

INDIRIZZI PER L'OPERATIVITA' DEL SISTEMA INTEGRATO DI CONTROLLI INTERNI E DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ANNO 2026.

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 2026

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 ED AMBITO OGGETTIVO DEI CONTROLLI.

La Provincia di Parma, da anni, ha integrato il 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.

L'effettuazione di questa operazione mette 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.

Nel corso del 2025 è proseguita l'attività di integrazione della mappatura presente nella sez. 2.3 del PIAO con la mappatura elaborata nell'ambito dell'aggiornamento del sistema di controllo di gestione, già avviata a decorrere dal 2024.

Tale attività nel PIAO 2026/2028 si configura ancora come un "work in progress" che dovrà essere sviluppato ed esaminato criticamente e completato nel corso del 2026 e definitivamente confermato nell'esercizio 2027.

Al completamento del percorso di integrazione pertanto il sistema dei controlli e delle misure di prevenzione potrà essere integrato con le informazioni provenienti dall'esito annuale del controllo di gestione in questo modo implementando con dati di natura economica e gestionale sia gli indicatori che le fonti di informazione e verifica.

Ciò premesso anche per la stesura del presente Piano si è tenuto conto di oltre che del quadro normativo e regolamentare oggi vigente anche delle risultanze dell'attività di controllo relativa all'esercizio 2025 e degli atti di indirizzo del giudice contabile per il 2026 sia per quanto riguarda le finalità del controllo che per quanto riguarda l'individuazione degli ambiti di intervento specifico.

Rimangono in ogni caso ferme le finalità ultime del controllo interno integrato 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.

Ambito del controllo.

Anche per il 2026 l'attività di controllo è oggetto di uno specifico obiettivo dell'Amministrazione ed è pertanto inserita nel Piano della Performance, espressamente richiamato nella sottosezione 2.3 del PIAO.

A tale fine 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. affidamento incarichi di progettazione nel rispetto delle indicazioni contenute nell'atto 135/2024 (che nuovamente introdotto la distinzione tra incarichi di progettazione e appalti di servizi in precedenza superata dalla deliberazione 241/2021 della stessa Corte Conti Emilia Romagna) e quindi:
 - i. presenza dell'attestazione di assenza di professionalità interne;
 - ii. presenza della motivazione in ordine all'inquadramento della prestazione da affidare nell'ambito degli incarichi professionali disciplinati dall'art. 7 c. 6 del d.lgs. 165 del 30 marzo 2001 ovvero del codice dei contratti pubblici secondo le istruzioni contenute nella deliberazione sopra citata;
 - b. eventuali provvedimenti in autotutela afferenti a provvedimenti di primo grado esecutivi.
 - c. affidamento incarichi di collaborazione e consulenza nel rispetto di quanto previsto dal citato atto 135/2024 della Corte Conti Emilia Romagna;
 - d. Mantenere il monitoraggio sugli affidamenti diretti ed in particolare sul rispetto del principio di rotazione e del divieto di frazionamento artificioso delle prestazioni;
3. verifica il rispetto delle misure generali e speciali di prevenzione della corruzione sia mediante attività diretta dell'ufficio che mediante somministrazione del questionario semestrale al personale con qualifica dirigenziale;
4. definisce 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.
5. controlla a campione una percentuale pari al 6% del personale dipendente con contratto di lavoro subordinato dell'Ente, selezionata tramite sorteggio, quale potenziamento dell'attività dell'ufficio ispettivo di cui all'art. 1, co. 62, L. 23/12/1996, n. 662: nel 2024 con Decreto Presidenziale n. 107 del 19/06/2024 sono stati approvati gli atti regolamentari per la costituzione e regolamentazione dell'ufficio. Tale misura risulta configurata come misura generale obbligatoria nell'ambito del PTPCT.

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.

Attuazione opere collegate al PNRR

Con determinazione del Segretario Generale n. 1723 del 13 novembre 2024 è stato attivato il gruppo di lavoro PNRR e pertanto la funzione di controllo sarà circoscritta alla correttezza formale dei provvedimenti ed al recepimento (ed esame) dei report dell'Unità di progetto. Rimane inoltre ferma l'acquisizione delle check list di controllo limitatamente alla fase di affidamento dei contratti indipendentemente dalla procedura di affidamento utilizzata.

Rimangono fermi i seguenti dei 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 estesa 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 che non sostituiscono ma integrano e completano quelli definiti nei precedenti atti di indirizzo

1. monitorare e verificare la correttezza delle procedure amministrative e degli atti adottati;
2. rilevare la conformità dei provvedimenti rispetto alla normativa vigente, senza peraltro addentrare l'analisi ai profili di merito spettanti al dirigente;
3. verificare il rispetto delle misure generali e speciali di prevenzione contenute nella sez. 2.3 del PIAO;
4. suggerire l'attivazione dell'esercizio del potere di autotutela qualora vengano riscontrate patologie nel rispetto delle prerogative del dirigente/EQ che ha sottoscritto il provvedimento.

