

Protocollo 12446/2022

Classificazione 01.07 Fascicolo 157

Prot. prec. n. _____

Allegati 2

Ns. rif. Ufficio firmatario

Genova, 9/03/2022

Ai Direttori
Ai Dirigenti
Ai Responsabili di posizione organizzativa
All'Ufficio Europa
All'Ufficio Performance e controlli
All'Avvocatura
All'Ufficio Pianificazione strategica
Loro indirizzi

Oggetto: Correttezza delle procedure contabili e amministrative per gli investimenti Pnrr. Direttiva.

Come è noto le norme sul PNRR ed in particolare quelle riguardanti i piani urbani integrati, prevedono che ciascun Soggetto Attuatore ponga in essere i controlli interni esistenti sia per quanto riguarda gli aspetti finanziari, sia per gli aspetti di correttezza amministrativa, che per quanto riguarda la prevenzione delle frodi e della corruzione.

A tal proposito nel nostro Ente esiste un sistema di controlli in attuazione degli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000 che prevede un controllo preventivo attraverso i pareri di regolarità tecnica e amministrativa da un lato e di regolarità contabile dell'altro. Tali controlli preventivi vengono svolti attraverso l'apposizione dei pareri di cui all'articolo 49 del decreto legislativo n. 267/2000.

Il parere di regolarità tecnica e amministrativa è stato esteso anche alle determinazioni dirigenziali, per cui nel sottoscrivere la determinazione il dirigente attesta di aver svolto i relativi controlli di regolarità tecnica e amministrativa con esito positivo. Questo aspetto non deve essere sottovalutato, in quanto il dirigente, deve fare in modo che le norme applicabili alla fattispecie siano tutte rispettate, tra queste, principalmente quelle sui contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50/16 e sulla contabilità pubblica contenute nel decreto legislativo n. 267/2000 e nei principi contabili presenti sul sito Arconet.

Particolare rilievo e centralità assume inoltre il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria, con cui il responsabile del servizio finanziario "effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità".

I controlli successivi invece sono quelli a campione coordinati dal Segretario Generale, secondo il disposto dell'articolo 147 bis del decreto legislativo n. 267/2000, secondo cui "Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento".

Per assicurare il rispetto della legalità dell'azione amministrativa è previsto inoltre che il Segretario Generale oltre ad inviare ai responsabili di servizio, ai revisori, agli organismi di valutazione e al consiglio, i report periodici di regolarità amministrativa, invii anche le direttive a cui conformarsi.

Con riferimento a questo aspetto si richiamano le direttive emanate dal Segretario e presenti:

- Direttiva del 02/11/2020 "Utilizzo della fascicolazione digitale";
- Direttiva del 16/09/2020 "conflitto d'interessi";
- Direttiva del 06/04/2020 "Contratti pubblici e scelta del contraente - Indirizzi in materia di "Proroga tecnica" e rotazione degli inviti,
- Nota 27848/2021 Deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio – Invio alla Procura della Corte dei Conti.

Si richiamano in particolare le **linee guida sugli acquisti inviata via mail a tutto il personale in data 29 ottobre 2021 e condivisa nel drive del sistema di gestione integrato UNI ISO 37001 e UNI EN ISO 9001 dell'Ente**. Di recente, le linee guida sono state consegnate in formato cartaceo a tutti i dipendenti a cura del Servizio Stazione Unica Appaltante.

Si richiamano altresì le check list approvate con Determinazione dirigenziale 14/2022 con oggetto "APPROVAZIONE CHECK LIST PER IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AI SENSI DEL DECRETO-LEGGE 10 OTTOBRE 2012, N. 174".

Si significa che l'emanazione delle suddette direttive e linee guida evidenzia un disegno di unitarietà di interpretazione giuridica voluto dal legislatore, sotto la direzione del Segretario Generale, al fine di evitare divergenze applicative e rischi di illegittimità o illegalità. Pertanto il rispetto delle direttive del Segretario costituisce per i dirigenti e i dipendenti un preciso dovere di comportamento, la cui inosservanza può dar luogo a responsabilità.

