciò in quanto la vigente normativa antimafia prevede che le Amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici e le aziende vigilate dallo Stato, debbano acquisire idonea documentazione informativa prima di stipulare, approvare od autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici.

Il soggetto aggiudicatario della gara d'appalto dovrà essere iscritto alle white list qualora svolga direttamente attività ricomprese nell’art. 1 comma 53 della L. n. 190/2012. Ove invece il contratto preveda che l’aggiudicatario non svolga in modo autonomo le attività per le quali è richiesta l’iscrizione nelle white list lo stesso dovrà essere obbligato, pena il recesso dal contratto, ad affidare lo svolgimento delle attività a soggetti che siano iscritti nelle liste di cui sopra.

^[9] Cfr. in particolare i modelli operativi della Direzione Centrale Unica Appalti dal n. 178 al n. 211 bis.

Lo scopo è quello di potenziare i controlli antimafia nei subappalti e nei subcontratti derivanti da appalti pubblici. Una sorta di “**certificazione antimafia preventiva**” delle imprese che intendono partecipare a gare indette dalle Pubbliche Amministrazioni. L’iscrizione delle imprese a tali liste agevola e accelera i controlli sull’ammissione delle stesse imprese alle gare pubbliche. Per esempio, all’interno della Direzione Lavoro Giovani e Sport (modello operativo n. 85) e nella Direzione Welfare e Salute (modello operativo n. 49) viene sottolineato l’obbligo di utilizzo delle white list antimafia anche ai processi di concessioni di servizi e concessioni d’uso di immobili e di impianti sportivi di proprietà comunale. Adempimento obbligatorio che ha come fine quello di migliorare le azioni correlate agli adempimenti di prevenzione e gestione del rischio di corruzione e di lotta alla mafia, avendo così maggiore sicurezza di poter aggiudicare/affidare immobili o aree di proprietà dell’Amministrazione a soggetti che nulla hanno a che vedere con la criminalità organizzata anche attraverso il ricorso ad affidamenti dei lavori soggetti alle white list ad imprese iscritte alle medesime.

Lo scopo è quello di consentire al Comune di ridurre i tempi e semplificare gli adempimenti connessi alle verifiche antimafia, aiutando la sana imprenditoria e accrescendo positivamente l’impatto reputazionale dell’Amministrazione Comunale.

Tuttavia, le organizzazioni criminali mafiose, per agire in maniera silenziosa e insospettabile cercano sempre di infiltrarsi attraverso **vie secondarie**. Difatti, molto spesso, l’infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici avviene attraverso l’intrusione in ogni cantiere interessato con l’utilizzo di subappalti o subcontratti.

La criminalità organizzata svolge per lo più il lavoro inerente al **movimento terra** e, se non controlla l’impresa aggiudicataria, offre prestazioni e servizi attraverso plurimi subcontratti di noli a caldo o forniture con posa in opera.

Pertanto, al fine di prevenire anche questo rischio, **il Comune di Milano, attua un modello operativo nell’ambito della gestione dei contratti di opere pubbliche.**

Inoltre, per ogni subappalto è previsto venga effettuata la relativa verifica antimafia con richiesta di certificazione o informativa, a secondo dell’importo, e con verifica della white list.

In particolare, per quanto riguarda le informazioni antimafia, ai fini del controllo, si richiede la documentazione antimafia anche nel caso in cui la richiesta di subappalto formulata da un’impresa a favore di un subappaltatore sia di importo inferiore alla **soglia minima di € 150.000**, ma sommata a precedente richiesta riferita allo stesso contratto originale ed alla stessa impresa superi la già menzionata soglia di € 150.000.

Il PTPCT prevede inoltre che la **Stazione Appaltante predisponga apposite procedure e modelli** ad uso interno per agevolare la trattazione delle misure preventive dei noli a caldo (*cf. in particolare il modello operativo n. 192*). Pertanto, il corretto inquadramento di un subcontratto nell’ambito del nolo a caldo o del subappalto, è frutto di una valutazione del caso concreto effettuata con la necessaria collaborazione della Direzione Lavori onde evitare possibili prassi distorsive da parte delle imprese. Al fine di sensibilizzare le imprese circa l’esatto inquadramento delle due fattispecie nelle istanze da sottoporre alla stazione appaltante, nella lettera di presentazione inviata a ciascuna

aggiudicataria all'atto dell'avvio dell'appalto, come da procedura in uso presso l'Area comunale competente, viene evidenziata la differenza tra le due tipologie di subcontratto. Inoltre, viene posta una ulteriore e maggiore attenzione nello svolgimento di controlli in cantiere per i contratti di nolo a caldo.