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 questa non incida 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: indicativamente, 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:

- per le determinazioni dirigenziali, mediante utilizzo dell'apposita funzione denominata "CONTROLLO DI REGOLARITA' disponibile all'interno del programma di gestione documentale SFERA in utilizzo presso questo Ente per la redazione delle determinazioni;
- per le restanti tipologie di atti diversi da quelli di cui al punto che precede, mediante procedura informatizzata utilizzando il generatore casuale di numeri approntato dalla Regione Emilia Romagna - <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 usate 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 2026, 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 Posizioni Organizzative.

Il controllo, riguarderà:

- **il 15% delle determinazioni dirigenziali con e senza impegno di spesa complessivamente adottate dai Servizi dell'Ente:** 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 20% delle determinazioni di acquisto di beni, servizi e forniture complessivamente adottate dai Servizi dell'Ente,** 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. 263 del 20/12/2023 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.
- **Il 10% dei 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.
- **Il 100%** degli atti di affidamento di incarichi professionali ed appalti di servizi di architettura ed ingegneria;
- **Il 100%** degli ulteriori incarichi professionali, compresi gli incarichi conferiti a legali per la costituzione in giudizio dell'Ente.
- **Il 100%** degli affidamenti di somma urgenza.

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.

Nel periodo 2020 – 2023 il controllo massivo ha avuto ad oggetto gli affidamenti diretti allo scopo di controllare il rispetto della disciplina di riferimento.

Già dal 2024 e a seguire nel 2025 il controllo massivo è stato invece indirizzato all'anche alla verifica di misure generali quali quelle a presidio del pantouflage.

Per il 2026 si ritiene di:

1. confermare i seguenti ambiti di controllo con finalità specifica di monitorare il rispetto delle misure generali e speciali di prevenzione:
 - a. atti di indizione e di affidamento di contratti pubblici mediante procedure aperte con riguardo a:
 - i. rispetto delle Linee Guida approvate con Decreto Presidenziale 263 del 20/12/2023;
 - ii. 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)
 - b. atti di affidamento diretto limitatamente al numero di affidamenti disposti a favore dello stesso fornitore pur nel formale rispetto delle linee guida sulla rotazione al fine di prevenire possibili eccessi: di norma, il medesimo fornitore non potrà beneficiare di oltre 3 affidamenti nell'anno. Qualora sia necessario procedere al 4° affidamento occorrerà fornire esaustiva motivazione.
2. estendere il controllo massivo a tutti gli atti di conferimento di incarichi professionali ed agli appalti di servizi attinenti all'architettura ed ingegneria al fine di monitorare il rispetto delle linee guida della Corte dei Conti di cui alla deliberazione 9 dicembre 2024 n. 135.
3. estendere il controllo massivo a tutti i provvedimenti di autorizzazione al subappalto verificando:
 - la presenza dell'attestazione dell'autorizzazione al subappalto,
 - la presenza dell'attestazione della completezza e validità della documentazione dell'operatore economico subappaltatore (requisiti generali e speciali, DURC, dichiarazioni antimafia ove previste),
 - la coerenza tra prestazioni affidate e oggetto del contratto principale,
 - l'attestazione della tracciabilità dei pagamenti.

4. **Infortuni sul lavoro:** Nell'ambito del sistema dei controlli interni di cui agli articoli 147 e seguenti del TUEL, è previsto un controllo con cadenza semestrale sugli infortuni sul lavoro, limitato alla raccolta, elaborazione e analisi dei dati a fini esclusivamente statistici e di monitoraggio interno. Tale attività non ha natura ispettiva né comporta valutazioni di merito o di responsabilità e non incide sui procedimenti amministrativi o sugli atti dell'Ente.

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, mediante il sistema GPS (e relativa reportistica) installato sulle vetture e riguarderà:

- c. i Km di percorrenza (a/r) che dovranno essere "congrui" con la destinazione;
- 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. al controllo a campione su una percentuale pari al 6% del personale dipendente con contratto di lavoro subordinato dell'Ente, selezionata tramite sorteggio, quale potenziamento dell'attività dell'ufficio ispettivo di cui all'art. 1, co. 62, L. 23/12/1996, n. 662, sulla base del documento di costituzione e regolamentazione dell'ufficio ispettivo approvato nel corso dell'anno 2024 con Decreto Presidenziale n. 107.
Nei confronti del personale così selezionato sarà avviato procedimento amministrativo mediante invio della comunicazione di cui all'art. 7 L. n. 241/1990 ai fini della trasparenza e partecipazione al procedimento degli interessati.
- 4. 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. Numero di incarichi professionali aventi ad oggetto prestazioni attinenti all'ingegneria ed architettura;
 - iv. Numero di appalti di servizi aventi ad oggetto prestazioni attinenti all'ingegneria ed architettura.

Per le finalità di cui al punto 3 verranno emanate con decreto del presidente apposite linee di indirizzo.

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 si 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 Elevata Qualificazione, 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 Elevata Qualificazione.

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.

I reports periodici dovranno progressivamente essere integrati con l'attestazione del rispetto delle misure speciali di prevenzione contenute negli allegati alla sezione 2.3. del PIAO.

5 – DOCUMENTAZIONE

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

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 è trasmessa ai Dirigenti e ai Titolari di Elevata Qualificazione ed è pubblicata nella Intranet della Provincia di Parma, nonché nella sezione di Amministrazione Trasparente - sottosezione "Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione.

Il Vice Segretario Generale
Dott. Ugo Giudice