Al fine di rafforzare il sistema dei controlli esistenti, in vista dei maggiori rischi connessi alla realizzazione degli investimenti del PNRR, con la presente direttiva si dispone un focus particolare sugli atti inerenti agli investimenti PNRR con particolare riguardo al rispetto delle procedure contabili e del codice appalti vigenti.

A tal fine, poiché lo snodo principale degli atti di impegno di spesa si svolge presso il **servizio finanziario**, che è tenuto ad apporre il visto di copertura finanziaria, si attribuisce al servizio finanziario un ruolo di rilevazione di eventuali anomalie del progresso procedimento di spesa e segnatamente:

- Monitoraggio del tempo intercorrente tra la determina di affidamento/aggiudicazione e l'inizio della prestazione, significando che un tempo troppo breve è sintomo di anomalia nella procedura,
- Presenza nelle determina di tutti gli elementi previsti dal combinato disposto degli articoli 183, 191 del decreto legislativo n. 267/2000 e 32 comma 2 del decreto legislativo n. 50/2016, che fanno precedere sempre ad ogni contratto di appalto una determina a contrarre con cui "individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte," prevedendo l'unificazione in unico atto nel caso di affidamento diretto.
- Presenza di una bozza di contratto che regoli le prestazioni e le controprestazioni, che deve essere approvato con la determina, ricordando che il contratto può essere stipulato nella forma della scrittura privata semplice, autenticata, forma pubblica amministrativa e lettera commerciale, quest'ultima nei casi previsti. L'assenza della forma scritta determina nullità del contratto. Si segnala la necessità che il contratto, in qualunque forma venga stipulato, sia successivo alla determina di aggiudicazione/affidamento, come chiaramente previsto dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 267/2000 e dalle norme contabili. Si precisa inoltre che il mancato rispetto delle norme sull'assunzione degli impegni di spesa determina responsabilità del funzionario o amministratore che ha consentito la prestazione e attiva la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio, nei limiti dell'eventuale utilità per l'Ente (articolo 194 decreto legislativo n. 267/2000).
- Indicazione della piattaforma elettronica in cui si sono selezionati gli operatori economici, come previsto dalla vigenti norme, o indicazione della motivazione per cui non si sono utilizzate le piattaforme esistenti, nel nostro caso Mepa e Sintel. In merito si richiamano le linee guida e le norme vigenti, che obbligano tutte le pubbliche amministrazioni a selezionare gli operatori economici su Mepa o altre piattaforme equivalenti, per tutti gli affidamenti superiori a 5000 euro.

Con riferimento all'obbligo di utilizzo di sistemi elettronici per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura, si richiama un orientamento del Mims che precisa "Secondo quanto premesso, il MIMS quindi reputa che ad oggi non si ravvisa l'obbligo di utilizzare il MEPA se per l'individuazione degli operatori da invitare alla procedura ci si avvalga di un elenco o di un'indagine di mercato, purché ciò avvenga nel rispetto del principio di trasparenza, dando adeguata pubblicità agli avvisi a ciò preordinati, **e fermo restando l'obbligo di espletare la procedura di affidamento utilizzando sistemi telematici di acquisto e di negoziazione (art. 40 D.lgs. 50/2016 - Codice dei Contratti Pubblici)**" confermando pertanto l'obbligo di utilizzo di sistemi telematici di acquisto e di negoziazione, che nel nostro caso è il sistema Sintel.

Con riferimento a questo punto, gli uffici di controllo interno, devono verificare che sia stata utilizzato un sistema telematico e che siano rispettate le linee guida sugli acquisti diramate il 29 ottobre e di seguito allegate.