Specifiche misure sono inoltre previste nella fase di esecuzione del contratto (si vedano in particolare i modelli operativi della Direzione Tecnica e Arredo Urbano dal n. 252 al 258).

Inoltre, nei cantieri fissi in cui è presente un servizio di Guardiania predisposto dalla Ditta appaltatrice, si favorisce la proceduralizzazione per cui gli Uffici di Direzione Lavori richiedono e rendono eventualmente disponibili agli organi preposti a verifiche il Contratto di Guardiania qualora la stessa non sia condotta con personale proprio dell'appaltatore. Per rendere effettiva e vincolante detta previsione, già contenuta nel PTPCT 2014, è stato integrato lo schema-tipo del capitolato speciale d'appalto, prevedendo che i contratti di guardiania dovranno essere trasmessi alla Direzione Lavori all'atto della sottoscrizione da parte dell'appaltatore.

Si segnala infine, per quanto riguarda i materiali utilizzati all'interno dei cantieri, che il Comune di Milano adotta come misura preventiva le **certificazioni di marcatura CE sui conglomerati bituminosi**.

In primo luogo, gli Uffici di Direzione Lavori acquisiscono i certificati di Marcatura CE impiegati nei rispettivi cantieri con lo scopo di contrastare e prevenire l'utilizzo di materiali impropri. In secondo luogo, il Comune mette in atto, al fine di prevenire infiltrazioni mafiose, una costante verifica dei certificati. Il controllo viene effettuato a campione tramite laboratori specializzati aggiudicatari di appalti di servizi e vengono eseguite analisi di carotature dei conglomerati posati per verificare le certificazioni presentate.

Il Contrasto al riciclaggio nel Comune di Milano

Sul fronte del contrasto al riciclaggio, si rimanda a quanto contenuto nel **Rapporto Annuale 2020 Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia** reso pubblico nel mese di maggio 2021.¹⁸

In particolare, sul fronte del contrasto al riciclaggio il Comune di Milano attua già dal 2014 specifica procedura. Al riguardo, appare utile precisare che l'art. 10, comma 2, lettera g) del D. Lgs. n. 231/2007 come noto individua tra i destinatari delle norme antiriciclaggio anche gli Uffici della Pubblica Amministrazione tenuti ad inviare alla UIF le segnalazioni di operazioni sospette.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) del 25 aprile 2018 ha individuato fattispecie rappresentative di operatività o di comportamenti finalizzati a ridurre il margine di discrezionalità da parte dei segnalanti nella valutazione dei profili di sospetto.

Il Comune è pertanto tenuto, in attuazione della predetta normativa a collaborare con le autorità competenti in materia di lotta al riciclaggio, individuando e segnalando le attività e fatti rilevanti che

¹⁸ <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2021/Rapporto-UIF-anno-2020.pdf>

potrebbero costituire sospetto di operazioni di riciclaggio con limitazione agli ambiti sopra citati. Oltre a delineare le procedure operative atte a garantire un tempestivo assolvimento degli obblighi di comunicazione verso l'Unità di Informazione Finanziaria - UIF, l'Amministrazione provvede annualmente alla formazione del personale dell'Ente e dei referenti coinvolti, raccoglie le segnalazioni di primo livello, rilevate dai responsabili antiriciclaggio delle diverse direzioni comunali.

A seguito di integrazioni apportate al PTPCT 2021-2023 sono state individuati gli ambiti e i processi per i quali è necessaria l'indicazione del c.d. **titolare effettivo**¹⁹ ovvero del soggetto nell'interesse del quale è posta in essere l'operazione.

Al riguardo, si fa rinvio alle previsioni contenute nell'art. 14 bis della parte normativa del PTPCT adottato dalla Giunta Comunale in data 29 aprile 2022.

