



COMUNE DI PISA  
IL SEGRETARIO GENERALE

Via Degli Uffizi, 1 – Pisa  
tel. 050 910200  
e-mail:  
segretario.generale@comune.pisa.it

Pisa, 07 Aprile 2026

Al Sindaco

Al Presidente del Consiglio Comunale

Agli Assessori

Ai Dirigenti

Ai Revisori dei Conti

All'Organismo di Valutazione

**Oggetto: Relazione annuale sul controllo di regolarità amministrativa – Anno 2025**

Come previsto dall'articolo 147-bis, comma 3 del D.Lgs. 267/2000 e dall'articolo 8 del Regolamento comunale sull'organizzazione del controllo di regolarità amministrativa (del. G.C. n. 189/2012), si trasmette la relazione sull'attività di controllo relativa all'anno 2025.

Con i migliori saluti.

Il Segretario Generale  
Dott.ssa Concetta Orlando

COMUNE DI PISA Comune di Pisa
<b>Riproduzione di un documento digitale firmato</b>
Protocollo N.0038223/2026 del 07/04/2026 Firmatario: Concetta Orlando



Relazione del Segretario Generale  
ai sensi dell'art. 147 *bis* del T.u.e.l.

**Controllo successivo di regolarità amministrativa  
anno 2025**

COMUNE DI PISA  
Comune di Pisa  
Protocollo N.00382223/2026 del 07/04/2026

Il Funzionario EQ.  
avv.to Veronica Malfatti

Il Segretario Generale  
Concetta Orlando

## Sommario

1	Il controllo successivo di regolarità amministrativa. Premessa.....	3
2	Il controllo nel 2025 .....	4
3.	Il controllo straordinario sugli appalti PNRR.....	6
4.	I numeri del controllo ordinario. ....	7
4.1	Il controllo su atti esecutivi e pubblicati .....	7
4.2	L'analisi per tipologia e i relativi esiti.....	8
➤	Forniture e servizi .....	8
➤	Lavori.....	10
➤	Varianti e Lavori complementari.....	12
➤	Incarichi .....	13
➤	Bandi e Contributi .....	14
4.3	Risultati complessivi del controllo ordinario.....	15
5.	Risultato complessivo del controllo straordinario sul PNRR .....	16
6.	Considerazioni Finali. Gli strumenti di intervento per il 2026 .....	18

## 1 Il controllo successivo di regolarità amministrativa. Premessa.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, previsto e disciplinato dall'art. 147 *bis* del d.lgs 267/2000 - come novellato dal D.Lg. 174/2012, convertito nella Lg. 213/2012 - è attribuito, alla competenza del Segretario generale e si inserisce nel *sistema integrato dei controlli interni* degli Enti Locali. E' teso a verificare la **legittimità** (l'immunità degli atti da vizi o cause di nullità, che ne possano compromettere l'esistenza, la validità o l'efficacia), la **regolarità** (l'adozione degli atti nel rispetto dei principi, delle disposizioni e delle regole generali che presiedono la gestione del procedimento amministrativo) e la **correttezza** (il rispetto delle regole e dei criteri che presiedono le tecniche di redazione degli atti amministrativi) dell'attività amministrativa, innescando un sistema di autocorrezione e di miglioramento costante della qualità dei provvedimenti, al fine di:

- garantire ed accrescere l'efficacia, l'economicità e la trasparenza dell'azione amministrativa;
- consentire, laddove possibile, il tempestivo, corretto ed efficace esercizio del potere di autotutela;
- evitare il formarsi o il ripetersi di patologie dei provvedimenti, per prevenire l'instaurarsi di contenziosi.

Il controllo ha carattere "oggettivo" e non "soggettivo", nel senso che interessa una determinata categoria di atti e non un particolare settore o dirigente o responsabile di posizione organizzativa dell'Ente e non è mai un controllo di tipo "impeditivo", nel senso che la rilevata non conformità dell'atto non conduce alla sua automatica rimozione, ma di tipo "collaborativo", concretandosi nella formulazione di direttive, che lasciano comunque che *"le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto..."* siano *"...adottate dall'organo amministrativo responsabile"* (Delibera n. 3/2007 della Corte dei Conti Sezione regionale dell'Emilia Romagna). Si svolge dunque nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale, lasciando il destinatario della segnalazione, in esito al controllo, libero e responsabile di accogliere o meno i rilievi mossi e, conseguentemente, di adottare le eventuali misure correttive ritenute necessarie.

I dirigenti, e i responsabili titolari di incarico di Elevata Qualificazione (EQ), ne sono comunque i destinatari principali, essendo tenuti a considerare i risultati del controllo per attivare meccanismi di autocorrezione e costante miglioramento della qualità dei propri atti, nonché ad azionare, se necessari, eventuali istituti di autotutela. A prescindere dai provvedimenti di autotutela, rimessi alla discrezionalità dell'organo che ha emanato l'atto, infatti, le direttive impartite vincolano i dirigenti e i dipendenti al loro rispetto e la violazione delle stesse è sanzionata disciplinarmente (art. 147 *bis* del TUEL). E' un controllo inoltre che **alimenta e supporta il sistema di valutazione della performance**: i risultati del controllo di regolarità amministrativa sono utilizzati ai fini della valutazione di dirigenti e dei funzionari titolari di incarico EQ nell'ambito della valutazione e misurazione della performance individuale.

La rilevanza del controllo successivo di regolarità amministrativa deriva anche e soprattutto dall'essere "intrecciato a doppio filo" con la normativa in materia di prevenzione della corruzione, rilevando come strumento di correzione delle "criticità passate" e di indirizzo dell'azione futura dell'Ente. Gli esiti del controllo successivo di regolarità infatti possono evidenziare disfunzioni dell'azione amministrativa (si pensi alla frammentazione degli affidamenti o alla scarsa rotazione dei contraenti) che rendono necessaria l'adozione di interventi specifici sotto forma di nuove misure

anticorruzione da inserire nel successivo PIAO ed, al contempo, i futuri controlli possono essere prevalentemente indirizzati proprio verso quei procedimenti, tra quelli mappati nel PIAO, che mostrino maggiore vulnerabilità.

## 2 Il controllo nel 2025

A norma dell'art. 147 bis, comma 2 del TUEL sopra richiamato, il controllo successivo di regolarità amministrativa è assicurato, *sotto la direzione del Segretario Generale, secondo principi di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente*. Gli atti amministrativi da sottoporre a controllo sono scelti *secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*.