Il servizio finanziario dovrà segnalare tempestivamente al dirigente, al direttore e all'ufficio performance e controlli, all'Ufficio di disciplina, e al Segretario Generale, le anomalie riscontrate, invitando, il dirigente o il responsabile unico del procedimento ad adottare misure correttive ove ancora possibile. Rimane ferma la responsabilità, disciplinare, erariale e dirigenziale per l'inosservanza delle norme sull'obbligatorietà delle piattaforme elettroniche.

Il servizio finanziario, in collaborazione con il **servizio di pianificazione strategica**, inoltre è incaricato di controllare che i programmi di spesa da inserire nel bilancio triennale siano coerenti con i cronoprogrammi degli investimenti, segnalando ai dirigenti e al Segretario Direttore Generale, eventuali anomalie e attestando nelle proposte di delibere che approvano i documenti di programmazione, di aver svolto tale controllo.

Sempre nella logica del rafforzamento dei controlli interni, nel richiamare gli obblighi di fascicolazione informativa, si richiede agli uffici che procedono ad affidamento sotto soglia, di loro competenza, a tenere un **registro anche informatico** delle scritture private o convenzioni che stipulano. Tale registro dovrà essere istituito a cura di **ciascun Servizio** da parte del dirigente preposto.

Con riferimento al tema della prevenzione delle frodi e della corruzione, le relative misure sono state previste nel piano della buona Amministrazione coerente con il sistema iso 37.001, e tuttavia in questa sede si rappresenta la necessità di un approccio sostanziale ai temi. Inoltre nell'anno 2022 verrà progettato un sistema interno per le eventuali segnalazioni antiriciclaggio, previste dal decreto legislativo n. 231/2007 e successive modifiche ed integrazioni. Si ritiene comunque che il rispetto delle regole fondamentali sugli impegni di spesa e sull'uso del mercato elettronico della pubblica amministrazione siano degli indicatori di una buona gestione amministrativa, e viceversa, eventuali anomalie debbano essere ricondotte a sistema, evitando interpretazioni variegate tra i vari uffici, con particolare riguardo a certi uffici di supporto giuridico di scarsa esperienza amministrativa. A tal proposito si ribadisce che per il pnrr, sono state fissate le strutture di supporto dell'Ente, in base alle specializzazioni esistenti. Si riportano di seguito i principali uffici di staff e di line coinvolti ai fini dell'omogeneità nella gestione dei vari aspetti:

- Per la definizione delle strategie, e il controllo strategico di coerenza con i documenti di programmazione : Ufficio Pianificazione strategica
- Per le attività di supporto nell'analisi dei rischi, omogeneità nella gestione delle varie fasi, impostazione del rispetto dei tagging e successivi aspetti di monitoraggio e rendicontazione: Ufficio Europa -
- Per gli aspetti giuridici legati alla semplificazione e al rispetto delle norme a presidio del Pnrr : Ufficio professionisti legali
- Per la gestione coordinata delle procedure di gara sopra soglia Sua: Servizio Stazione Unica Appaltante
- Per gli affidamenti sotto soglia Sua : Provveditorato
- Per aspetti legati alla predisposizione di atti amministrativi nonché per aspetti legati al trattamento dei dati personali: Ufficio Segreteria Generale
- Per gli aspetti urbanistici: Servizio amministrazione territorio
- Per gli aspetti tecnici progettuali: Direzione Territorio e mobilità
- Per gli aspetti amministrativo-contabili e per la coerenza del cronoprogramma con il bilancio: Servizio finanziario -

- Per gli aspetti legati ai temi di trasparenza, prevenzione dei conflitti d'interesse, frodi e corruzione Ufficio performance e controlli
- Per gli obblighi specifici rispetto al principio di "Do no Significant Harm" (non arrecare danno significativo): Ufficio Ambiente
- Per il codice dell'Amministrazione digitale: servizi informativi

E' inoltre disposta a cura dei **servizi informativi**, e con messa a disposizione da parte degli uffici di line (**Edilizia e Mobilità** prevalentemente) la condivisione in rete di tutta la documentazione inerente i progetti finanziati con i fondi PNRR, organizzata in fascicoli digitali, come previsto dal codice dell'Amministrazione digitale. L'accesso alle suddette cartelle è concesso a tutti gli uffici coinvolti, sia di line che di staff, esemplificativamente: Pianificazione strategica, Ufficio Europa, Stazione Unica Appaltante, Avvocatura, Performance e controlli, Segreteria Generale, Servizio Finanziario.

