

Nucleo PNRR Stato – Regioni

Analisi del rischio per le verifiche amministrative a campione

Documento metodologico

Versione 1.0

Aprile 2024

Sommario

1. PREMESSA.....	3
2. UNIVERSO CAMPIONARIO.....	4
3. VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	4
3.1 VALUTAZIONE DEL RISCHIO PER LE VERIFICHE AMMINISTRATIVE SUI RENDICONTI DI PROGETTO.....	4
3.2 VALORI ASSOCIATI AI RISCHI INDIVIDUATI.....	7
3.3 QUANTIFICAZIONE DEL RISCHIO TOTALE	10
4. INDIVIDUAZIONE DEL CAMPIONE	12

1. PREMESSA

Il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (di seguito DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri è titolare dell'investimento 3.2 "Green Communities" ricompreso nella Missione 2, Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR). L'attuazione dell'investimento è affidata al Nucleo PNRR Stato-Regioni del DARA (di seguito Nucleo) che si compone di due Servizi: il Servizio I, al quale sono affidate funzioni di gestione dell'intervento, e il Servizio II, che esercita funzioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo. I Soggetti Attuatori dell'investimento sono invece aggregazioni di Comuni selezionate attraverso una procedura competitiva disciplinata dall'Avviso pubblico del 30 giugno 2022.¹

In fase di implementazione dell'investimento, i Soggetti attuatori richiedono, nei tempi e nei modi stabiliti dalle "Linee guida per i Soggetti Attuatori" adottate con determina del Coordinatore del Nucleo, il rimborso delle spese sostenute attraverso la presentazione dei rendiconti di progetto tramite il sistema informativo ReGiS.² Sui rendiconti di progetto presentati dai Soggetti Attuatori, il Servizio II effettua le verifiche di propria competenza previste dal "Manuale delle procedure" adottato anch'esso con determina del Coordinatore del Nucleo.³

I controlli del Servizio II si articolano in verifiche formali e verifiche amministrative on desk con eventuali approfondimenti in loco. Le **verifiche formali** sono eseguite su tutti i rendiconti di progetto e mirano ad accertare la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile relativa a spese e procedure caricata sul sistema informativo ReGiS. Le **verifiche amministrative** sono invece svolte a campione sui rendiconti di progetto che hanno superato positivamente i controlli formali del Servizio II e sono volte ad assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale, oltre che il contrasto alle irregolarità, alle frodi e ai conflitti di interesse.

Per consentire un regolare e tempestivo svolgimento delle verifiche amministrative, il presente Documento illustra la metodologia per individuare le principali aree di rischio in base alle quali concentrare i controlli a campione al fine di garantire l'ammissibilità delle procedure e della spesa rendicontata dai Soggetti Attuatori. Le indicazioni contenute nel documento sono tratte in particolare dalle note:

¹ L'Avviso pubblico è consultabile al link: <https://www.pnrr.affariregionali.it/media/1388/avviso-green-communities.pdf>. Ai sensi dell'art. 4 dello stesso Avviso, i Soggetti Attuatori sono Comuni aggregati in forma di Unione di Comuni ex art. 32 d.lgs. 267/2000, Comunità Montane ex art. 27 d.lgs. 267/2000, Consorzi ex art. 31 d.lgs. 267/2000 e Convenzioni ex art. 30 d.lgs. 267/2000.

² Le linee guida per i Soggetti Attuatori sono consultabili al link: <https://www.pnrr.affariregionali.it/it/attuazione-misure-pnrr/toolkit-per-i-soggetti-attuatori/documenti-utili/>

³ Il Manuale sulle procedure è consultabile al link: <https://www.pnrr.affariregionali.it/it/attuazione-misure-pnrr/toolkit-per-i-soggetti-attuatori/documenti-utili/>

- EGESIF_14-0011-02 final 27/08/2015 “*Linee guida per gli Stati membri sulla strategia di Audit*”;
- EGESIF 16-0014-01 “*Guidance on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-2013 and 2014-2020*” del 24 gennaio 2017.

2. UNIVERSO CAMPIONARIO

L’universo campionario di riferimento per le verifiche amministrative è rappresentato dai **rendiconti di progetto** presentati dai Soggetti Attuatori che hanno superato positivamente i controlli formali svolti dal Servizio II del Nucleo. Le verifiche amministrative vertono sulle spese incluse dai Soggetti Attuatori nei rendiconti di progetto campionati e sulle procedure di aggiudicazione a cui quelle spese si riferiscono. In conformità con quanto stabilito dal paragrafo 2 ex articolo 79 del Regolamento (UE) 2021/1060, il Nucleo si riserva la facoltà di effettuare **sub campionamenti** laddove riscontri, a seguito del campionamento dei rendiconti di progetto, una numerosità elevata di spese e/o procedure da sottoporre a controllo.

3. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

3.1 Valutazione del rischio per le verifiche amministrative sui rendiconti di progetto

L’estrazione del campione da sottoporre a verifica amministrativa è subordinata alla realizzazione di un’analisi finalizzata a distinguere i rendiconti di progetto presentati dai Soggetti Attuatori in base al loro effettivo grado di rischio. A tal fine, i rendiconti di progetto sono valutati sia sotto il profilo del rischio intrinseco sia sotto il profilo del rischio di controllo.

Il **rischio intrinseco (Inherent Risk - IR)** – o di gestione – si riferisce al rischio correlato alla natura delle attività e delle strutture amministrative, ossia al rischio che si possano verificare errori o anomalie nella gestione in grado di compromettere la legittimità e la regolarità delle procedure e delle spese e, in generale, l’efficace attuazione del progetto, con conseguente perdita di risorse e mancato raggiungimento degli obiettivi associati all’intervento. Il rischio intrinseco è quindi strettamente legato al tipo di operazione finanziata e viene valutato in relazione alle variabili indicate nella tabella che segue.

Tabella 1: Variabili di rischio intrinseco

Variabile di rischio intrinseco	Descrizione della variabile
1. Indice di rischio ARACHNE	La variabile considera l'indice di rischio assegnato dal sistema informativo ARACHNE al Soggetto Attuatore. Ad un indice maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
2. Numerosità delle operazioni gestite	La variabile considera il numero progetti finanziati con risorse PNRR e diversi dall'investimento 3.2 "Green Communities" a cui partecipa il Soggetto Attuatore. A un maggior grado di contemporanea partecipazione a progetti afferenti al PNRR si associa un livello di rischio più elevato.
3. Numerosità degli enti collegati	La variabile considera il numero di enti (comune capofila e comuni aggregati) che compongono il Soggetto Attuatore. A un numero di componenti maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
4. Importo intervento	La variabile considera l'importo totale ammesso a finanziamento per la realizzazione dell'intervento. A un importo finanziario maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
5. Numerosità dei CUP	La variabile considera il numero di CUP afferenti all'intervento. A un numero di CUP maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
6. Valore finanziario CUP PNRR	La variabile considera la quota di finanziamento PNRR relativa a ciascun CUP afferente all'intervento. A un importo finanziario dei CUP maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
7. Valore finanziario CUP altre fonti	La variabile considera la quota di finanziamento non PNRR relativa a ciascun CUP afferente all'intervento. A un importo finanziario dei CUP maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
8. Numerosità dei CIG	La variabile considera il numero di CIG sottostanti ai CUP afferenti all'intervento. A un numero di CIG maggiore si associa un livello di rischio più elevato.

Variabile di rischio intrinseco	Descrizione della variabile
9. Valore finanziario CIG	La variabile considera il valore finanziario dei CIG sottostanti ai CUP afferenti all'intervento. A un importo finanziario dei CIG maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
10. Numerosità dei rendiconti di progetto	La variabile considera il numero di rendiconti di progetto presentati da ciascun Soggetto Attuatore. A numero di rendiconti di progetto maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
11. Numerosità dei giustificativi di spesa	La variabile considera il numero di giustificativi di spesa inclusi in ciascun rendiconto di progetto. A un numero di giustificativi maggiore si associa un livello di rischio più elevato
12. Importo rendicontato	La variabile considera l'importo totale delle spese incluse nei rendiconti di progetto. A un importo maggiore si associa un livello di rischio più elevato.
13. Avanzamento intervento	La variabile considera la natura del rendiconto di progetto (primo rendiconto, rendiconti intermedi, saldo). Al primo rendiconto e al saldo è associato un livello di rischio maggiore mentre ai rendiconti intermedi è associato un livello di rischio inferiore.

Il **rischio di controllo (Control Risk - RC)**, invece, si riferisce al rischio che le procedure di controllo interno adottate dal personale dell'organismo controllato non siano in grado di impedire, individuare e correggere eventuali errori rilevanti nei rendiconti di progetto presentati. Pertanto, i rischi di controllo sono connessi all'efficace gestione dei rischi intrinseci e dipendono dal sistema di controlli interni, compresi, tra l'altro, i controlli sulle applicazioni, sulle tecnologie informatiche e sulla struttura organizzativa. Il rischio di controllo è quindi strettamente legato al Soggetto Attuatore e viene valutato in relazione alle variabili indicate nella tabella che segue.

