

INDIRIZZI PER L'OPERATIVITA' DEL SISTEMA INTEGRATO DI CONTROLLI INTERNI E DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ANNO 2022.

ai sensi della Legge 7 dicembre 2012, n. 213
e del Regolamento Provinciale approvato con atto C.P. n. 95/2012
modificato con atto C.P. n. 21 del 30/04/2015
modificato con atto C.P. n. 61 del 28/11/2016
modificato con atto C.P. 4 del 27/02/2020

ANNO 2022

INDICE

1. PRINCIPI GENERALI E NORMATIVA DI RIFERIMENTO – Il controllo di regolarità successivo nel sistema dei controlli interni degli Enti Locali
2. FINALITA' DEL CONTROLLO: obiettivi da conseguire
3. METODOLOGIA DEL CONTROLLO – Controllo a campione – Controllo Massivo - Campionamento atti da controllare
4. GESTIONE DEL REPORTING – Reports periodici
5. DOCUMENTAZIONE

1 – PRINCIPI GENERALI E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La Provincia di Parma nel 2021 ha completato il percorso di integrazione del sistema dei controlli interni di legittimità con il piano di monitoraggio dell'attuazione delle misure di Prevenzione della corruzione e di adempimento degli obblighi di trasparenza avviato con atto C.P n. 4 del 27 febbraio 2020.

Il completamento di questa operazione mette ora in evidenza la connessione tra i primi ed il sistema di misurazione e valutazione della performance e la semplificazione del sistema che oggi permette di misurare una stessa condotta/misura/adempimenti sotto tutti i seguenti profili:

1. Legittimità;
2. Prevenzione della Corruzione e trasparenza;
3. Performance individuale e (in taluni casi soltanto anche) organizzativa.

L'esperienza relativa all'anno 2021 ha rimarcato come il sistema dei controlli sia divenuto uno strumento di indirizzo e di supporto collaborativo dell'attività degli uffici (perché permette di recuperare, per esempio, i ritardi su determinati adempimenti, soprattutto nel settore della trasparenza), con effetti di prevenzione delle condotte non conformi, oltre ad essere una fonte importante di indicazione per la misurazione e valutazione della performance e quindi anche della rilevazione della qualità dei servizi erogati.

Ciò premesso, anche per la stesura del presente Piano, si è tenuto conto di quanto prescritto dal "Regolamento sul sistema dei controlli interni" - adottato con atto C.P. n. 95/2012, modificato con atto C.P. n. 21 del 30/04/2015, successivamente con atto n. 61 del 28/11/2016, infine con atto C.P. n. 4 del 27 febbraio 2020.

Il Piano individua e disciplina l'organizzazione di strumenti e metodologie finalizzate a garantire:

- a. la correttezza dell'azione amministrativa, mediante il controllo di regolarità degli atti;
- b. la funzionalità del sistema di prevenzione della corruzione esposto nel PTPCT;
- c. il corretto e tempestivo adempimento degli obblighi di trasparenza nella loro polivalente accezione di misure di garanzia della democraticità ma anche di misure di prevenzione della corruzione e misure di accessibilità delle informazioni.

Valgono pertanto, anche il 2022, le seguenti considerazioni:

1. Le risultanze del sistema dei controlli dovranno fornire elementi di indirizzo sia per lo sviluppo del sistema di PCT, che per la misurazione della Performance individuale ed organizzativa dell'Ente e sono pertanto recepite nella relazione sulla Performance.
2. Esse saranno inoltre pubblicate nella sezione "Amministrazione Trasparente" sottosezione " Altri contenuti - Anticorruzione" presente sul sito ufficiale della Provincia di Parma.

Anche per il 2022 l'attività di controllo è oggetto di uno specifico obiettivo dell'Amministrazione ed è pertanto inserita nel Piano della Performance.

Il controllo di regolarità amministrativa, nella fase successiva, è effettuato con le modalità indicate nel presente documento, in base alla vigente normativa, nell'ambito del Servizio "Affari Generali", sotto la direzione del Segretario Generale che coordina la struttura a ciò adibita che è composta dal Vice Segretario e da personale dello stesso Servizio; all'occorrenza, la struttura potrà essere integrata da funzionari esperti, individuati presso le diverse strutture dell'Ente, in relazione agli oggetti di verifica.