- **L'Ufficio Europa** è incaricato di segnalare ai direttori interessati e al Segretario Direttore Generale, le anomalie nella gestione delle fasi di processo che possano pregiudicare il rispetto del cronoprogramma, in modo da adottare tempestive misure correttive. Ciò a prescindere dalle specifiche responsabilità gerarchiche di direttori, dirigenti, responsabili di posizione organizzativa e rup.
- Le interpretazioni univoche in materia di codice dei contratti, sono fornite dalla **Stazione unica appaltante, in collaborazione con il Provveditorato ed eventualmente l'Avvocatura**, al fine di evitare interpretazioni fuorvianti e foriere di rischi.
- Infine si significa che le linee guida inviate in data 29 ottobre 2021 e reinviata in cartaceo a cura della Stazione Unica Appaltante a tutti gli uffici, costituiscono in parte una ricognizione di norme imperative esistenti e in parte formalizzano alcuni indirizzi unitari nell'ambito dell'Ente, per cui non sono ammesse disapplicazioni o mancata conoscenza del loro contenuto da parte dei Rup, dei dirigenti, dei direttori, e dei loro staff giuridici e tecnici.
- Ad ogni buon conto si riallegano le linee guida sugli acquisti, alla presente direttiva, ai sensi dell'articolo 147 bis del decreto legislativo n. 267/2000, significando che la loro violazione determina responsabilità.
- **L'ufficio Performance e controlli e l'avvocatura** sono incaricati di verificarne il rispetto nei controlli a campione, **il servizio finanziario** è incaricato di segnalare eventuali disapplicazioni delle suddette linee guida.
- L'ufficio Europa è inoltre incaricato di divulgare tra tutti i Rup dei vari interventi coinvolti nei progetti PNRR, schemi, direttive, interpretazioni, in modo da assicurare un allineamento tra le varie strutture ed evitare dispersioni di energie lavorative. Le interpretazioni, schemi e direttive devono prima di essere inviate, essere sottoposte al Segretario Direttore Generale che si avvale delle strutture di supporto giuridico amministrativo di cui si è detto.
- Le prassi applicative devono essere orientate alla semplificazione, all'applicazione delle norme speciali a presidio del PNRR, alle tecniche di project management in senso globale e non circoscritto al proprio ufficio. Si ricorda che processi di attuazione del PNRR riguardano la totalità dell'Ente, che partecipa con i propri uffici di line e di staff e che il coordinamento tra le strutture è fondamentale. Si raccomanda in particolare ai direttori di coordinare i servizi di propria competenza assicurando il rispetto della presente direttiva e di tutte quelle emanate da Questo Ufficio. E alle unità organizzative titolari di fasi di processo a monte, di rispettare i tempi intermedi concordati con le unità organizzative titolari delle fasi di processo a valle.

Infine si sottolinea l'importanza di assicurare il rispetto delle norme vigenti a presidio del PNRR, e di organizzarsi per il rispetto dei cronogrammi. Il binomio deve essere velocità nel rispetto delle

norme. La velocità non può essere una scorciatoia per violare norme imperative. E in ogni caso le norme di semplificazione contenute nei due decreti 76 e 77 consentono già alcune importanti deroghe alle procedure ordinarie e accelerazioni dei tempi.

La presente direttiva di carattere generale verrà pubblicata in Amministrazione trasparente

Allegati:

Linee guida acquisti

Schema tipo di determina di affidamento sotto soglia predisposta dall'Ufficio Provveditorato

Il Segretario Generale
(Dott.ssa Concetta ORLANDO)
firma apposta digitalmente