Tabella 2: Variabili di rischio di controllo

Variabile di rischio di controllo	Descrizione della variabile
1. Valutazione delle verifiche formali	La variabile considera il numero di integrazioni richieste dall'Amministrazione Centrale al

Variabile di rischio di controllo	Descrizione della variabile
	Soggetto Attuatore per giungere a un esito positivo del controllo formale sul rendiconto di progetto. A un numero di integrazioni maggiori si associa un livello di rischio più elevato.
2. Errori riscontrati in controlli precedenti	La variabile considera la percentuale di spesa non ammessa a rimborso rispetto al totale della spesa rendicontata dal Soggetto Attuatore. A ciascun Soggetto Attuatore è inizialmente assegnato un livello di rischio alto che verrà successivamente ricalibrato in base agli esiti delle verifiche condotte nel tempo.
3. Esperienza del Soggetto Attuatore	La variabile considera il numero di progetti relativi a programmi di finanziamento europei a cui il Soggetto Attuatore ha partecipato prima del PNRR. A un maggior grado di partecipazione a programmi comunitari si associa un livello di rischio inferiore.

3.2 Valori associati ai rischi individuati

Alle variabili di rischio intrinseco e di rischio di controllo sono assegnati dei **punteggi di rischio** necessari per calcolare, secondo le modalità descritte al successivo paragrafo 3.3, l'indice di rischio totale di ciascun rendiconto di progetto. Nello specifico, l'assegnazione dei punteggi di rischio avviene attraverso l'identificazione di cinque **fasce di rischio** calcolate secondo le formule riportate nella tabella seguente.

Tabella 3: Calcolo delle fasce di rischio

Fascia	Minimo	Massimo
Prima	$F_1^{Min} = Min(X)$	$F_1^{Max} = Min(X) + \left(\frac{Max(X) - Min(X)}{5}\right) - 1$
Seconda	$F_2^{Min} = F_1^{Max} + 1$	$F_2^{Max} = F_2^{Min} + \left(\frac{Max(X) - Min(X)}{5}\right) - 1$

Terza	$F_3^{Min} = F_2^{Max} + 1$	$F_3^{Max} = F_3^{Min} + \left(\frac{Max(X) - Min(X)}{5}\right) - 1$
Quarta	$F_4^{Min} = F_3^{Max} + 1$	$F_4^{Max} = F_4^{Min} + \left(\frac{Max(X) - Min(X)}{5}\right) - 1$
Quinta	$F_5^{Min} = F_4^{Max} + 1$	$F_5^{Max} = Max(X)$

Dove:

- X è la variabile di rischio;
- $Min(X)$ è il valore di minimo assunto dalla variabile di rischio X ;
- $Max(X)$ è il valore di massimo assunto dalla variabile di rischio X ;
- F_N^{Min} è l'estremo inferiore della fascia di rischio N con $N = 1, 2, 3, 4, 5$;
- F_N^{Max} è l'estremo superiore della fascia di rischio N con $N = 1, 2, 3, 4, 5$.

A ciascuna fascia è associato, secondo quanto riportato nella tabella che segue, un valore da 1 a 5 che identifica uno specifico livello di rischio, dove 1 è rappresentativo di un grado di rischio basso e 5 di un grado di rischio alto. Di conseguenza, il punteggio di rischio attribuito a ciascuna variabile corrisponde al valore associato alla fascia di rischio in cui ricade la realizzazione della variabile stessa.⁴

Tabella 4: Associazione dei punteggi alle fasce di rischio

Fascia di rischio	Punteggio di rischio	Valutazione del rischio
Prima	1	Basso (B)
Seconda	2	Medio – Basso (M-B)
Terza	3	Medio (M)
Quarta	4	Medio – Alto (M-A)
Quinta	5	Alto (A)

⁴ Per la variabile "esperienza del Soggetto Attuatore", l'associazione tra punteggi e fascia di rischio segue un ordine opposto: alla prima fascia è assegnato un punteggio pari a 5 e un livello di rischio "alto" mentre alla quinta fascia è assegnato un punteggio pari a 1 e un livello di rischio "basso". Ciò è dovuto al fatto che i valori minimi e massimi assumibili dalla variabile si associano rispettivamente a maggiori e minori livelli di rischio. La variabile, infatti, misura l'esperienza del Soggetto Attuatore attraverso il numero di progetti europei a cui lo stesso ha partecipato prima del PNRR: pertanto, il rischio è minore laddove il grado di partecipazione a programmi comunitari è elevato perché l'esperienza del Soggetto Attuatore è elevata; il rischio è invece maggiore laddove il grado di partecipazione è ridotto perché l'esperienza del Soggetto Attuatore è in questo caso contenuta.