II.3.4 Gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione

Il PTPCT come adottato dalla Giunta Comunale riporta nella Parte terza della normativa i seguenti obiettivi strategici:

Gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione

<p><i>Aggiornamento in collaborazione con la Direzione Innovazione Tecnologica e Digitale, dell'Applicativo informatico dedicato al monitoraggio sull'attuazione del Piano, con l'individuazione di sezioni dedicate oltre che alla descrizione del processo e delle misure operative, anche alla raccolta di dati sulla sostenibilità organizzativa delle misure operative e sull'impatto esterno verso gli stakeholders.</i></p>	<p><i>A seguito di primi focus tematici di confronto avviati con alcune direzioni dell'Ente, nel mese di ottobre/novembre 2021 ed in continuità agli incontri di monitoraggio effettuati nel primo semestre 2021 – incontri di formazione con almeno tre direzioni individuate sulla base degli esiti meno performanti conseguiti nell'anno 2022, volti a consentire una maggiore verifica della metodologia operativa di prevenzione e gestione del rischio.</i></p>
<p><i>Rinnovo della ricognizione periodica annuale sullo stato di attuazione delle misure operative di individuazione del c.d. "Titolare effettivo", come delineate nell'articolo 14 bis della Parte Prima del presente documento e redazione di ulteriori specifiche check-list ed indicazioni operative.</i></p>	<p><i>Per la Direzione Sicurezza Urbana, conferma della riduzione del 10% degli accertamenti cartacei relativi alle violazioni della sosta.</i></p>
<p><i>A seguito della definitiva approvazione del codice di comportamento, con Del. della Giunta Comunale n. 1369 del 05 novembre 2021, sviluppo capillare di iniziative di formazione interna volte alla maggiore conoscenza e diffusione del codice stesso.</i></p>	<p><i>In occasione dell'attività volta all'integrazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) è prevista una ulteriore attività di analisi e reingegnerizzazione di alcuni processi amministrativi esposti al rischio di corruzione per assicurarne un collegamento effettivo alla sezione del PIAO dedicata al c.d. "Valore Pubblico".</i></p>

¹⁹ La persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, nel caso di un soggetto giuridico: la persona o le persone fisiche che possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari in ultima istanza.

Gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione

Sempre in tema di sviluppo del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), avvio di consultazioni con stakeholders al fine di poter meglio valutare, l'impatto esterno delle procedure e dei modelli operativi previsti e se le relazioni con gli stakeholders possono ed in che termini condizionare l'attività dell'Amministrazione.

In considerazione dell'attuazione a cura dell'Amministrazione Comunale, dei piani e programmi di cui al c.d. NextGenerationEU (NGEU), previsione (nell'ambito di attività di controllo dell'attività di controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ex art. 147-bis D. Lgs. n. 267/2000), di forme di controllo collaborativo che possano inserirsi nel complesso iter procedurale previsto, al fine di evidenziare eventuali margini di miglioramento dell'azione amministrativa.

II.3.5 Il trattamento del rischio

L'individuazione delle **“attività a rischio corruttivo”** e delle conseguenti misure organizzative avviene anche sulla base dell'esperienza maturata nei diversi ambiti di competenza dell'Amministrazione e mediante il costante presidio delle strutture di riferimento, tenuto altresì conto sia degli esiti del monitoraggio svolto sullo stato di attuazione del PTPCT, sia degli esiti di eventuali audit interni, nonché del contesto esterno e interno. In particolare, ai fini dell'identificazione delle aree di rischio e delle relative misure di prevenzione sono stati tenuti in considerazione i seguenti fattori:

I driver per l'identificazione delle aree di rischio e delle misure di prevenzione

La mancata trasparenza e la scarsa qualità di comprensione degli atti amministrativi: tali circostanze non rendono chiara la portata degli obblighi incombenti sull'Amministrazione Comunale ed allo stesso tempo non rendono espliciti i diritti in capo ai cittadini utenti dei servizi erogati.

Rispetto di regole di imparzialità e professionalità: si richiede una costante attenzione dei dirigenti apicali alla rispettiva struttura organizzativa assicurando costantemente ogni necessario adeguamento organizzativo preordinato all'efficientamento nonché al costante presidio e controllo delle attività indicate come soggette a rischio nei modelli operativi.

