

Manuale dei controlli

**MINISTERO DELLA CULTURA
PNRR – M1C3**

Documento descrittivo delle procedure dei controlli a cura dell'unità Operativa di
Rendicontazione e Controllo dell'UdM del MiC

Versione	Data	Principali modifiche
Vs. 1.0		

INDICE

1. PREMESSA.....	1
2. PRINCIPI GENERALI DI AMMISSIBILITÀ DELLE SPESE	1
3. REGOLE SPECIFICHE DI AMMISSIBILITÀ DELLE SPESE NELL'AMBITO DEL PNRR	2
4. I CONTROLLI: PROCEDURE OPERATIVE, STRUMENTI E TEMPISTICHE	3
4.1 I CONTROLLI SUL RENDICONTO DI PROGETTO (PROCEDURE E SPESE)	5
4.1.1 <i>Controlli formali (100%)</i>	<i>5</i>
4.1.2 <i>Controlli sostanziali (a campione).....</i>	<i>5</i>
4.1.2.1 Verifiche sulle procedure di selezione dei progetti.....	6
a. Controlli relativi all'individuazione di progetti a titolarità.....	7
b. Controlli relativi alla selezione di progetti a regia	8
<i>b.1. Procedura concertativo-negoziale</i>	<i>8</i>
<i>b.2. Procedura di avviso pubblico.....</i>	<i>8</i>
4.1.2.2 Verifiche sulle procedure di affidamento.....	9
a. Appalti pubblici.....	9
b. Accordi di Partenariato Pubblico-Privato	10
c. Accordi/Convenzioni tra PA.....	11
d. Affidamenti in house	12
e. Personale interno.....	13
f. Supporto specialistico	14
4.1.2.3 Verifiche della spesa del progetto	15
4.1.2.4 Controlli in loco (a campione)	15
4.2 I CONTROLLI SUGLI INDICATORI DEL PNRR (MILESTONE E TARGET)	16
4.3 TEMPISTICA DEI CONTROLLI	18
5. IL CAMPIONAMENTO	19
5.1 DIMENSIONE	19
5.2 ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI	19
5.3 ESTRAZIONE DEL CAMPIONE	23
6. VERIFICHE SUL RISPETTO DEL PRINCIPIO DNSH.....	23
7. I SISTEMI INFORMATIVI DI SUPPORTO ALLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO.....	24
8. VERIFICHE SUL CONFLITTO DI INTERESSI, TITOLARE EFFETTIVO E DOPPIO FINANZIAMENTO	25
8.1. PROCEDURA PER LA VERIFICA DI ASSENZA DEL CONFLITTO D'INTERESSI.....	25
8.2. PROCEDURA PER LA VERIFICA DEL TITOLARE EFFETTIVO	26
8.3. PROCEDURA PER LA VERIFICA DI ASSENZA DEL DOPPIO FINANZIAMENTO.....	27
9. RILEVAZIONE DELLE SPESE IRREGOLARI.....	27
9.1. INDIVIDUAZIONE E COMUNICAZIONE IRREGOLARITÀ	28
9.2. TIPOLOGIE E MODALITÀ DI RECUPERO	29
ALLEGATI	31
1. CL CONTROLLO FORMALE E SCHEDA RENDICONTO PROGETTO.....	31
2. CL CONTROLLO SOSTANZIALE APPALTI.....	31
3. CL CONTROLLO SOSTANZIALE SA PRIVATO	31
4. CL CONTROLLO SOSTANZIALE PPP	31
5. CL CONTROLLO SOSTANZIALE ACCORDI PA.....	31
6. CL CONTROLLO SOSTANZIALE IN HOUSE	31
7. CL CONTROLLO SOSTANZIALE PERSONALE INTERNO	31
8. CL CONTROLLO SOSTANZIALE PERSONALE ESTERNO	31
9. CL CONTROLLO VERIFICA M&T.....	31
10. CL CONTROLLO SELEZIONE/INDIVIDUAZIONE PROGETTI	31
11. FORMAT VERBALE DI CAMPIONAMENTO	31
12. FORMAT VERBALE DI CONTROLLO IN LOCO	31

13. FORMAT REGISTRO DEI CONTROLLI	31
14. FORMAT REGISTRO DELLE IRREGOLARITÀ E DEI RECUPERI	31

1. Premessa

Il presente manuale è finalizzato a fornire indicazioni operative per lo svolgimento delle attività di verifica delle misure e dei progetti finanziati dal Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) a titolarità del Ministero della cultura (di seguito MiC). Lo scopo principale è di garantire una metodologia univoca e chiara nelle procedure e negli strumenti adottati.

Il presente documento è uno strumento di lavoro flessibile, in considerazione di eventuali aggiornamenti/adeguamenti, integrazioni che potranno intervenire per rispondere alle esigenze di armonizzazione delle procedure in capo agli uffici competenti. Inoltre non intende esaurire tutte le indicazioni possibili o necessarie all'esecuzione delle attività di controllo dei progetti finanziati dal PNRR, rappresentando un supporto operativo utile ad indirizzare e coordinare le attività dell'Unità di missione del MiC preposta al controllo degli interventi PNRR.