Il box che segue riporta un esempio relativo al calcolo dei punteggi di rischio con riferimento alla variabile “*importo intervento*”.

Box 1: Esempio di calcolo dei punteggi di rischio per la variabile “importo intervento”

Si consideri la variabile di rischio intrinseco “*importo intervento*”. Si supponga che la variabile assuma i seguenti valori:

Intervento	Importo intervento
1	12.000 €
2	16.000 €
3	25.000 €
4	17.000 €
5	5.000 €

Applicando le formule riportate nella tabella 3, si identificano le cinque fasce di rischio associate:

Fascia	Minimo	Massimo
Prima	5.000 €	8.999 €
Seconda	9.000 €	12.999 €
Terza	13.000 €	16.999 €
Quarta	17.000 €	20.999 €
Quinta	21.000 €	25.000 €

Facendo riferimento ai valori riportati in tabella 4, si ricavano di conseguenza i punteggi di rischio associati ad ogni realizzazione della variabile “*importo intervento*”:

Importo intervento	Punteggio di rischio	Valutazione del rischio
12.000 €	2	Medio – Basso (M-B)
16.000 €	3	Medio (M)
25.000 €	5	Alto (A)
17.000 €	4	Medio – Alto (M-A)
5.000 €	1	Basso (B)

Si specifica che le variabili “*indice di rischiosità ARACHNE*” e “*avanzamento intervento*” sono caratterizzate da fasce di rischio fisse. Ciò è dovuto al fatto che tali variabili hanno dei valori di rischio

massimo e minimo che si possono definire “assoluti” poiché sono determinati in maniera esogena rispetto agli altri fattori di rischio presi in esame. La variabile “*indice di rischio ARACHNE*”, ad esempio, può assumere valori compresi tra 0 e 50 le fasce di rischio sono individuate nel seguente modo:

Tabella 5: Fasce di rischio relative alla variabile “*indice di rischio ARACHNE*”

Valutazione rischio	Strati punteggi ARACHNE	Rischio associato
Basso (B)	$0 \leq \text{Rischio} \leq 10$	1
Medio – Basso (M-B)	$11 \leq \text{Rischio} \leq 20$	2
Medio (M)	$21 \leq \text{Rischio} \leq 30$	3
Medio – Alto (M-A)	$31 \leq \text{Rischio} \leq 40$	4
Alto (A)	$41 \leq \text{Rischio} \leq 50$	5

Similmente, la variabile “*avanzamento intervento*” può assumere solo valori pari a “primo rendiconto”, “saldo” e “rendiconto intermedio”, attribuendo nel primo e nel secondo caso un punteggio di rischio “alto” e nel terzo caso un punteggio di rischio “basso”. Per le restanti variabili considerate, invece, il calcolo delle fasce di rischio “relativo” dipende dai valori assunti dalle stesse variabili. Tali valori sono ricavati, in primo luogo, dai sistemi informativi ReGIS, ARACHNE e PIAF, e, in secondo luogo, da altre fonti amministrative utili allo scopo.

3.3 Quantificazione del rischio totale

A seguito dell’assegnazione dei punteggi di rischio è possibile calcolare il **rischio totale** di ciascun rendiconto di progetto. A tal fine, è necessario applicare la seguente formula⁵:

$$RT_{rp_i} = (\text{Valore medio } RI_{rp_i}) * (\text{Valore medio } RC_{rp_i})$$

Dove:

- RT_{rp_i} = Rischio totale associato all’*i-esimo* rendiconto di progetto;
- $\text{Valore medio } RI_{rp_i}$ = Valore medio dei punteggi assegnati alle variabili di rischio intrinseco associate all’*i-esimo* rendiconto di progetto;

⁵ La formula potrebbe essere modificata nel caso in cui risultasse un’eccessiva concentrazione dei rendiconti di progetto in pochi strati. Questa valutazione è possibile farla dopo aver raccolto tutti i dati necessari per la valutazione dei rischi.

- $Valore\ medio\ RC_{rp_i}$ = Valore medio dei punteggi assegnati alle variabili di rischio di controllo associate all'*i-esimo* rendiconto di progetto.

La determinazione del rischio totale è funzionale a differenziare i rendiconti di progetto in relazione al loro effettivo grado di rischio. Infatti, in base al valore assunto dall'indice di rischio totale, a ciascun rendiconto di progetto è possibile assegnare, nelle stesse modalità descritte al paragrafo 3.2, un punteggio di rischio che consenta di suddividere i rendiconti di progetto in ragione del proprio livello di rischiosità. A tal riguardo, si riporta nel box che segue un esempio di calcolo dei punteggi di rischio per i rendiconti di progetto.