Il presente atto di indirizzo fornisce inoltre le seguenti indicazioni:

1. struttura i contenuti dei report di controllo il quale si compone delle seguenti sezioni:
 - a. esito controlli interni di legittimità;
 - b. esito controlli PTC;
 - c. esito controlli Trasparenza;
 - d. eventuali indicazioni per il sistema di misurazione e valutazione;
 - e. eventuali indicazioni per la successiva attività di controllo;
2. identifica le seguenti categorie di provvedimenti da sottoporre ad un controllo massivo e specifico - perché direttamente connesso con le misure di prevenzione previste nel PTPCT:
 - a. indizione ed aggiudicazione di procedure aperte e negoziate di affidamento dei contratti pubblici (conferma anno 2021);
 - b. affidamento incarichi di progettazione nel rispetto delle indicazioni contenute nella Deliberazione n. 241/2021 della Corte dei Conti - Sez.Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna e quindi:
 - i. presenza dell'attestazione di assenza di professionalità interne di cui se ne dovrà dare atto nella determinazione da adottare;
 - ii. affidamento delle prestazioni nel rispetto del principio di divieto di frazionamento (stima unitaria del costo dell'intera fase di progettazione e direzione lavori salvo motivata deroga);
 - c. eventuali provvedimenti in autotutela afferenti a provvedimenti di primo grado esecutivi;
 - d. affidamento incarichi di collaborazione e consulenza nel rispetto di quanto previsto dalla citata Deliberazione n. 241/2021 della Corte dei Conti Emilia Romagna;
3. definire modi e tempi del controllo "a sorteggio" già previsto presso l'Ente:
 - a. individuazione di percentuali differenziate di atti da sottoporre a controllo in ragione delle finalità di questo.

Nel corso dell'esercizio i singoli report di controllo potranno (in coerenza con il Regolamento vigente) individuare e disporre ulteriori controlli in ragione degli esiti accertati nel corso dell'attività.

Rimangono fermi i seguenti principi cui risponde il sistema dei controlli:

- indipendenza: il responsabile e gli addetti alle attività di controllo devono essere in posizione di indipendenza rispetto alle attività e ai processi da verificare;
- imparzialità, trasparenza e pianificazione: il controllo deve essere effettuato in base a regole chiare, pianificate annualmente e pubblicizzate preventivamente, nonché secondo tecniche di campionamento che consentano di verificare le attività ed i processi facenti capo alle unità organizzative dell'Ente;

- utilità: le risultanze del controllo devono essere utili ed utilizzabili, devono favorire la standardizzazione nella redazione degli atti ed il miglioramento complessivo della qualità degli atti prodotti;
- tempestività: le attività di controllo devono essere effettuate in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti da verificare, al fine di assicurare l'adozione di adeguate ed efficaci azioni correttive. A tale fine l'azione di controllo si inserisce nel contesto della nuova procedura per la gestione dei flussi documentali che prevede una fase di controllo preventiva ed una successiva potenzialmente estese a tutti gli atti (deliberazioni – decreti - determinazioni) di competenza dell'Ente;
- condivisione: il modello di controllo successivo deve essere condiviso con i responsabili delle unità organizzative apicali dell'Ente come momento di sintesi e di raccordo in cui si valorizza la funzione di assistenza e le criticità emerse sono valutate soprattutto con lo scopo di creare un clima collaborativo.

2. - FINALITA' DEL CONTROLLO

OBIETTIVI DA CONSEGUIRE

Il controllo di regolarità amministrativa, previsto in una fase successiva all'adozione dei provvedimenti, dopo che l'atto ha acquisito efficacia, persegue i seguenti obiettivi:

1. monitorare e verificare la correttezza delle procedure amministrative e degli atti adottati;
2. rilevare la conformità dei provvedimenti rispetto alla normativa vigente, allo statuto, ai regolamenti, senza peraltro addentrare l'analisi ai profili di merito spettanti al dirigente;
3. attivare l'esercizio del potere di autotutela qualora vengano riscontrate patologie;
4. verificare la conformità degli atti al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
5. monitorare il rispetto delle misure di prevenzione definite nel Piano al fine di misurarne l'efficienza rispetto al "costo amministrativo di attuazione" e l'efficacia;
6. monitorare che, con l'attivazione della nuova procedura di gestione dei flussi, i provvedimenti adottati siano completi degli allegati.