2. Principi generali di ammissibilità delle spese

Nell'indicare le tipologie di spesa finanziabili per la realizzazione degli interventi, si fa riferimento alla normativa nazionale e comunitaria oltre alla vigente disciplina in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e a quanto ritenuto attualmente ammissibile a valere sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). I principi di ammissibilità delle spese qui richiamati sono finalizzati, inoltre, al rispetto del principio di sana gestione finanziaria (art. 4 RDC), declinato attraverso i tre principi cardine di economicità, efficienza ed efficacia, così come definiti agli articoli 33, 36, paragrafo 1 e 61 del RF.

In linea generale, affinché una spesa possa essere ritenuta ammissibile, devono essere verificati i requisiti di carattere generale di seguito elencati:

- 1) **effettività**: la spesa deve essere stata effettivamente sostenuta e debitamente comprovata da fatture quietanzate o giustificata da documenti contabili aventi valore probatorio equivalente o, in casi debitamente giustificati, da idonea documentazione comunque attestante la pertinenza all'operazione della spesa sostenuta¹. Pertanto, il Soggetto attuatore, al fine di rendicontare una spesa effettivamente sostenuta, deve allegare alla sua domanda di rimborso idonea documentazione giustificativa, che varia a seconda della modalità di rendicontazione dei costi:
 - a) per le operazioni rimborsate a costi reali: la prova è fornita da documenti contabili comprovanti la spesa, ossia giustificativi di spesa e di pagamento o, in casi debitamente giustificati, altra idonea documentazione che fornisca una ragionevole garanzia che la spesa, pertinente all'operazione selezionata, sia stata effettivamente sostenuta e quietanzata;
 - b) nel caso di operazioni a "costi semplificati", ovvero soggette a una delle forme di semplificazione elencate all'art. 67 lett. b-d del Regolamento sulle disposizioni comuni: la prova documentale dell'ammissibilità della spesa è fornita dai documenti comprovanti le attività realizzate dal Beneficiario (soggetto realizzatore) e/o i risultati raggiunti (quantità e output dichiarati) e/o gli aggregati di costi (reali o semplificati) usati come base di calcolo degli importi forfettari. Dovranno comunque essere rispettati gli obblighi e adempimenti previsti dall'art. 3 della Legge 136/2010 e ss.mm.ii. in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.
- 2) **legittimità**: la spesa deve essere contabilizzata in conformità alle disposizioni di legge in materia fiscale, contabile e civilistica vigenti a livello europeo, nazionale e regionale; deve inoltre essere conforme a quanto disposto in riferimento alle condizioni di sostegno alla relativa operazione;
- 3) **temporalità**: la spesa deve essere stata sostenuta - ed effettivamente pagata - durante il periodo di ammissibilità del PNRR, ovvero tra il 1° febbraio 2020 e il 31 dicembre 2026. Tenendo conto di questo lasso temporale, ad ogni modo, le spese riferite all'operazione approvata, dovranno essere sostenute entro le date di avvio e conclusione della medesima;
- 4) **tracciabilità**: i pagamenti devono essere sempre tracciabili e verificabili, ovvero effettuati mediante bonifico bancario, o assegno non trasferibile intestato al fornitore, con evidenza dell'addebito sul c/c bancario, oppure con carta di credito o di debito a titolarità del Soggetto attuatore, con evidenza dell'addebito sulla pertinente distinta della lista dei movimenti. Non sono ritenuti ammissibili pagamenti in contanti o con carta di credito personale, né

¹ Uniche eccezioni sono i costi che, per dettato normativo e laddove ammissibili, sono soggetti a pagamento differito (ad esempio contribuzione dei dipendenti, ritenute d'acconto, TFR, IRAP ecc.) nonché, nel caso degli aiuti di Stato, gli anticipi versati al beneficiario dall'organismo che concede l'aiuto, ecc.).

eventuali compensazioni. Le spese dovranno essere correttamente contabilizzate, in conformità alle disposizioni di legge e ai principi contabili e, se del caso, alle specifiche disposizioni dell'Amministrazione centrale titolare di interventi, in linea con quanto disposto dal Servizio centrale per il PNRR. I Soggetti attuatori devono quindi provvedere a istituire un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata, che garantiscano una chiara identificazione della spesa relativa all'operazione;