Il contatto con l'utenza: fatti salvi i casi in cui esso sia necessario anche per la peculiarità del servizio richiesto, specie per procedure standardizzate e per informazioni ampiamente conoscibili e facilmente accessibili, esso può aumentare il rischio “corruttivo”, determinando potenziali forme di collegamento tra Istituzione e “cittadino utente” che, in quanto non richieste dalla Legge e affatto indispensabili al migliore assolvimento dei compiti d'ufficio, possono arrecare intralcio al più ordinato ed efficiente disimpegno delle attività di rispettiva competenza sino a pregiudicare l'imparzialità dell'azione amministrativa, senza alcun vantaggio concreto nei confronti dell'utenza.

Il superamento di logiche meramente adempimentali: ad ogni dipendente dell'Amministrazione Comunale, nell'espletamento dei propri compiti, si richiede il perseguimento di una condotta orientata al risultato oltre che eticamente integra, improntata alla massima collaborazione nei confronti dell'Amministrazione nel suo complesso e del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, in particolare, anche nell'attuazione pratica dei modelli operativi contenuti nel PTPCT.

La necessità di creare un metodo di lavoro capace di favorire sistemi di monitoraggio e controllo delle attività anche mediante la partecipazione dei cittadini, al fine di contrastare eventuali fenomeni di “mala gestio” amministrativa

L'attività finalizzata alla valutazione del rischio di corruzione associato ai modelli operativi, è stata recentemente aggiornata nell'impianto metodologico per l'individuazione del profilo di rischio di corruzione.

Sino all'anno 2017, infatti, la valutazione è stata svolta secondo le indicazioni fornite dall'ANAC nell'Allegato 5 al PNA 2013, basate su uno schema "a matrice" che teneva conto della probabilità di verificazione dell'evento corruttivo e del suo impatto. **A partire dall'anno 2018**, la valutazione del rischio di corruzione è stata elaborata sulla base di una **nuova metodologia introdotta dalla Unità Valutazione del Rischio della Direzione Internal Auditing**, basata su criteri standard e dati oggettivi. Il giudizio di sintesi finale del c.d. "rischio residuo", espresso nei valori alto, medio o basso, è stato determinato in base alle caratteristiche del contesto in cui opera la procedura rispetto ai fattori di rischio analizzati e tenendo conto dell'efficacia delle misure di prevenzione previste dal modello operativo stesso, risultanti dalla loro attuazione nelle annualità precedenti.

Tale metodologia ha per certi aspetti anticipato quanto deliberato dall'ANAC con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 ha approvato il documento "Allegato 1 – Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", sostanzialmente coerenti con l'impianto introdotto nel 2018 dal Comune di Milano.

Premesso quanto sopra, va evidenziato che ai fini della valutazione del rischio di corruzione, i modelli operativi contenuti nel PTPCT 2022 – 2024, sono stati elaborati/aggiornati/confermati utilizzando la metodologia di valutazione del rischio riportata **nella Parte Quarta dell'Allegato sub A)** del PTPCT adottato dalla Giunta Comunale in data 29 aprile 2022.

II.3.6 La gestione della trasparenza

Soggetti referenti e Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

All'interno dell'organizzazione del Comune di Milano è individuata, in capo ad ogni Dirigente apicale, la figura del "Referente per la trasparenza", coadiuvato nella attività gestionali da un Funzionario all'uopo individuato, il quale svolge, per le materie di propria competenza, attività di collaborazione, monitoraggio e azione diretta riguardo alle attività in materia di trasparenza e integrità, con riferimento al tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare e da aggiornare, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti e dei contenuti ed obiettivi in materia di trasparenza.

Il "Referente per la trasparenza" si coordina con il Segretario Generale nel suo ruolo di RPCT o dirigente/funzionario da questi delegato; questi, a sua volta, coordina i Referenti della trasparenza e controlla e verifica il rispetto degli adempimenti connessi.

A tal fine il RPCT organizza un incontro semestrale con i dirigenti apicali al fine di verificare l'attività in corso e le eventuali criticità riscontrate nonché proporre, se ne ricorrono le condizioni, ambiti ulteriori di pubblicazione o diverse articolazioni dei dati, documenti e informazioni, nel rispetto degli obblighi di trasparenza, tenendo conto degli esiti dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato.