3. - METODOLOGIA DEL CONTROLLO

A. Controllo a campione.

AMBITO E INDICATORI

Il controllo è effettuato verificando la completezza e la conformità degli atti campionati sulla base dei seguenti parametri di riferimento:

Indicatori di legittimità:

- struttura dell'atto: l'atto deve essere completo degli elementi essenziali e contenere gli allegati citati;
- rispetto delle disposizioni di Legge, con particolare riferimento alle norme sui vizi dell'atto amministrativo;
- rispetto delle norme interne dell'Ente (Statuto, Regolamenti, circolari e direttive);
- rispetto della normativa a tutela della trasparenza e della privacy: verifica volta ad accertare, non soltanto che i dati personali o sensibili tutelati siano adeguatamente trattati, ma anche, in concreto, che gli adempimenti in materia di trasparenza non confliggano con trattamenti eccedenti dei dati personali.
- Il controllo non si estende alla qualità estrinseca dell'atto (forma, refusi irrilevanti, errata citazione di disposizioni, fatti ed atti salvo che questi non incidano sulla legittimità del provvedimento).

Rispetto delle Misure di Prevenzione della corruzione

- Rispetto della normativa in materia di trasparenza: verifica volta ad accertare la pubblicazione dell'atto all'albo pretorio dell'Ente e nella Sezione dedicata "Amministrazione Trasparente" del Sito Istituzionale dell'Ente;
- Adempimento delle misure generali finalizzate alla garanzia di imparzialità dei dipendenti pubblici e dei collaboratori esterni incaricati;
- Rispetto delle misure di trasparenza "ulteriori" e delle misure di "segregazione delle funzioni" nell'ambito dell'area di rischio "contratti pubblici";
- Somministrazione di questionari afferenti al monitoraggio del PTPCT.

Campionamento degli atti da controllare

Il controllo a campione può essere in parte probabilistico e avverrà su base trimestrale: il primo giorno utile dei mesi di aprile, luglio, ottobre, gennaio, si procederà all'estrazione, con selezione casuale, degli atti da sottoporre a controllo, così come individuati con i Responsabili dei Servizi ("famiglie di atti") e ritenuti significativi per quanto riguarda la valutazione del rischio.

Il sorteggio avverrà mediante procedura informatica utilizzando il generatore casuale di numeri approntato dalla Regione Emilia Romagna all'indirizzo -<http://www.servizi.regione.emilia-romagna.it/Generatore/> - per effettuare un campionamento per ciascun Servizio accedendo allo specifico applicativo per estrarre le determinazioni dirigenziali, mentre i contratti saranno richiesti all'Ufficio Contratti e Appalti.

In esito all'applicazione degli strumenti e delle modalità di controllo successivo cui si è fatto ricorso negli anni precedenti, si rileva che non sono emerse criticità tali da imporre modifiche o aggiornamenti sostanziali, ritenendosi, in particolare, confermate l'attitudine dei criteri utilizzati per determinare la tipologia degli atti oggetto d'esame ad assicurare il controllo sulle attività più significative dell'Amministrazione Provinciale, la coerenza della tecnica di campionamento rispetto alle finalità conseguite e l'adeguatezza del campione oggetto di controllo, l'adeguatezza della dimensione del campione oggetto di controllo, anche in riferimento alla validità statistica.

Per quanto premesso si ritiene di confermare, per l'anno 2022, le modalità operative del controllo successivo individuate negli anni precedenti, in particolare:

- in ordine al profilo soggettivo, che l'Ufficio possa continuare ad avvalersi del personale ad esso direttamente afferente, ferma la facoltà di ricorrere altresì, qualora ne emerga la necessità, ad ulteriori professionalità dotate di competenze tecniche specifiche;
- in ordine al profilo oggettivo, che il controllo debba essere circoscritto, sotto il profilo della regolarità e correttezza delle procedure, ai procedimenti amministrativi correlati alle determinazioni dirigenziali e agli atti amministrativi individuati come oggetto di verifica.

All'estrazione del campione provvede un'apposita Commissione - composta dal Vice Segretario Generale e da n. 2 unità di personale del Servizio Affari Generali - la quale, al termine delle operazioni, redige apposito verbale inviato a Dirigenti e Titolari di Posizione Organizzativa.

