

## IL SEGRETARIO COMUNALE

-AI RESPONSABILI DI AREA  
-AI RUP DEGLI INTERVENTI IN OGGETTO  
-AL SINDACO  
-AL REVISORE DEI CONTI  
- AL NUCLEO DI VALUTAZIONE

### OGGETTO: DIRETTIVA SU FUNZIONE DI CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA CONTABILE PER INTERVENTI A VALERE SU PNRR.

Con la presente direttiva vengono definite, in prima battuta, le modalità di svolgimento dei controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile a valere sul PNRR di competenza del Comune, nelle more di una riorganizzazione organica del sistema dei controlli interni attraverso atti di natura normativa, di competenza del Consiglio e della Giunta.

Un breve introduzione consente di cogliere il senso di quanto ora reso.

Il PNRR è un programma di finanziamento *c.d. performance based*; è stato congegnato secondo la struttura di una *facility* e non di un fondo ordinario, cioè secondo un sistema di finanziamento che è collegato non ai costi ma al raggiungimento dei *c.d. milestone e target* (da ora M&T), predeterminati dai livelli istituzionali a monte. Il modo molto diretto, possiamo intendere la differenza tra tale *facility* e un fondo ordinario nel seguente modo: la prima paga la performance, il secondo è un rimborso dei costi sostenuti.

Esemplificativamente prendiamo ad ipotesi un intervento avente ad oggetto la realizzazione di una strada per una data finalità: con un sistema *performance based*, a differenza di un fondo ordinario, ciò che è finanziato non è la costruzione della strada quale infrastruttura materiale fisica ma il perseguimento dell'obiettivo preso ad oggetto, che può essere la viabilità, o la sicurezza o l'abbattimento dell'impatto ambientale o altro ancora.

Il che rende articolato ogni approccio al tema, perché all'interno delle componenti strutturali di ogni intervento che il Comune vuole realizzare, grazie all'accesso al PNRR, occorre far rientrare parametri complessi, di natura anche qualitativa e prognostica.

La disciplina relativa al PNRR, in tutti i suoi vari aspetti, trova senso in tale sua natura di *facility*.

Scendendo ad approfondire il tema sotto il profilo che più inerisce alla presente direttiva, può osservarsi la peculiarità, rispetto ad un fondo ordinario, del meccanismo di funzionamento del trasferimento monetario dall'UE ai livelli istituzionali a valle: infatti, eccetto l'anticipo di risorse, le *tranches* successive da parte dai soggetti a monte ai soggetti a valle sono effettuate sulla base dell'avvenuto raggiungimento dei M&T, predeterminati ex ante e temporalmente scadenzati. Per ciascun intervento finanziato a valere sul PNRR occorrerà, quindi, che il soggetto titolare dell'intervento dimostri, ai livelli istituzionali superiori competenti per intervento, l'avvenuto raggiungimento dei M&T associati a quella specifica misura, nonché le ulteriori condizionalità specifiche prefissate dalla normativa e dagli atti amministrativi di pertinenza.

L'accesso ai finanziamenti PNRR è allo stesso tempo un'occasione ma anche un onere, perché determina, a carico del Comune, per quel che qui rileva, il sorgere di obblighi giuridici di mezzi e di risultato che rifluiscono sotto il profilo gestionale, contabile, amministrativo.

Usando le parole della Corte dei Conti, il quadro può essere rappresentato come segue: l'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali (così **Corte dei Conti Sez. Autonomie 18/2022**) "*amplia la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo*"; ed ancora (così **Corte dei Conti Sez. Autonomie 1/2023**) che "*gli enti di prossimità sono chiamati, nel prossimo biennio, a raddoppiare (e in alcuni casi a triplicare) la normale capacità di realizzazione degli investimenti e questo potrebbe scontrarsi con le loro effettive capacità*".