Il RPCT vigila (avvalendosi del supporto istruttorio delle Unità appositamente costituite presso i suoi uffici) in ordine alla regolare attuazione dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato, sulla base di quanto stabilito dalla vigente normativa e dagli interventi di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Analogo obbligo di vigilanza compete a ciascun dirigente con riferimento ai rispettivi servizi.

Il RPCT, nell'ambito della propria attività di coordinamento dei Referenti per la trasparenza, dà impulso all'attuazione delle attività in materia di trasparenza ed integrità, fornisce suggerimenti, organizza riunioni specifiche con i medesimi Referenti, fornisce consulenza continuativa per la progressiva attuazione della normativa sulla trasparenza, controlla e verifica il rispetto degli adempimenti connessi alla normativa stessa.

In particolare, ogni Referente effettua periodicamente una ricognizione dei dati e delle informazioni pubblicate sul sito “**Amministrazione Trasparente**” nelle sezioni di propria competenza, verificandone la completezza e la coerenza con le disposizioni normative vigenti e con le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

I **Dirigenti apicali** trasmettono semestralmente – con scadenza al 15 gennaio e al 15 luglio di ogni anno (con riferimento per la scadenza del 15 gennaio al semestre precedente) – una **Relazione circa l'andamento delle attività connesse alla trasparenza**, al rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla Legge, agli eventuali reclami pervenuti con l'indicazione delle misure correttive adottate, dando atto, altresì, degli esiti della ricognizione effettuata.

Nella medesima Relazione i dirigenti attestano, inoltre, l'avvenuto monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e provvedono ad informare il RPCT circa le attività di monitoraggio interne svolte ai fini della de-pubblicazione di dati e documenti nel rispetto della decorrenza e durata di pubblicazione cui all'articolo 8 del Decreto Legislativo n. 33 del 2013.e s.m.i. I dirigenti attestano, inoltre, l'aggiornamento delle pubblicazioni di competenza ai sensi della predetta normativa.

Il RPCT potrà compiere, anche per il tramite di personale da questi incaricato, verifiche a campione senza preavviso circa il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa sulla trasparenza, al fine di verificare l'effettiva fruibilità dei dati e delle informazioni da parte degli utenti; potrà inoltre effettuare, anche in funzione degli incontri semestrali dedicati al monitoraggio delle pubblicazioni, verifiche a campione su quanto dichiarato nella Relazione semestrale

I **risultati annuali delle attività in materia di trasparenza** effettuate dall'Amministrazione comunale sono trasmessi, a cura del RPCT, al Sindaco, alla Giunta Comunale, al Consiglio Comunale, al Nucleo Indipendente di Valutazione in concomitanza con l'approvazione del Piano e dei suoi aggiornamenti annuali.

II.3.7 Il sistema di gestione del rischio corruttivo nelle società partecipate del Comune di Milano

Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo della Legge n. 190/2012 in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione, nonché degli atti di indirizzo emanati nel tempo dall'Autorità Nazionale

Anticorruzione, le società in controllo pubblico come definite dal D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 avente ad oggetto “**Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica**” devono adottare misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001. In particolare:

- ❖ le società partecipate direttamente dal Comune di Milano,
- ❖ le società in controllo analogo,

integrano il modello di organizzazione e gestione ex D. Lgs. n. 231/2001 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della Legge n. 190/2012. Tali misure sono ricondotte in un **documento unitario** che tiene luogo del PTPCT, anche ai fini della valutazione dell’aggiornamento annuale e della vigilanza dell’ANAC. Se riunite in un unico documento con quelle adottate in attuazione del D. Lgs. n. 231/2001, dette misure sono collocate in una sezione apposita e chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti.

Nei casi in cui ai soggetti sopra citati non si applichi il D. Lgs. n. 231/2001, o qualora ritengano di non fare ricorso al modello di organizzazione e gestione ivi previsto, essi adottano un Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza ai sensi della Legge n. 190/2012 e s.m.i.

Nell’attività di predisposizione nonché di aggiornamento dei suddetti documenti, i soggetti sopra citati, pur nel rispetto della propria autonomia, peculiarità e responsabilità, si ispirano ai contenuti del PTPCT del Comune di Milano e sono tenuti a dare comunicazione al Comune di Milano di quanto svolto con periodicità annuale.