Il controllo, riguarderà:

- **il 15% delle determinazioni di ogni Servizio:** il controllo riguarderà la *legittimità* (conformità ai principi dell'ordinamento, alla legislazione vigente, allo statuto, ai regolamenti) e la *regolarità amministrativa* (modalità di redazione dell'atto);
- **il 50% delle determinazioni di acquisto di beni, servizi e forniture** in considerazione del fatto che il monitoraggio del grado di adesione degli EE.LL. alle convenzioni-quadro stipulate da Consip o al mercato elettronico per l'approvvigionamento di beni e servizi è oggetto di particolare attenzione da parte della Corte dei Conti, in un'ottica di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica; il controllo atterrà in particolare:
 - all'utilizzo delle piattaforme di negoziazione;
 - al rispetto delle Linee Guida approvate con Decreto Presidenziale n.41 del 19/02/2021 ed eventuali aggiornamenti per quanto attiene a rotazione - trasparenza e controlli sugli operatori.

- al rispetto del divieto di frazionamento.
- **il 10% dei contratti repertoriati** : il controllo viene escluso per i contratti stipulati in forma pubblica, già preventivamente controllati dall'ufficiale rogante, per evitare inutili duplicazioni di controlli.
- **10% contratti stipulati (compresi quelli repertoriati) per la verifica, tramite questionario al RUP, dei seguenti elementi:**
 - Tempo di consegna delle prestazioni
 - Controllo dei requisiti del subappaltatore
 - Andamento del crono programma
 - Applicazione penali da ritardo.

L'Ufficio "Controllo Atti" può richiedere qualunque ulteriore documento o atto istruttorio necessario ai fini dell'espletamento del controllo nonché effettuare audizioni per chiarimenti o delucidazioni.

Resta comunque salva la possibilità di sottoporre ulteriori atti al controllo di regolarità amministrativa, in particolare per gli atti relativi ad attività individuate come ad elevato rischio di fenomeni di corruzione nonché per rafforzare le forme di prevenzione della corruzione stessa.

B. Controllo Massivo.

Il rilancio delle Province conseguente all'esito negativo del referendum costituzionale sulla riforma che ne prevedeva la soppressione, ha spinto l'amministrazione a concentrare l'attenzione sull'attività contrattuale che ora - a seguito dell'attivazione della Stazione Unica Appaltante - è svolta anche per conto di altri enti.

Tali considerazioni giustificano la particolare attenzione che la funzione controllo dedica **all'area di rischio "contratti pubblici"** così come definita dal Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza rispetto al quale il presente "Piano di Controllo Successivo" integra una idonea metodologia di prevenzione.

A partire dal 2021 sono pertanto sottoposti a controllo massivo i seguenti provvedimenti:

1. atti di indizione e di affidamento di contratti pubblici mediante procedure aperte con riguardo a:
 - a. rispetto delle Linee Guida approvate con Decreto Presidenziale n.41 del 19/02/2021 ed eventuali aggiornamenti;
 - b. rispetto delle misure previste nel PTPCT ed in particolare quelle connesse con la segregazione delle funzioni (queste da coniugare con le esigenze di celerità dell'azione amministrativa);
 - c. rispetto degli indicatori e standard previsti nelle Linee Guida e nel Piano della Performance;
 - d. per il 2022 si monitora, inoltre, il numero di affidamenti disposti a favore dello stesso fornitore pur nel formale rispetto delle linee guida sulla rotazione al fine di prevenire possibili eccessi. Si presuppone che, di norma, il medesimo fornitore non benefici di oltre 3 affidamenti nell'anno. Qualora sia intenzione procedere al 4° affidamento occorrerà esaustiva motivazione.
2. atti di affidamento di incarichi esterni con riferimento, in particolare, al monitoraggio delle misure generali di trasparenza e di garanzia di indipendenza del dipendente o del collaboratore contenute nel PTPCT.

Il controllo massivo degli atti ha una finalità specifica di monitoraggio delle misure di prevenzione generali e specifiche previste per gli atti che ne sono oggetto e pertanto è di norma limitato ai seguenti indicatori.

L'utilizzo delle auto assegnate da parte del personale dell'Ente.