In attuazione di quanto sopra, il Comune di Pisa ha definito i principi generali di questo controllo con il *Regolamento per lo svolgimento del controllo di regolarità amministrativa* (Del. G.C. n. 189 del 17.10.2012), e annualmente, attraverso disposizioni attuative del Segretario generale, stabilisce tipologia, percentuale di atti e specifiche modalità di svolgimento del controllo stesso così da "adattare" dinamicamente questo importante strumento di indirizzo dell'azione dell'Ente alle diverse esigenze che possano scaturire dalle risultanze dei controlli dell'anno precedente, o dal sopraggiungere di nuove norme o, come già detto, dall'esigenza di attenzionare particolari procedimenti con finalità di prevenzione della corruzione.

Nel rinviare alle relazioni degli anni precedenti per una panoramica sulle diverse tecniche di controllo adottate nel corso del tempo, nell'anno di nostro interesse, il 2025, le modalità di svolgimento del controllo successivo di regolarità amministrativa sono state definite con il Provvedimento del Segretario generale n. 132 del 28/1/2025.

Con esso si conferma la modalità di controllo a campione quadrimestrale su quelle categorie di atti ritenute meritevoli di attenzione, in ragione del loro maggiore riflesso sull'attività dell'Ente e sulla spendita di denaro pubblico, quali: incarichi di lavoro autonomo, acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a 5.000 euro, affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro, varianti di lavori, lavori complementari/supplementari, bandi per l'erogazione di contributi, provvedimenti di erogazione di contributi. E' stato mantenuto nel 2025, a fianco del controllo a campione, il **controllo integrale** degli atti di acquisto di forniture e servizi e di affidamento di lavori che siano stati segnalati con "alert" dal sistema di monitoraggio della rotazione. Questo sistema, implementato sul programma gestionale degli Appalti e disciplinato con Circolare del Segretario generale prot. n.58415 del 24 giugno 2020, recante appunto "*Disposizioni per garantire il rispetto del principio di rotazione negli affidamenti e nelle procedure concorrenziali semplificate...*", consente di tenere sotto controllo gli affidamenti disposti in deroga al principio della rotazione al fine di verificare che le deroghe siano supportate da adeguata motivazione.

Per ovviare agli errori di classificazione ripetutamente segnalati negli anni passati sulle categorie *Varianti di lavori in corso d'opera* (VAR) e *Lavori complementari/supplementari* (COMPLE), troppo spesso caricate nella generica categoria degli affidamenti di lavori, controllata solo per importi superiori a 30.000 euro, si è mantenuto nel 2025 la volontà di affiancare all'estrazione per classifica anche l'estrazione per oggetto.

Si è voluta confermare altresì, anche nel 2025, accanto alla estrazione per classifica anche la ricerca per oggetto per gli *Incarichi di Lavoro autonomo* (INC) dato che il loro legittimo affidamento richiede presupposti molto stringenti, che meritano una particolare attenzione.

Confermata infine la possibilità, introdotta con il Provvedimento del Segretario Generale n.213 del 23.2.2016, di *richiesta di revisione dell'esito del controllo*, una procedura in contraddittorio, tesa ad accrescere la funzione dialettica del controllo successivo di regolarità amministrativa, secondo la quale, entro 10 giorni dalla ricezione del referto del controllo con esito negativo, il soggetto che ha adottato l'atto controllato (Dirigente o Funzionario EQ) può inoltrare una richiesta motivata di revisione dell'esito del controllo al Segretario Generale, potendo anche richiedere un colloquio diretto (*audit*). Nei successivi 10 giorni dalla richiesta di revisione, il Segretario valuta la richiesta, fissa l'audit se richiesto, dispone la revisione o la conferma dell'esito.

Una novità del 2025 è stata quella di non considerare più la categoria MEPA come categoria a sé stante, in ragione dell'introduzione, nel nuovo Codice dei contratti pubblici, della digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti, che impone che tutte le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione debbono essere gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate.

Merita ricordare, in questa sede, essendo stato un ambito di indagine in sede di controllo successivo di regolarità, che nel 2025 hanno preso avvio, a livello di Ente, anche le nuove modalità operative per la **verifica dei requisiti degli operatori economici per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000**. Come noto il D.Lgs 36/2023 ha introdotto, all'art. 17, comma 5, una disciplina più restrittiva in materia di verifiche non consentendo più, come si prevedeva nel previgente Codice, l'aggiudicazione provvisoria nelle more della verifica dei requisiti, ma subordinando l'aggiudicazione efficace, come anche l'eventuale esecuzione anticipata del contratto nelle more della stipula del contratto, alla previa positiva verifica dei requisiti. Al contempo, però, ha semplificato molto il regime delle verifiche per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000 euro prevedendo, in questo caso, sufficiente l'attestazione dei requisiti da parte dell'operatore economico mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, da sottoporre a verifica solo a campione, secondo modalità prestabilite annualmente. Quest'ultime sono state definite con Circolare del Segretario Generale prot n. 92554 del 1/8/2024, poi aggiornata con ulteriori istruzioni di dettaglio nell'ultimo trimestre 2024. Prima dell'aggiudicazione, ed a prescindere dall'eventuale successiva verifica a campione, il RUP deve comunque sempre provvedere alla verifica del documento unico di regolarità contributiva (DURC); alla consultazione del casellario delle annotazioni riservate ANAC; alla verifica della sussistenza di requisiti speciali (art. 100 del "Codice"), idoneità o abilitazioni, ove previsti ed alla verifica delle *white list* nei settori maggiormente esposti a rischio di infiltrazione mafiosa (art.1, comma 53, Legge n. 190/2012). L'estrazione a campione degli atti da sottoporre a verifica deve essere eseguita con riferimento alle determinazioni di affidamento assunte nel trimestre precedente ed entro il quindicesimo giorno del mese successivo al periodo di riferimento. Il numero delle dichiarazioni da sottoporre a verifica da parte di ciascuna Direzione è stato stabilito nella misura del 10% delle determinazioni adottate nel trimestre da ciascuna Direzione e, nel caso in cui, nel trimestre oggetto di verifica, il numero degli atti adottati non consenta l'applicazione del sorteggio in base alla percentuale stabilita, dovrà comunque essere estratto un provvedimento, anche se l'unico adottato nel trimestre di riferimento. Per assicurare oggettività, imparzialità ed escludere ogni possibilità di individuazione preventiva dell'affidamento da sottoporre a verifica, a decorrere dal 1 gennaio 2025 è stato introdotto un sistema automatico di estrazione che viene effettuato direttamente dal programma gestionale appalti.

### 3. Il controllo straordinario sugli appalti PNRR

---

Nell'anno 2025 è stato confermato, sempre con il Provvedimento del Segretario generale n.132/2025, il controllo straordinario sugli atti adottati in attuazione del PNRR.