L’applicazione della normativa in materia di prevenzione e contrasto della corruzione da parte delle società partecipate direttamente dal Comune di Milano e delle società in controllo analogo, è monitorata dal RPCT, che vi provvede attraverso la Direzione Bilancio e Partecipate, tenuta a fornire periodici report sull’applicazione del modello operativo n. 302 anche a prescindere da specifiche indicazioni ricevute, dai quali dovranno evidenziarsi, preferibilmente, anche i punti di forza e debolezza in ordine alla corretta attuazione degli obblighi in tema di prevenzione della corruzione al regolare assolvimento degli obblighi di pubblicità, trasparenza dell’attività e diffusione di informazioni recati dal D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

L’Area Partecipate della Direzione Bilancio e Partecipate vigila, per il tramite dei soggetti istituzionalmente preposti all’esercizio di funzioni di controllo all’interno delle **società, che quest’ultime abbiano adottato ed aggiornato**, anche a seguito dell’introduzione di nuovi reati e/o di significative modifiche organizzative e/o di linee di business:

- ❖ Un adeguato e funzionale **Sistema di controllo interno**, inteso come insieme di attività che hanno il compito di verificare che vengano effettivamente rispettate le procedure interne, sia operative sia amministrative, adottate al fine di garantire la corretta ed efficiente gestione, nonché l’identificazione, la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali, attraverso un costante monitoraggio dei rischi e della gestione degli stessi.
- ❖ Il **Modello di Organizzazione e Gestione** ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001.

- ❖ Il **PTPCT**, ispirato alla normativa vigente.
- ❖ Il **Codice Etico**, o Documento analogo, contenente l'insieme dei valori e delle linee di comportamento che compongono l'identità della società e che impegnano al loro rispetto gli Organi sociali, il Management, i dipendenti e i collaboratori esterni.
- ❖ La **Procedura di Segnalazione "Whistleblowing"**, con cui i dipendenti possono segnalare, in totale riservatezza, qualsiasi violazione o sospetta violazione che gli stessi ravvisassero con riferimento ai contenuti del Codice Etico e delle linee di condotta dettate dalla società in tema di anticorruzione e di politiche di responsabilità sociale per la salute, sicurezza e diritti nel lavoro.
- ❖ La **nomina del Responsabile della funzione di Internal Auditing, dell'Organismo di vigilanza** di cui al D. Lgs. n. 231/2001 e del **RPCT**.

La suddetta vigilanza viene espletata mediante l'esame delle Relazioni predisposte, con cadenza almeno annuale, in merito alle attività svolte nel corso dell'esercizio dai soggetti riportati all'interno della seguente tabella.

<i>I soggetti che svolgono un'attività di vigilanza</i>	
<i>Consiglio di Amministrazione (Relazione sul governo societario), in quanto Organo preposto alla gestione della società in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2380 bis c.c.</i>	<i>Organismo di Vigilanza della società, in quanto Organismo cui compete il controllo circa l'effettività e l'adeguatezza del Modello di organizzazione, gestione e controllo, in ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. 8 giugno 2001 n. 231</i>
<i>RPCT/RAC, in quanto soggetto preposto a vigilare sulla corretta applicazione rispettivamente, del Modello Anticorruzione e Trasparenza e del Modello Anticorruzione ed a supportare la società per l'eventuale aggiornamento della mappatura delle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione, in ottemperanza a quanto previsto dalla Legge 6 novembre 2012 n. 190</i>	<i>Collegio Sindacale, in quanto Organo societario cui compete vigilare sull'osservanza della Legge e dello Statuto sociale e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo corretto funzionamento, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2403 c.c.</i>
<i>Responsabile della funzione di Internal Auditing, in quanto funzione cui compete la verifica del disegno e della funzionalità del Sistema di Controllo Interno e Gestione dei Rischi nel suo complesso, anche mediante un'azione di monitoraggio dei controlli di linea</i>	

Nel caso in cui dalle suddette Relazioni dovessero emergere criticità, l'Area Partecipate provvede a chiedere chiarimenti ed a monitorare lo stato di attuazione delle conseguenti misure correttive attivate e, congiuntamente al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune ed alle direzioni di Linea competenti, ad impartire eventuali direttive.