Si monitora il rispetto delle regole di utilizzo fissate nel Regolamento approvato con atto G.P. n. 149/2009, modificato con atto G.P. n. 465/2012 e dalla circolare del RPCT prot. n. 25235 del 28/09/2021)

La verifica, effettuata a cura dell'Ufficio Provveditorato ai fini del controllo gestionale, riguarderà:

- a. la motivazione adottata per l'utilizzo a fini istituzionali;
- b. i Km di percorrenza (a/r) che dovranno essere "congrui" con la destinazione;
- c. il costo;
- d. l'individuazione da parte del dirigente dei fruitori dei mezzi e relativa segnalazione all'Ufficio Provveditorato-Economato;
- e. l'accertamento dell'autorizzazione da parte del dirigente nel caso in cui sia inevitabile la sosta o il ricovero notturno in luogo diverso dall'apposita area;
- f. la corretta compilazione del libretto di marcia, con l'annotazione di itinerario, causale, percorso chilometrico, fruitore.

Si evidenzia che la violazione delle regole di utilizzo dei mezzi costituisce violazione del Codice di Comportamento e pertanto determina responsabilità disciplinare.

Rispetto delle Misure di Prevenzione della corruzione.

Oltre a quanto già sopra evidenziato il monitoraggio e controllo delle misure contenute nel PTPCT si estende:

1. al tempestivo adempimento delle misure generali e specifiche di trasparenza;
2. all'adempimento delle misure generali finalizzate alla garanzia di imparzialità dei dipendenti pubblici e dei collaboratori esterni incaricati.
3. all'individuazione di distorsioni nella gestione degli affidamenti evidenziate dai seguenti indicatori di massima:
 - i. Numero di procedure aperte o negoziate con offerta unica (se superiore al 5% del numero di affidamenti complessivamente disposto);
 - ii. Analisi di merito nella gestione della rotazione con riguardo alle diverse fasce individuate nelle Linee guida;
 - iii. Incremento degli affidamenti di somma urgenza (se eccedente nel numero il 10% della media di affidamenti in somma urgenza disposti nel triennio 2019 - 2021).

L'esito del monitoraggio degli indicatori viene rendicontato con cadenza trimestrale e, a tale fine, dovranno essere acquisiti dai singoli Servizi i seguenti dati:

- la segnalazione di gara in cui sia presentata un'unica offerta valida;
- la comunicazione del ricorso alla procedura di somma urgenza.

4 - GESTIONE DEL REPORTING

REPORTS PERIODICI

I controlli effettuati formano oggetto di:

- 1) reports trimestrali riassuntivi dell'esito del controllo, - da trasmettere ai primi referenti del controllo amministrativo, dirigenti e titolari di posizione organizzativa - che evidenzino lo stato di regolarità degli atti verificati e segnalino le eventuali irregolarità che impongono attenzione. Qualora, durante il controllo, vengano riscontrate anomalie gravi, sarà cura del Servizio "Affari Generali" informare la struttura competente per le conseguenti decisioni. Sarà sottoposta a monitoraggio anche la realizzazione delle azioni correttive al fine di valutare l'efficacia e la tempestività nel rimuovere le anomalie riscontrate;
- 2) report annuale, da trasmettere al Presidente della Provincia, ai Responsabili di Servizio, all'Organo di Revisione, all'Organo di Valutazione consistenti nel resoconto essenziale di ciò che è stato fatto in sede di accertamento e nell'esposizione delle evidenze significative accertate: rappresenta il punto conclusivo dell'attività di controllo, contiene l'esito dell'attività di controllo svolta, osservazioni e proposte di miglioramento o "raccomandazioni".

Si evidenzia che le risultanze dei reports di controllo costituiranno anche elemento di valutazione per la Dirigenza e per i Titolari di Posizione Organizzativa.

Al termine dell'annualità di controllo sarà avviato un monitoraggio dell'efficacia ed efficienza dell'attività di controllo per una verifica della congruità dell'attività svolta agli obiettivi prefissati.

5 – DOCUMENTAZIONE

Tutta la documentazione ricevuta e prodotta deve essere allegata, per quanto possibile, in formato elettronico, alle "carte di lavoro" relative ai testi.

L'attività di documentazione ha la funzione di:

- fornire traccia del lavoro eseguito;
- mantenere le evidenze delle criticità riscontrate;
- fornire una base per la revisione delle attività.

Per tutto quanto non previsto nel presente Piano, si rinvia alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti.

Il presente Piano è suscettibile di integrazioni e/o modifiche in base ai riscontri applicativi ed alle esigenze che dovessero manifestarsi.

Copia del presente Piano viene trasmessa ai Dirigenti e ai Titolari di Posizione Organizzativa.

Il Vice Segretario Generale
Dott. Ugo Giudice