A seguito delle Circolari della Ragioneria Generale dello Stato n.21 del 14/10/2021, n. 9 del 10/2/2022 e n. 30 dell'11 agosto 2022, che hanno imposto ai soggetti attuatori del PNRR, tra gli altri, obblighi specifici di controllo della regolarità amministrativo-contabile delle procedure e delle spese, da garantirsi attraverso controlli ordinari sugli atti adottati per l'attuazione dei progetti del PNRR, dal 2023, è stato introdotto nell'Ente un controllo "straordinario" sui relativi provvedimenti, sia a livello temporale, avvenendo con cadenza mensile, anziché quadrimestrale, per consentire l'attivazione degli eventuali correttivi in modo tempestivo, che in termini di percentuale, stabilita nel 50%, decisamente più alta rispetto a quella dei controlli ordinari.

Gli atti in questione vengono controllati in base ad una *check-list*, elaborata sulla falsa riga di quelle proposte dai Ministeri finanziatori dei vari programmi e condivisa con le Direzioni in allegato alle disposizioni attuative annuali del Segretario Generale, attraverso cui si va a verificare il rispetto della normativa appalti, delle norme del TUEL in materia di contrattualistica pubblica, degli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, con un *focus* specifico sul conflitto di interesse, nonché l'assolvimento dei diversi obblighi e delle pregiudizialità imposte dal PNRR quali il principio del non arrecare un danno significativo all'ambiente, c.d. DNSH (*Do not significant harm*), il contributo al tagging clima e al tagging digitale, i principi trasversali della parità di genere, della protezione e valorizzazione del lavoro giovanile, dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Al termine di ogni quadrimestre viene elaborato un *focus* riepilogativo dell'esito del controllo successivo di regolarità amministrativa "straordinario", trasmesso al Sindaco, all'OIV, a tutti i Dirigenti e pubblicato nella pagina web Regolarità Amministrativa del Segretario Generale del sito istituzionale, accessibile anche dalla sezione "Dati Ulteriori" di Amministrazione trasparente.

Per l'illustrazione dei risultati del controllo eseguito sugli atti adottati in attuazione del PNRR si rinvia al paragrafo 5 della presente relazione.

## 4. I numeri del controllo ordinario.

Il totale delle determinazioni controllate nel 2025, ottenuto applicando alle varie categorie le percentuali previste nelle disposizioni attuative e considerando tutte le determinazioni di acquisto di forniture e servizi di importo superiore a 5.000 euro e di affidamento di lavori di importo superiore a 30.000 euro segnalate con *alert*, che sono state complessivamente 12, è stato di n. **97** atti così suddivisi:

Tipologia	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre	
Incarichi	3	1	1	5
Forniture e Servizi	16	23	13	52
Lavori	2	6	10	18
Lavori di completamento	2	1	1	4
Varianti in corso d'opera	2	2	2	6
Bandi contribuiti	1	1	2	4
Contributi	3	3	2	8
<b>TOTALE ATTI</b>	<b>29</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>97</b>

### 4.1 Il controllo su atti esecutivi e pubblicati

Il controllo successivo di regolarità amministrativa si svolge sugli atti esecutivi e pubblicati all'albo pretorio. L'esecutività, per gli atti che comportano impegno di spesa, è conseguita al momento dell'apposizione del visto di regolarità contabile da parte del Responsabile del Servizio finanziario. La pubblicazione all'albo pretorio avviene invece in un momento successivo, su impulso dell'ufficio che ha inserito l'atto sul protocollo informatico. Nelle more della pubblicazione l'atto è comunque efficace.

Come emerge dalle relazioni sul controllo pubblicate nel corso degli anni, in passato una certa percentuale di atti, talvolta anche consistente, riportava una eccessiva distanza temporale, di 30 o più giorni, tra la data di adozione e la data di apposizione del visto di regolarità contabile. Questa criticità, riconducibile presumibilmente alla complessità della verifica dei presupposti per il rilascio del visto per quelle procedure, ha registrato un *trend* via via decrescente sino a risultare praticamente superata a partire dal 2021. Anche nell'annualità 2025 infatti, solo un atto, dei 97 controllati, ha ricevuto il visto oltre 30 giorni dalla data di adozione a conferma che, salvo rarissimi casi, i provvedimenti percorrono un iter lineare in quanto corretti e completi. Nell'annualità in corso non si sono avuti casi di pubblicazione tardiva delle determinazioni all'albo pretorio, rispetto alla data di apposizione del visto di regolarità a conferma della attenzione da parte dei Responsabili, agli obblighi di pubblicità e trasparenza, ormai riscontrata da anni.

## 4.2 L'analisi per tipologia e i relativi esiti.

Di seguito si riporta l'analisi delle tipologie di atti sottoposte al controllo e i relativi risultati.

### ➤ Forniture e servizi

Nella categoria "Acquisizione di Forniture e Servizi, Sia, Supporto al Rup" di importo superiore a 5.000 euro, sono state controllate, nel 2025, 52 determinazioni, di cui 11 segnalate con *alert* nell'ambito del sistema di monitoraggio della rotazione. L'importo complessivo degli atti estratti in questa categoria ammonta ad € 1.680.639 per un importo medio inferiore a 40.000 euro quindi piuttosto basso. Il grafico che segue rappresenta le modalità di scelta del contraente utilizzate nel 2025 relativamente al campione estratto.

#### Procedura di scelta del contraente utilizzata nelle determinazioni di acquisto di beni e servizi controllate nel 2025



Sono dati in linea con le previsioni del nuovo Codice dei contratti pubblici che ha ormai cristallizzato le alte soglie per l'affidamento diretto (139.999,99 euro per le forniture, i servizi e i Sia e 149.999,99 per i lavori), introdotte come eccezionali dalla legislazione emergenziale, in attuazione del principio del risultato che, pur nel rispetto dei tradizionali principi di legalità, trasparenza, concorrenza e miglior rapporto qualità-prezzo, impone anche che l'affidamento avvenga con la massima tempestività. L'ampio ricorso a questa procedura di scelta del contraente è senza dubbio poi giustificata anche dall'importo medio tendenzialmente basso dei contratti affidati.

Seppur ormai il legislatore ordinario abbia notevolmente ampliato la possibilità di ricorso all'affidamento diretto "puro", il controllo successivo di regolarità resta comunque, ed a maggior ragione, preordinato a verificare che, nei provvedimenti adottati, si dia sempre atto della

rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico che si intende soddisfare, della congruità del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione, del possesso dei requisiti di ordine generale, speciale e dell'insussistenza delle cause di esclusione, nonché della presenza di congrua motivazione nel caso in cui l'atto sia adottato in deroga al principio di rotazione.