Con specifico riferimento a quanto previsto dall'art. 12 del PTPCT del Comune di Milano, al fine di verificare il corretto adempimento di quanto in esso previsto per **la parte societaria l'Area Partecipate provvede:**

- ❖ ad acquisire annualmente, in occasione dell'approvazione del Bilancio di esercizio societario, l'attestazione del RPCT di ciascuna società in merito al corretto assolvimento da parte delle

stesse degli obblighi di prevenzione della corruzione e, in particolare, in merito all'avvenuta pubblicazione sul sito aziendale – Sezione “Amministrazione trasparente” sia di quanto previsto dal D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, sia del proprio Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, così come previsto dall'art. 10, comma 8, del D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

- ❖ a verificare, entro la fine del mese di febbraio di ogni anno, l'avvenuta pubblicazione sui siti societari dell'aggiornamento dei Piani di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza da parte delle società, sollecitandone, in mancanza, l'adempimento;
- ❖ a svolgere annualmente un'analisi ricognitiva dei siti istituzionali – Sezione “Amministrazione Trasparente” delle società partecipate con riferimento agli elementi più significativi, sensibilizzando, ove necessario, l'integrazione/aggiornamento dei relativi dati. Di tale attività viene effettuata apposita Relazione trasmessa nel mese di luglio di ogni anno al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune.

Al fine di favorire la corretta ed uniforme applicazione della normativa interessante anche le società a partecipazione pubblica, l'Area Partecipate, con il supporto delle competenti Strutture comunali, svolge anche una funzione di consulenza in merito alle principali innovazioni legislative ed ai processi di revisione dei documenti strategici sopra descritti.

Sono comprese nell'ambito di applicazione del D. Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016, le **società in controllo pubblico**, con l'eccezione delle società quotate come definite dall'art. 2 comma 1 lett. p) del D. Lgs. 175/2016 e loro partecipate, salvo quanto previsto dall'art. 2 bis del D. Lgs. 33/2013 e s.m.i. In conformità alla sopra citata normativa, le società in controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti.

La disciplina della trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni si applica in quanto compatibile anche alle **associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato**, anche privi di personalità giuridica, con **bilancio superiore ad € 500.000**, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio, dalle PA e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da PA. Detta disciplina, in quanto compatibile, si applica anche alle **società in partecipazione pubblica e alle associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato**, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore ad € 500.000 **che esercitano funzioni amministrative**, attività di produzione di beni e servizi a favore delle Amministrazioni Pubbliche o di gestione di pubblici servizi.

Il Comune di Milano ha effettuato attività volte alla definizione del perimetro delle associazioni, fondazioni e di quegli enti di diritto privato, partecipati dall'Amministrazione Comunale anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a € 500.000, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, i cui esiti sono pubblicati nella pertinente sezione del sito: “Amministrazione Trasparente”.

II.3.8 Programmi di formazione “Prevenzione anticorruzione”

Al fine di fornire gli strumenti necessari per favorire la prevenzione al rischio corruzione, è previsto l'avvio di specifici **programmi di formazione**, coerentemente con la pianificazione presente all'interno dei paragrafi III.3.4 III.3.4 più sotto e III.3.5, e definiti sulla base delle esigenze rilevate dalle strutture dell'Ente, basati sui seguenti **asset di intervento**.



Figura II.XXIII: Asset di intervento Formazione “Prevenzione Anticorruzione”

Tutti gli interventi di formazione si orientano ad un concetto di compliance sostanziale, fondato su una visione integrata dell'agire amministrativo, cogliendo quindi nella prevenzione della corruzione, nella privacy e più in generale in tutti gli adempimenti di compliance, le tante prospettive della medesima realtà amministrativa.

La formazione riveste infatti un ruolo centrale nella prevenzione della corruzione e ha da un lato un **approccio contenutistico**, ovvero informativo e di accrescimento delle competenze in relazione alle buone prassi da seguire nello svolgimento dell'attività lavorativa e, dall'altro, un **approccio valoriale**, al fine di promuovere comportamenti eticamente e giuridicamente adeguati in un'ottica di condivisione della dimensione di senso della legalità, del bene comune e dell'etica pubblica.