Ogni intervento a valere sul PNRR, infatti, richiede ex ante, in itinere, ed ex post, valutazioni complesse e il rispetto di specifiche condizionalità, la cui consistenza poi dipende dalla concreta natura dell'intervento finanziato con il PNRR, a garanzia, tra i principali:

- degli obblighi in materia di trasparenza amministrativa ex D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 e gli obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, mediante l'inserimento dell'esplicita dichiarazione "finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU" all'interno della documentazione progettuale nonché la valorizzazione dell'emblema dell'Unione europea;
- dell'obbligo del rispetto del principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH, "Do no significant harm") incardinato all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852;

- dell'obbligo del rispetto dei principi del Tagging clima e digitale, della parità di genere (Gender Equality), della protezione e valorizzazione dei giovani e del superamento dei divari territoriali;
- degli obblighi in materia contabile, quali l'adozione di adeguate misure volte al rispetto del principio di sana gestione finanziaria secondo quanto disciplinato nel Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046 e nell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e di recupero e restituzione dei fondi che sono stati indebitamente assegnati, attraverso l'adozione di un sistema di codificazione contabile adeguata e informatizzata per tutte le transazioni relative al progetto per assicurare la tracciabilità dell'utilizzo delle risorse del PNRR;
- dell'obbligo di comprovare il conseguimento dei target e dei milestone associati agli interventi con la produzione e l'imputazione nel sistema informatico della documentazione probatoria pertinente.

In fase di amministrazione attiva, il rispetto di tutte le specifiche procedure imposte dalla normativa sul PNRR grava sui Responsabili di area e sul RUP dell'intervento, che deve, in ogni fase dello stesso, procedere alle verifiche ed alle attestazioni richieste dalla normativa pertinente, alimentando il sistema REGIS conformemente ai vari manuali diramati dalle amministrazioni centrali ed europee.

Le natura e tipologia delle funzioni amministrative primarie determinano il contenuto e la pervasività delle funzioni di controllo, il che ci porta alla questione specifica della direttiva, che attiene ai controlli successivi di regolarità, relativi agli interventi sul PNRR.

Il quadro normativo più importante è dato, per quel qui rileva, dall'art. 22 del **REGOLAMENTO UE 2022/241**, che, al paragrafo 1, stabilisce che gli Stati membri adottano *“tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.”*

È l'ente locale, pertanto, che nell'ambito della propria autonomia deve riscrivere le regole di funzionamento della propria struttura.

In considerazione della specificità del PNRR lo scrivente Segretario ritiene - considerato che nel 2023 si entra in una fase calda della stagione del PNRR - che nelle more di maggiori e più generali valutazioni compiute dal Consiglio e dalla Giunta, sia necessario riassetare il sistema organizzativo dei controlli interni al nuovo contesto. Pertanto, nell'ambito dei controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile occorre verificare:

- 1) la corretta *perimetrazione contabile* in entrata ed in uscita in coerenza al DM 11.10.2021;
- 2) la presenza del CUP oltre che del CIG;
- 3) il rispetto, nell'ambito delle procedure di affidamento, dei principi trasversali previsti dalla normativa UE (parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali);
- 4) la verifica delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio in merito all'assenza di conflitti di interesse e situazioni di incompatibilità;
- 5) la presenza di documentazione utile all'individuazione del titolare effettivo del soggetto esecutore dell'intervento;
- 6) l'assenza negli atti di spesa di costi impropri;
- 7) che l'importo liquidato corrisponde a quello indicato nella documentazione giustificativa di spesa;
- 8) che le fatture siano accompagnate da una relazione di dettaglio della spesa (servizi prestati o beni forniti);
- 9) che si sia provveduto all'annullamento della documentazione di spesa e di pagamento con le apposite diciture che riconducono al PNRR;
- 10) che nel caso di progetti finanziati anche da diverse fonti, non risulti violato il principio del divieto del doppio finanziamento;
- 11) che tutta la documentazione sia archiviata su supporti informatici.

Il buon funzionamento del sistema dei controlli interni di regolarità non è un appesantimento burocratico ma una garanzia per l'amministrazione e gli amministratori, ancorché i frutti di tale funzione non si percepiscano sul breve periodo ma sul lungo periodo.

Le irregolarità lungo una delle fasi procedurali del PNRR possono costare caro: possono determinare, per quel che rileva gli aspetti amministrativo-contabili, la mancata corresponsione delle tranches successive di finanziamento nonché la loro revoca, con profili di immediata evidenza per i destinatari della presente direttiva;

senza contare le implicazioni civilistiche da lesione dell'affidamento e degli altri diritti soggettivi patrimoniali dei privati e di terzi incolpevolmente coinvolti negli errori dell'amministrazione; in disparte le altre forme ordinamentali di responsabilità.