Circa gli esiti, come risulta dal grafico che segue, la percentuale di controlli con esito positivo in questa categoria è stata molto alta, pari al 69%, mentre il 23% degli atti ha ricevuto rilievi. L'8% dei provvedimenti è stato ritenuto non rilevante, trattandosi di meri atti di natura contabile che, seppur classificati in questa categoria, non rientrano tra i provvedimenti oggetto di controllo di regolarità amministrativa.

**Esiti controlli determinazioni di acquisto beni e servizi 2025**



Si conferma dunque, anche nel 2025, per i provvedimenti di acquisto di beni e servizi (FO.SER), un livello qualitativo "alto" risultando gli stessi ben articolati sotto i vari aspetti quali:

- corretta individuazione della procedura di scelta del contraente;
- completezza della determinazione rispetto ai contenuti richiesti dal Codice dei contratti pubblici nonché dall'art. 192 del D.Lgs 267/2000 per la determina a contrarre;
- rispetto della normativa relativa agli obblighi di acquisiti centralizzati delle P.A., passando per la preventiva verifica della presenza o meno del prodotto o servizio su Mepa o in convenzione Consip;
- corretto presidio del conflitto di interesse anche potenziale a carico del Dirigente e/o del Responsabile di Posizione Organizzativa e del Responsabile del Procedimento, se diverso dall'organo che ha adottato l'atto;
- assolvimento degli obblighi di pubblicazione del provvedimento su Amministrazione Trasparente, di informazione del contraente circa gli obblighi derivanti dal Codice di comportamento dei dipendenti, di informativa del contraente circa il trattamento dei suoi dati personali e, in taluni atti, anche dell'obbligo di nomina del contraente come responsabile del trattamento quando lo stesso, in esecuzione del contratto, si trova a trattare dati personali per conto del Comune Titolare del trattamento;

- rispetto delle disposizioni relative alla verifica dei requisiti per contrarre con la PA.

I rilievi mossi al 23% dei provvedimenti di acquisto di beni e servizi sono da attribuire invece a:

- confusione tra vecchio e nuovo Codice dei contratti pubblici sul regime applicabile alle verifiche sull'assenza, a carico dell'affidatario, delle cause di esclusione;
- incompletezza nell'atto dell'attestazione dell'insussistenza del conflitto di interessi;
- richiami non pertinenti alla normativa sulla protezione dei dati personali.

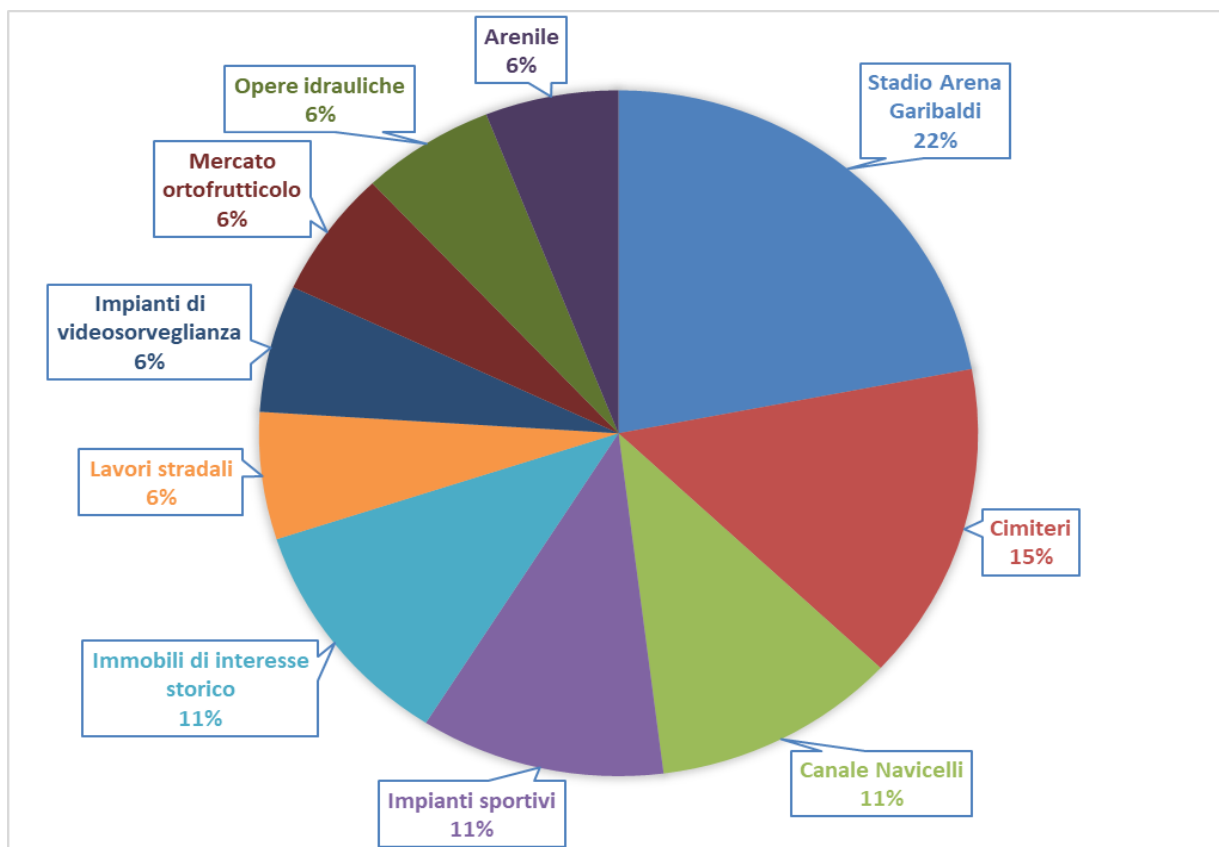
Sebbene, come ricordato, 11 determine siano state segnalate con *alert*, in sede di controllo nessuna ha ricevuto rilievi ascrivibili al mancato rispetto del principio di rotazione essendo la deroga risultata sempre giustificata per varie ragioni: in alcuni casi trattandosi di affidamenti "in unicità" di servizi e/o prodotti infungibili, in altri di contratti attuativi di convenzioni Consip o accordi quadro o di proroghe di precedenti contratti (nelle more della conclusione della nuova procedura) e laddove il Dirigente ha scelto di "riaffidare" al contraente già affidatario, la scelta è risultata adeguatamente motivata.