La modalità di realizzazione degli interventi formativi viene individuata di volta in volta previa validazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, tenuto conto del contenuto e dei destinatari delle specifiche iniziative formative. L'erogazione dei corsi può essere affidata a soggetti interni o esterni e prevede sia lezioni teoriche, per quanto attiene agli aspetti informativi e di aggiornamento della normativa, sia lezioni pratiche/laboratoriali, per gli aspetti che richiedono approcci attivi.

In linea con il PTPCT del Comune di Milano, le attività formative in tema di anticorruzione e trasparenza si articolano su 3 livelli:

- I. **Livello generale:** è principalmente rivolto ai neoassunti e persegue le seguenti finalità: sensibilizzare ai temi dell'etica, della legalità e del conflitto di interessi attraverso un approccio di tipo valoriale e formare ed aggiornare il personale utilizzando un approccio di tipo contenutistico. I contenuti riguardano i seguenti temi:

- ❖ Contenuti del PTPC dell’Ente, della legge e dei suoi decreti attuativi, con focus sulle responsabilità dei dipendenti pubblici.
- ❖ Contenuti del Codice di Comportamento, con l’esame dei comportamenti che possono determinare “malfunzionamento” o configurare fattispecie di reato.
- ❖ Specificatamente per il personale afferente alla Direzione Polizia Locale sono previsti percorsi ad hoc, con un approccio laboratoriale.

II. **Livello professionalizzante:** è rivolto al personale che opera nelle aree esposte al rischio corruzione medio e alto e fa riferimento a un percorso mirato sulla base dei contenuti delle attività ascrivibili alla realtà lavorativa di appartenenza. I contenuti riguardano i seguenti temi:

- ❖ Adempimenti del Responsabile Unico del Procedimento, del Direttore dei Lavori e del Direttore di Esecuzione dei Lavori nell’ambito della prevenzione della corruzione negli appalti pubblici.
- ❖ Conflitto di interessi e sue specificità.
- ❖ Erogazione di contributi sussidi e vantaggi economici.
- ❖ Antiriciclaggio: gli indicatori di anomalia per l’identificazione delle possibili operazioni sospette e il processo di gestione dei flussi informativi tra gli uffici e delle segnalazioni.

III. **Livello specialistico:** è riservato ai dirigenti e al personale facente parte della Struttura dei Referenti Anticorruzione e si basa sull’analisi del contenuto normativo specifico relativo all’intera materia della corruzione delle illegalità amministrative. Sono inoltre previsti incontri tra soggetti esterni ed interni all’Ente direttamente coinvolti nella strategia di trasparenza e prevenzione della corruzione, al fine di valutare le azioni attuate.

Per ogni livello, sono stati definiti Piani Operativi annuali, di cui si riportano sinteticamente i contenuti complessivi nella *Figura II.XXIV*.



Figura II.XXIV: I livelli di intervento dei Piani Operativi

In particolare, per l'anno 2022 è previsto il seguente Piano Operativo ed i relativi contenuti, per le specifiche linee di intervento:

Piano Operativo 2022	
I. PROGRAMMI DI LIVELLO GENERALE	II. PROGRAMMI DI LIVELLO PROFESSIONALIZZANTE
<ul style="list-style-type: none"> a) IL PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA - L'ISTITUTO DEL WHISTLEBLOWING b) IL CODICE DI COMPORTAMENTO E GLI OBBLIGHI DEL DIPENDENTE PUBBLICO c) FORMAZIONE DIREZIONE POLIZIA LOCALE: Percorso dedicato al personale apicale/ Percorso dedicato al personale PL 	<ul style="list-style-type: none"> a) IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI b) IL CONFLITTO DI INTERESSI: DOVERE DI SEGNALAZIONE E OBBLIGO DI ASTENSIONE c) FORMAZIONE PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI CORRUZIONE NELL'AREA DI RISCHIO DELLE SOVVENZIONI, SUSSIDI, CONTRIBUTI, VANTAGGI ECONOMICI d) RAFFORZAMENTO DELLE COMPETENZE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DEL RICICLAGGIO f) LA GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI IN RELAZIONE AI FONDI PNRR

Figura II.XXV: Piano Operativo 2022

Infine, si prevede un'attività di monitoraggio per la verifica dei risultati effettivi, effettuata dal Responsabile della Prevenzione, attraverso la somministrazione di un questionario ad ogni partecipante, volta ad accertare le conoscenze acquisite e/o ad evidenziare eventuali criticità.