Proprio al fine di poter evitare ciò viene resa la presente direttiva.

Il Segretario Comunale, quale organo di controllo interno responsabile, ai sensi degli art. 147 BIS TUEL, dei controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile, è tenuto a verificare, in sede di controllo successivo, la piena legittimità delle procedure finanziate dal PNRR, attivando i meccanismi correttivi in caso di rilievo negativo.

**Pertanto:**

#### **DA' ATTO**

CHE, a cura dello Segretario Comunale, nelle more della costituzione di apposita *GOVERNANCE INTERNA* sugli interventi a valere sul PNRR, sono sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa tutti gli interventi finanziati con il PNRR.

CHE detti controlli riguarderanno:

- l'intervento nel suo complesso, in relazione alla fase in cui lo stesso è esaminato in sede di controllo successivo;
- ogni singolo atto;

CHE detti controlli avranno ad oggetto, come da normativa di riferimento:

- 1) gli aspetti amministrativo-contabili, con particolare riguardo alla tracciabilità dei flussi finanziari e ai controlli anti frode con particolare riferimento ai controlli antimafia, anche in relazione al "titolare effettivo" e nei confronti dell'eventuale subappaltatore;
- 2) il rispetto del divieto di doppio finanziamento;
- 3) la verifica dell'assenza di conflitto di interesse dei soggetti a vario titolo coinvolti nelle fasi di attuazione del PNRR-PNC (ivi compreso il titolare effettivo);
- 4) gli obblighi di trasparenza e rendicontazione;
- 5) la compatibilità del programma dei pagamenti del PNRR-PNC con i relativi stanziamenti di cassa del bilancio e con l'obbligo di garantire un fondo di cassa non negativo al 31 dicembre di ogni esercizio;
- 6) gli obblighi di conservazione e tenuta documentale di tutti gli atti;
- 7) la tipologia di procedura di affidamento della spesa;
- 8) il rispetto dei tempi assegnati di raggiungimento dei target e dei milestone e la coerenza con i cronoprogrammi di spesa e con il bilancio dell'ente;

#### **DISPONE**

CHE, al fine di consentire al Segretario tale funzione di controllo, ogni RESPONSABILE DI AREA per il settore di propria competenza, avrà cura di:

- COMPILARE UN ELENCO DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL PNRR, secondo l'allegato modello (*allegato 1*);
- PER OGNI SINGOLO INTERVENTO:
  - o Trasmettere, in formato digitale, tutta la documentazione dello stesso, con particolare riguardo, ma non esclusivamente, ai seguenti aspetti:
    - CUP e CIG direttamente dai relativi Sistemi;
    - Atti della procedura ad evidenza pubblica fin a partire dalla progettazione fino alla aggiudicazione;
    - Le specifiche attestazioni da parte dell'Operatore Economico per partecipare alla gara;
    - Dichiarazione da parte del RUP e dal Responsabile di area della dichiarazione di insussistenza dei conflitti di interesse, allegata all'aggiornamento del PTPCT 2023-2025 già trasmesso e agli atti;
    - Check list compilata dal RUP per l'intervento;
    - Dichiarazione di responsabilità in materia privacy ai sensi del REGOLAMENTO UE 2016/679;
    - Atti del rapporto contrattuale;
    - Cronoprogramma e SAL
  - o Trasmettere le ricevute, in formato digitale, attestanti l'avvenuto caricamento su REGIS delle singole fasi della procedura;

Si precisa che la predetta documentazione dovrà essere fornita, in sede di prima applicazione, entro il 30 giugno c.a. e, in prosieguo, con cadenza bimestrale.

#### **PRECISA**

CHE prima della scadenza del primo bimestre successivo alla presente (e quindi prima agosto 2023 p.v.), sulla base della qualità e tipologia di documentazione resa dai Responsabili in occasione della prima scadenza, verranno aggiornate le modalità di trasmissione dei dati richiesti, anche sulla base delle formulazioni suggerite dai destinatari.

**DISPONE**

CHE le risultanze dei controlli effettuati, prima della loro definitiva resa, alla Giunta e al Consiglio come da Regolamento interno, siano trasmessi all'organo di revisione per i controlli contabili di propria competenza.

*Distinti Saluti.*

**IL SEGRETARIO COMUNALE**  
**Dr. Giuseppe CUCINOTTA**