### ➤ Lavori

Nel 2025, sul sistema di gestione documentale sono risultate caricate, nella categoria *Affidamenti di Lavori* (LAV) di importo superiore a 30.000 euro, 88 determinazioni. Ne sono stati controllate 18, di cui una segnalata con *alert*, per un importo complessivo considerevole, pari ad € 20.488.585

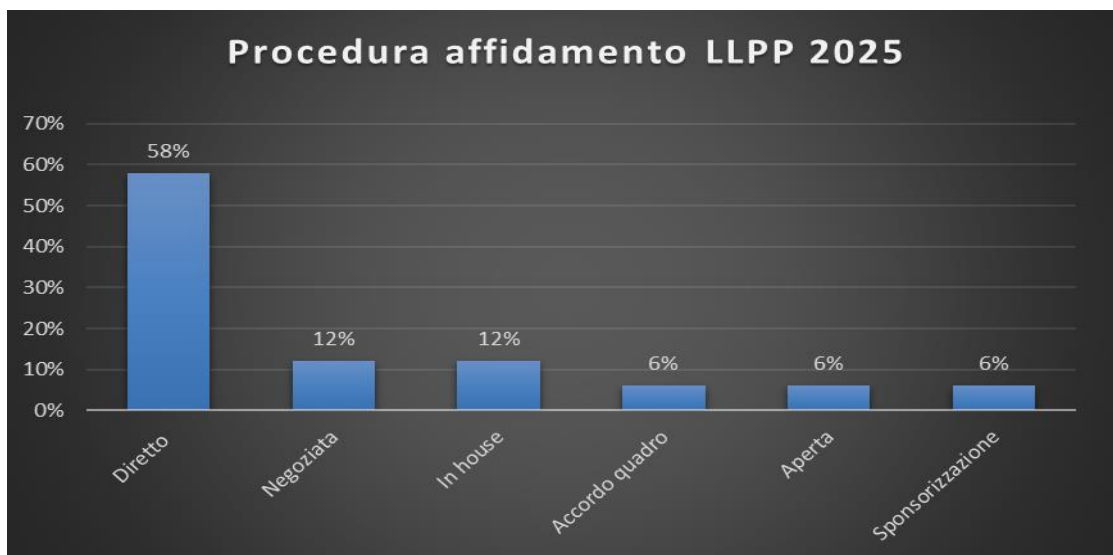
Il quadro degli interventi emerso dal campione estratto è illustrato nel grafico che segue.

LLPP - Oggetto degli interventi anno 2025



Per quanto attiene alle modalità di affidamento dei contratti, dagli atti campionati, come mostra il grafico che segue, risulta che nel 2025 si è fatto ricorso all'affidamento diretto "puro" nel 58% dei casi, alla negoziata e /o all'esecuzione dei lavori attraverso società in house nel 12% dei casi e il restante 18% è ripartito tra una procedura aperta, un contratto attuativo di accordo quadro precedentemente stipulato e un contratto di sponsorizzazione.

**Procedura di scelta del contraente utilizzata nelle determinazioni di affidamento lavori controllate nel 2025**



In merito alle modalità di scelta del contraente nell'affidamento di Lavori possono estendersi le stesse considerazioni mosse per l'affidamento di forniture e servizi: i dati di cui sopra si spiegano alla luce del forte impulso dato, all'affidamento diretto puro, dalla trasposizione delle disposizioni c.d. "acceleratorie" della disciplina emergenziale, nel nuovo Codice dei contratti pubblici, come regime ordinario.

I controlli sui lavori nell'anno 2025 hanno registrato esiti positivi nel 72% dei casi e un 22 % di rilievi. Gli atti sono risultati infatti in gran parte corretti quanto ad individuazione della procedura applicabile, alle modalità di verifica dei requisiti di ordine generale e speciale, all'assolvimento degli obblighi di trasparenza, all'osservanza del principio di rotazione.

I rilievi sono stati mossi invece per l'aver riscontrato una non completa attenzione ad attestare l'insussistenza di conflitto di interessi da parte di tutti i soggetti che, svolgendo compiti funzionali nella procedura oggetto di controllo, avevano il potere di influenzarla, dall'inosservanza degli obblighi imposti dall'Ente ai fini del funzionamento del sistema di monitoraggio della rotazione e, con specifico riguardo alla determina segnalata con *alert*, per non aver adeguatamente motivato la scelta, appunto, di derogare alla rotazione.

Si precisa che nei c.d. atti "non rilevanti" di cui al grafico sotto, rientrano semplicemente quelle determinate, nel 2025 solo una per la precisione, che pur attenendo alla realizzazione di lavori pubblici, non hanno disposto l'affidamento di lavori ma definito altri aspetti (nel caso di specie approvazione progetto esecutivo) e dunque non sono risultati valutabili alla luce di parametri di controllo previsti dalla relativa check list.

## Esito controlli determinazioni di affidamento lavori anno 2025



### ➤ Varianti e Lavori complementari

Veniamo all'esame dei provvedimenti di *modifica del contratto durante il periodo di efficacia* da sottoporre a controllo secondo quanto disposto dal Segretario Generale nel provvedimento n. 132 del 28 gennaio 2025, ovvero *Provvedimenti di approvazione di varianti in corso d'opera* (VAR) e *Provvedimenti di affidamento di lavori complementari* (o supplementari), disciplinati dall' art. 120 comma 1, rispettivamente lett. c) e lett. b) del D.lgs 36/2023, norma di contenuto sostanzialmente analogo all'art. 106 del codice previgente (D.lgs 50/2016). Meritano un controllo *ad hoc* in quanto si basano su presupposti normativi rigidi, che devono essere verificati, rischiando altrimenti di tradursi in una reiterazione, non motivata, di affidamenti diretti all'affidatario del contratto principale in spregio alla rotazione.

Al problema, riscontrato più volte in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa, della scarsità di atti estratti in queste categorie, perché classificati dalle Direzioni, al momento del loro caricamento sul sistema, nella generica categoria degli *Affidamenti di lavori*, si è ovviato prevedendo, nelle disposizioni attuative del controllo dettate dal Segretario generale per il 2025, di affiancare alla loro ricerca per classifica anche una generica ricerca per oggetto.

Attraverso questo nuovo sistema, nel 2025, sono risultati caricati sul programma di gestione documentale n.22 provvedimenti di *Approvazione di varianti di lavori in corso d'opera* (VAR), di cui ne sono stati controllati 6 e n. 11 determine di *Affidamento di Lavori di completamento* (COMPLETE) di cui ne sono state controllate 4. Si è andati oltre la percentuale, del 10%, prevista dalle disposizioni attuative proprio per allargare il più possibile il raggio dei controlli in questo delicato ambito.