Box 2: Esempio di calcolo dei punteggi di rischio associati ai rendiconti di progetto

Si consideri i rendiconti di progetto X, Y e Z. Si supponga che, in base all'osservazione delle variabili di rischio intrinseco e di rischio di controllo, i punteggi di rischio calcolati secondo le modalità descritte al paragrafo 3.2 siano i seguenti:

Tipologia	Variabile	Punteggio X	Punteggio Y	Punteggio Z
Variabile di rischio intrinseco	Indice di rischiosità ARACHNE	3	1	2
	Numerosità delle operazioni gestite	2	1	3
	Numerosità degli enti collegati	5	2	3
	Importo intervento	5	1	2
	Numerosità dei CUP	4	3	2
	Importo finanziario CUP PNRR	5	2	1
	Importo finanziario CUP altre fonti	3	2	1
	Numerosità dei CIG	4	1	3
	Valore finanziario CIG	3	1	4
	Numerosità dei rendiconti di progetto	5	2	3
	Numerosità dei giustificativi di spesa	4	3	5
	Importo rendicontato	3	3	2
	Avanzamento intervento	2	4	4
Variabile di rischio di controllo	Valutazione delle verifiche formali	5	1	2
	Errori riscontrati in controlli precedenti	5	1	3
	Esperienza del soggetto attuatore	4	2	3

Il rischio totale relativo ai rendiconti di progetto è pertanto:

$$RT_x = (\text{Valore medio } RI_x) * (\text{Valore medio } RC_x) = 3,7 * 4,7 = 17$$

$$RT_y = (\text{Valore medio } RI_y) * (\text{Valore medio } RC_y) = 2,0 * 1,3 = 3$$

$$RT_z = (\text{Valore medio } RI_z) * (\text{Valore medio } RC_z) = 2,7 * 2,7 = 7$$

Applicando le formule riportate nella tabella 3, si identificano le cinque fasce di rischio associate ai rendiconti di progetto:

Fascia	Minimo	Massimo
Prima	3	5
Seconda	6	7
Terza	8	10
Quarta	11	13
Quinta	14	17

Facendo riferimento ai valori riportati in tabella 4, si ricavano di conseguenza i punteggi di rischio associati a ciascun rendiconto di progetto:

Rendiconto di progetto	Punteggio di rischio	Valutazione del rischio
X	5	Alto (A)
Y	1	Basso (B)
Z	2	Medio – Basso (M-B)

4. INDIVIDUAZIONE DEL CAMPIONE

A seguito del calcolo del rischio totale e dell'assegnazione dei punteggi di rischio ai rendiconti di progetto è possibile procedere con la selezione del campione da sottoporre a verifica amministrativa. A tal fine, il **metodo di campionamento** impiegato si basa su un approccio **non statistico a estrazione casuale**. Il numero di rendiconti di progetto da campionare è selezionato mediante l'applicazione di percentuali fisse associate alle fasce di rischio individuate secondo la scala riportata nella tabella che segue, partendo dalla percentuale minima prevista per il campionamento non statistico (10%). Pertanto, il valore dei rendiconti di progetto da estrarre da ogni strato deve essere

almeno uguale alla percentuale riportata in tabella. Ad esempio, se nello strato di rischio “medio-basso” il valore dei rendiconti di progetto ammonta a 2.000 euro, allora bisogna estrarre in maniera casuale un numero di rendiconti il cui valore complessivo sia almeno pari a 300 euro, ovvero il 15% di 2.000 euro.

Tabella 6: Percentuali di campionamento per fasce di rischio

Classe di rischio	Percentuale di campionamento
Rischiosità Bassa (B)	10 %
Rischiosità Medio-Bassa (M-B)	15 %
Rischiosità Media (M)	20 %
Rischiosità Medio-Alta (M-A)	25 %
Rischiosità Alta (A)	30 %

L'estrazione del campione di rendiconti di progetto avverrà con **cadenza quadrimestrale**, a meno che l'importo complessivo dei rendiconti presentati dai Soggetti Attuatori o il numero dei giustificativi di spesa inclusi in ciascun rendiconto non raggiunga valori tali da giustificare un campionamento con cadenza inferiore ai quattro mesi. A seguito dell'individuazione del campione, il Servizio II del Nucleo provvede a formalizzare il procedimento di estrazione attraverso la redazione di un apposito **verbale di campionamento** che conserva presso i propri archivi.