L'importo complessivo degli atti di approvazione di variante oggetto di controllo nel 2025 è risultato complessivamente modesto, pari ad € 134.284. L'importo dei lavori complementari (o supplementari) controllati nell'anno di riferimento è stato un po' più consistente, pari ad €270.529.

Circa gli esiti dei controlli, le 6 determinazioni che hanno approvato *varianti di lavori in corso d'opera* (VAR), hanno ricevuto tutte valutazione positiva. Buono anche l'esito del controllo sulle 4 determinazioni di *affidamento di lavori complementari* (COMPLETE), delle quali solo 1 ha ricevuto rilievi che però, merita precisare, non sono scaturiti dalla mancanza dei presupposti richiesti,

dall'art. 120, comma 1, lett b), per il legittimo affidamento di lavori supplementari (*sopravvenuta necessità di lavori non previsti nell'appalto iniziale ove un cambiamento del contraente, nel contempo, risulti impraticabile per motivi economici o tecnici e comporti per la stazione appaltante notevoli disagi o un sostanziale incremento di costi*) ma dal non adeguato presidio del conflitto di interessi a carico dei vari soggetti intervenuti, con compiti funzionali, in questa fase di esecuzione del contratto, come invece espressamente impone l'art. 16, comma 1, del d.lgs 36/2023 (analogamente all'art. 42 del d.lgs 50/2016).



### ➤ Incarichi

Decisamente più contenuta nel 2025 è risultata la criticità dell'errore di classificazione, come atti di *Affidamento di incarichi di lavoro autonomo*, degli atti di affidamento dei *Servizi di ingegneria e architettura*, c.d. SIA. I SIA, si ricorda, sono meri atti di *acquisizione di servizi* (categoria Fo.SER), disciplinati nel Codice dei contratti pubblici e non sottoposti alla stringente normativa prevista per l'affidamento di incarichi di lavoro autonomo, che sono invece solo quelli disciplinati dall'art 7 del d.lgs 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico impiego). Una differenza questa non solo formale, ma sostanziale, perché si tratta di istituti distinti che presentano profonde differenze quanto a presupposti di fatto, normativa applicabile, implicazioni contabili, obblighi di trasparenza e obblighi di comunicazione sia al Dipartimento della funzione pubblica che alla Corte dei Conti, imposti in maniera molto rigorosa solo per i secondi.

Evidentemente grazie ai molti rilievi mossi nei referti del controllo degli anni passati e agli svariati moniti che sono via via stati inseriti in atti di portata più generale (si ricordano le circolari prot. n.101419 del 10.3.2008, prot. n.38736 del 16.5.2016, prot. n.31409 dell'11.4.2017, prot. n.63712 del 25.7.2017 e prot. n.9621 del 28.01.2020) nonché, ogni anno, nelle disposizioni attuative del controllo di regolarità, il numero di determinate di affidamento di SIA classificate erroneamente come incarichi di lavoro autonomo, rispetto al passato, si è decisamente ridotto. Sono state rintracciate, attraverso la ricerca per classifica, solo 3 determinate classificate per errore, che proprio in ragione dell'errata classificazione hanno ricevuto tutte una valutazione con rilievi. Come più volte riscontrato e ricordato nelle precedenti relazioni, la confusione tra i due istituti si è rivelata comunque, in sede di controllo, solo formale, ovvero limitata alla mera loro classificazione sul programma di gestione documentale, ma dall'esame delle determinate si è sempre constatato che gli atti sono stati "gestiti" correttamente come affidamenti di servizi e governati alla luce della disciplina del Codice dei contratti pubblici.

Attraverso la ricerca per oggetto, affiancata alla ricerca per classifica che invece non ha dato risultati, nel 2025 sono stati rintracciati solo 2 atti di conferimento di incarichi esterni veri e propri, per un importo complessivo molto modesto, pari ad € 9.450. Il numero solitamente esiguo di questo

tipo di atti si spiega proprio in ragione dei tanti vincoli e dei notevoli profili di responsabilità che possano scaturire dal loro improprio affidamento.

Nel grafico che segue è rappresentato l'esito dei controlli relativo a tutti e 5 gli atti rintracciati e controllati nell'ambito di questa categoria.



I rilievi mossi sono dipesi appunto dal già ricordato errore di classificazione per i 3 estratti perché erroneamente classificati in questa categoria e, per uno dei due tra quelli rintracciati a seguito della ricerca per oggetto, per la scarsa chiarezza dell'atto in merito all'inquadramento dell'incarico conferito.

#### ➤ Bandi e Contributi

##### ***Bandi per la concessione di contributi e altri benefici economici***

Sono stati caricati sull'applicativo, in questa categoria, complessivamente 31 provvedimenti. Ne sono stati estratti 4, molto eterogenei tra loro quanto alle finalità, che spaziano dal sostegno alla disabilità, al settore socio-assistenziale, alle associazioni animaliste di volontariato, e allo sport, per complessivi € 104.000 e sono stati tutti valutati con esito positivo

##### ***Provvedimenti di erogazione/concessione contributi***

Questo controllo riguarda i provvedimenti "finali", di erogazione/concessione dei contributi.

Nel 2025 sono state inserite sul programma di gestione documentale come "Provvedimenti di assegnazione contributi" 68 determinazioni e ne sono state controllate 8. Le provvidenze in questo caso hanno riguardato erogazione di *bonus* alle famiglie (*bonus utenze; bonus dell'acqua buona*), contributi una tantum per spesa alimentare, agevolazioni economiche per disabili e loro familiari per l'abbattimento delle barriere architettoniche, rimborsi alle famiglie per le spese di scuola bus, contributi straordinari a enti del terzo settore, per complessive €231.257.

Anche i provvedimenti di erogazione/assegnazione di contributi o vantaggi economici controllati hanno avuto esito totalmente positivo, rivelandosi corretti nei richiami normativi, nell'individuazione della natura ordinaria o straordinaria del contributo, nel corretto rinvio ai pertinenti obblighi di trasparenza.

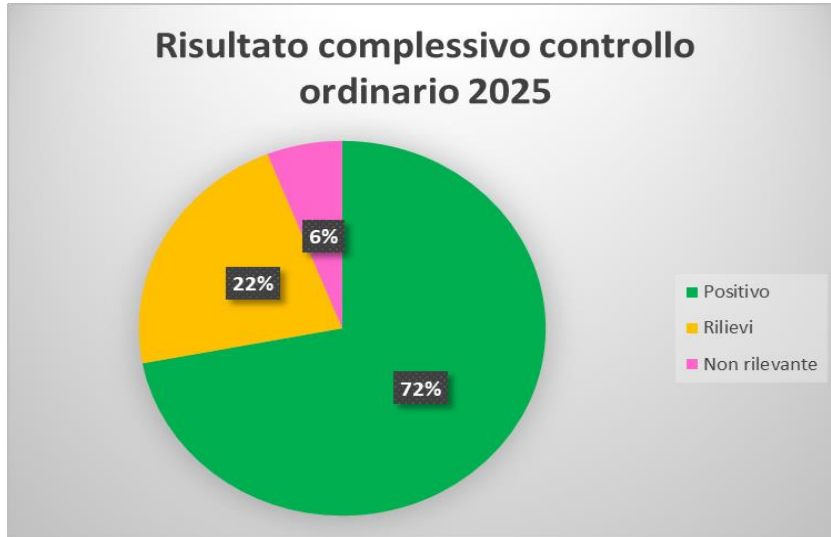
### 4.3 Risultati complessivi del controllo ordinario

Per riepilogare i risultati complessivi dell'attività", rappresentati in percentuale nel grafico, si ricorda che il controllo "ordinario ha riguardato 97 provvedimenti in totale, valutati come segue:

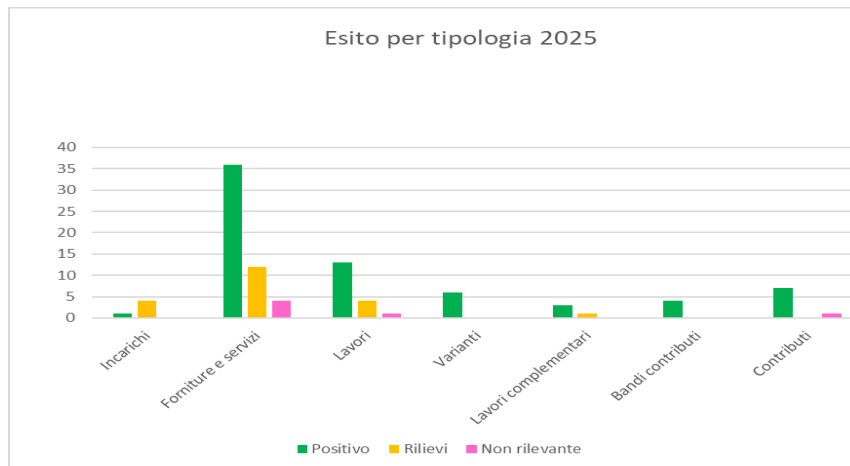
**70** positivi

**21** con rilievi

**6** non rilevanti



**Distribuzione esito controlli per tipologia di determinazioni nell'anno**



Il controllo successivo di regolarità amministrativa ordinaria nel 2025 non ha registrato alcun esito negativo.

## 5. Risultato complessivo del controllo straordinario sul PNRR

In attuazione di quanto disposto dal Segretario Generale con il proprio provvedimento n. 132 del 28 gennaio 2025, come già ricordato nel paragrafo 3, anche nel 2025 è stato mantenuto il controllo "straordinario" mensile sugli atti adottati in attuazione del PNRR, eseguito sulla base di una checklist elaborata tenendo conto delle direttive ministeriali e partecipata alle strutture in allegato al provvedimento stesso. Il controllo ha avuto una periodicità mensile, per "avvicinarlo" alla data di adozione dell'atto ed è stato eseguito sul 50% degli atti esecutivi e pubblicati risultanti, alla fine di ogni quadrimestre, dal programma di gestione documentale, per un totale di 120 atti controllati.

Il grafico che segue rappresenta missioni, componenti e investimenti, previsti nei bandi ai quali il Comune di Pisa è stato ammesso a finanziamento, a cui si riferiscono gli atti controllati nell'anno in esame.



Anche nel 2025, le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità amministrativa hanno confermato, come negli anni precedenti, di sottoporre a controllo, tra gli atti adottati per l'attuazione del PNRR, le determine a contrarre, le determine di affidamento (di lavori, servizi, servizi di ingegneria e architettura e di acquisto di forniture), le determine di modifica dei contratti durante il periodo di efficacia (per lavori, servizi e forniture supplementari e/o per varianti), le determine di nomina dei membri delle commissioni giudicatrici in caso di gare con OEV e le

determine di autorizzazione al subappalto. Avvicinandosi la chiusura operativa e finanziaria del PNRR, in realtà molti degli atti estratti, tra quelli classificati come PNRR, non rientravano formalmente in nessuna di queste categorie, attenendo piuttosto alla fase di esecuzione del contratto. Abbiamo infatti molte determine di approvazione di SAL, di certificati di regolare esecuzione, atti ricognitivi di rimodulazione quadro economico, determine di aggiornamenti infrannuali dei prezzi, atti di impegno di spesa per pagamento incentivi funzioni tecniche o contributi Anac, che, nel grafico che segue, sono stati raggruppati sotto la categoria "Altro"



In alcuni casi questi gli atti sono stati considerati non rilevanti, non potendo avere alcuna incidenza ai fini del riconoscimento del finanziamento (come le determine di correzione di errori materiali). Nella maggior parte dei casi invece, rivestendo comunque importanza per valutare la correttezza del procedimento amministrativo ai fini dell'ottenimento del finanziamento, sono stati comunque esaminati e valutati. Gli esiti, in percentuale, dei controlli eseguiti sugli atti PNRR 2025 sono illustrati nel grafico che segue:



I rilievi mossi sono, come per i controlli ordinari, prevalentemente scaturiti all'aver rilevato una non troppa attenzione al conflitto di interessi proprio nella fase di esecuzione del contratto, fase in cui si trovano ormai quasi tutte le procedure in corso relative al PNRR. Si è spesso mancato di attestare in determina l'acquisizione delle dichiarazioni sull'insussistenza del conflitto di interessi da parte del Rup, ove diverso dal Dirigente, o di tutti quei soggetti, diversi dall'organo che ha adottato l'atto, che, intervenendo con compiti funzionali nella fase di esecuzione dell'appalto a vario titolo, ne possano influenzare in qualche modo il risultato, gli esiti e la gestione, come i membri del gruppo di lavoro, il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza. Queste dichiarazioni sull'insussistenza di conflitto di interesse - che, come specifica da Anac nel proprio Comunicato del Presidente del gennaio 2023, devono essere resa prima dell'assunzione dell'incarico, o comunque dell'esercizio dei propri compiti funzionali e devono essere sottoscritte con firma digitale o, in mancanza, protocollate per assicurare loro data certa - vanno anche rinnovate in fase di esecuzione del contratto, affinché l'insussistenza del conflitto rimanga presidiata rispetto al diverso assetto di interessi che può determinarsi durante l'avanzare della procedura.

In alcuni atti inoltre si è rilevata una certa confusione nei richiami normativi e regolamentari relativi agli incentivi per le funzioni tecniche, che però poi sono risultati calcolati secondo la disciplina corretta e in altri si è riscontrata l'inosservanza degli adempimenti imposti dall'Ente ai fini del funzionamento del sistema di monitoraggio della rotazione.

Come nel 2024 la percentuale di controlli con esito positivo si conferma comunque molto alta. A parte le criticità sopra ricordate, talune delle quali come visto oggettivamente non rilevanti, gli atti campionati sono risultati nella maggior parte curati, completi, attenti al rispetto dei tempi per la realizzabilità di target e milestones, delle pregiudizialità, degli obiettivi trasversali, degli obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità imposti dalla normativa di settore PNRR, rispettosi degli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, delle norme in materia di contratti pubblici, del Testo Unico degli Enti Locali e delle disposizioni impartite dal Segretario Generale con proprie direttive relativamente al rispetto del principio di rotazione e alle modalità di svolgimento delle verifiche sul possesso dei requisiti degli operatori economici.

## 6. Considerazioni Finali. Gli strumenti di intervento per il 2026

### **Anno 2025**

Senza dubbio gli esiti piuttosto soddisfacenti del controllo, sia ordinario che straordinario sugli atti del PNRR, sono ascrivibili all'approccio dialettico e collaborativo del controllo successivo di regolarità amministrativa, gestito non come mero controllo formale a posteriori, ma come attività propositiva che, attraverso i referti, illustra alle Direzioni interessate le criticità rilevate, detta le opportune direttive per ovviare alle anomalie riscontrate e fornisce importanti suggerimenti per accrescere la qualità e l'efficacia, anche comunicativa, degli atti futuri, in un confronto con i responsabili degli atti destinatari dei referti, che può passare dalla richiesta di integrazioni da parte del Segretario generale, alla richiesta di giustificazione delle proprie scelte.

Si registrano dati rassicuranti anche con riguardo al rispetto del principio di rotazione considerato che la percentuale di atti "ordinari" segnalati è scesa nel 2025 al 12% (12 su 97), rispetto al 21% del 2024 (20 su 97), al 37% del 2023 (27 sui 72) e addirittura al 50% del 2022 (56 su 112).

Peraltro, solo per una, tra le determine segnalate, il controllo si è concluso con rilievi in ragione della riscontrata non adeguatezza della motivazione posta a base della scelta di derogare al principio mentre, per tutte le altre, la deroga è risultata giustificata o dalla specificità della

procedura (affidamento in unicità, contratto attuativo di accordo quadro o di convenzione consip) o dalla esistenza delle ragioni oggettive e soggettive necessarie per riaffidare.

Certamente i dati sopra illustrati sono l'effetto anche del forte **ridimensionamento della portata del principio di rotazione per gli appalti sotto-soglia**. Da essere solo enunciato, nel D.Lgs 50/2016 (agli artt. 36 e 63, comma 6) e attuato attraverso linee guida Anac nel regime previgente, trova ora collocazione formale nell'art. 49 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs 36/2023) che lo disciplina in maniera decisamente meno stringente. Esso, infatti, oltre a non essere più obbligatorio per gli affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro, anziché a 1.000 euro, è ormai valutato solo sugli affidamenti e non più sugli inviti e soprattutto non più sul triennio, ma solo sul successivo affidamento che riguardi lo stesso settore merceologico, oppure la stessa categoria di opere o lo stesso settore di servizi.

### **Anno 2026**

Le disposizioni attuative del controllo successivo di regolarità amministrativa per il 2026, adottate con Provvedimento del Segretario generale n. 102 del 26/1/2026 hanno introdotto alcune novità proprio al fine di valorizzare il ruolo chiave che esso gioca nella prevenzione della corruzione, indirizzandolo maggiormente alle attività e ai procedimenti in cui nel PIAO il rischio corruzione è considerato Medio-Alto o che abbiano mostrato maggiore vulnerabilità. In particolare:

1. la periodicità dei controlli ordinari, da svolgersi sempre a campione nella percentuale di atti definita nel provvedimento annuale del Segretario generale, è passata da essere quadrimestrale ad essere bimestrale, garantendo così un controllo più tempestivo rispetto all'esecutività degli atti e riducendo l'arco temporale in cui eventuali criticità possano essere reiterate;
2. tra le categoria di atti da controllare sono stati introdotti anche i Provvedimenti di rilascio di permessi di costruire;
3. è stato confermato il controllo integrale di tutte le determinazioni di affidamento di lavori (di importo superiore a 30.000 euro) e di affidamento di servizi o di acquisto di forniture (di importo superiore a 5.000 euro) segnalate con *alert* dal sistema di monitoraggio della rotazione, già rimodulato alla luce della nuova definizione contenuta nell'art. 49 del D. Lgs 36/2023;
4. sono state elaborate nuove check-list del controllo, diverse per le varie categorie di atti, che sono state allegate al provvedimento proprio per orientare Dirigenti e Responsabili dei servizi nell'adozione degli atti di competenza;
5. è stato confermato il controllo, con periodicità mensile, degli atti adottati in attuazione dei progetti del PNRR, sempre nella percentuale del 50%, sulla base di una check-list, anch'essa aggiornata e parimenti allegata al provvedimento;
6. per neutralizzare il problema degli errori di classificazione per atti molto rilevanti in termini di regolarità dell'azione amministrativa come *Varianti di lavori in corso d'opera* (VAR), *Affidamento di lavori complementari o supplementari* (COMPLE) e *Affidamento di incarichi di lavoro autonomo* (INC), oltre ad essere stata richiamata nuovamente l'attenzione sull'importanza del rispetto delle declaratorie, delle quali è stata di nuovo allegata al provvedimento la relativa tabella esplicativa, è stato confermato che, anche nell'anno 2026, per questo tipo di atti la base per l'estrazione del campione sia individuata, non solo mediante una ricerca per classificazione, ma anche attraverso una ricerca per oggetto.

Alla luce dell'esito complessivo dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa 2025, come sopra illustrato, saranno impartite anche direttive *ad hoc* e, su impulso del nuovo Segretario Generale, sarà organizzata attività di formazione in materia di conflitto di interessi. Questo al fine di sensibilizzare e favorire, tra i dipendenti, la diffusione di una cultura organizzativa funzionale alla gestione efficace del conflitto di interessi, che non sia incentrata su adempimenti puramente formalistici, ma che ponga l'attenzione sui ruoli sostanziali ricoperti nell'adozione delle decisioni, ai fini della valutazione dell'obbligo di astensione.