5) **pertinenza e imputabilità**: l'oggetto dei giustificativi della spesa deve essere direttamente riconducibile all'intervento finanziato nell'ambito del PNRR. La spesa, pertanto, deve essere direttamente riferibile all'intervento, cioè sostenuta in via esclusiva per una determinata attività, oppure essa può avere un'inerenza specifica ma non esclusiva al progetto, in quanto imputabile a più progetti, fermo restando che in relazione alla documentazione ad essa riferita, deve essere indicata la quota parte imputata all'intervento. Ad ogni modo, le singole spese rendicontate devono essere coerenti con il quadro economico-finanziario dell'intervento originariamente approvato e quindi riferibili alle tipologie di spesa (voci di spesa) da esso previste. A tal proposito è bene sottolineare come, fatti salvi i casi espressamente previsti dalla normativa vigente, in linea generale, al fine di garantire una maggiore trasparenza, efficacia ed efficienza della spesa, nonché certezza dei tempi di realizzazione delle iniziative finanziate, deve essere ridotta al minimo qualsiasi variazione rispetto al progetto originario ammesso a finanziamento e soprattutto non vi possono essere modifiche riferite ai target e alle milestone;

6) **non oggetto di “doppio finanziamento”**: il medesimo costo di un intervento non può essere oggetto di doppio rimborso a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura. A tal fine deve essere verificato che la documentazione di spesa riporti almeno i dati minimi essenziali quali il Codice Unico di Progetto (CUP), il titolo del Progetto e il Piano di riferimento (PNRR);

7) **stabilità e durabilità**: nel caso di determinati investimenti, espressamente previsti dal CID, i dispositivi attuativi dell'intervento prescrivono al loro interno la durata che garantisca la sostenibilità nel tempo dell'operazione, anche dopo la conclusione del progetto. In tal caso, il contributo è rimborsato al soggetto attuatore se vengono soddisfatti tali requisiti temporali di sostenibilità.

3. Regole specifiche di ammissibilità delle spese nell'ambito del PNRR

Fatta salva la normativa comunitaria e nazionale in materia di ammissibilità delle spese applicabile nei limiti di quanto non diversamente stabilito dalla normativa PNRR, nell'ambito del Piano si dovrà tenere conto anche dei principi e degli obblighi di seguito indicati:

- principio del “non arrecare danno significativo (cd. “Do No Significant Harm” - DNSH), secondo il quale nessuna misura finanziata dal PNRR deve arrecare danno agli obiettivi ambientali, in coerenza con l'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852;
- principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (cd. tagging), ai sensi dell'art.18 par.4 lettera e) e f) del Regolamento (UE) 2021/241, teso al conseguimento e perseguimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale, qualora pertinente per la tipologia di intervento considerata;
- obbligo di conseguimento di target e milestone e degli obiettivi finanziari con eventuale previsione di clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, nei tempi assegnati;
- obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (UE) 2021/241, ossia che non ci sia una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale;
- relativamente all'ammissibilità dei costi per il personale, obbligo di rispettare quanto specificamente previsto dall'art. 1 del decreto legge 80/2021, come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113 secondo cui le Amministrazioni centrali titolari di interventi possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese di personale specificamente destinato a realizzare progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto;
- obblighi in materia di comunicazione e informazione ai sensi dell'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, attraverso l'esplicito riferimento al finanziamento da parte dell'Unione europea e all'iniziativa Next

Generation EU (utilizzando la frase “finanziato dall’Unione europea – NextGeneration EU”) e la presenza dell’emblema dell’Unione europea.

Nell’attuazione del PNRR sono inoltre da considerare le seguenti priorità trasversali, ove pertinenti in relazione al singolo investimento:

- rispetto e promozione della parità di genere;
- protezione e valorizzazione dei giovani teso a garantire l’attuazione di interventi e riforme a beneficio diretto e indiretto per le future generazioni;
- superamento dei divari territoriali.

Le spese ammissibili devono essere giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente, salvo nel caso dell’utilizzo delle opzioni di costo semplificato.

4. I controlli: procedure operative, strumenti e tempistiche

Allo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal PNRR sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, la gestione del Piano è accompagnata da un efficiente sistema di controlli.

Le attività di controllo sono articolate in diverse fasi, a partire dall’assegnazione del controllo, alle attività di analisi della documentazione e richiesta di integrazione documentale, eventuale gestione del contraddittorio e chiusura del controllo, fino alla determinazione dell’esito.

Di seguito vengono descritte le attività indispensabili per ciascuna di tali fasi. Tali attività potranno essere eventualmente integrate da ulteriori specifiche aggiuntive derivanti dalle revisioni delle procedure come scritto in precedenza.

Le macro fasi delle attività di controllo sono rappresentate come segue:



A. Assegnazione del controllo: Sulla base dell’analisi dello stato dei rendiconti presenti in Regis nei diversi “stati” (da verificare, verificati formalmente, da integrare, chiusi formalmente), si attribuiscono a ciascun controllore (sia interno che esterno) le verifiche da svolgere con riferimento ai progetti da controllare, nonché alla tipologia di controllo da effettuare (formale o sostanziale).

Per l’attribuzione dei controlli formali si utilizza uno strumento di monitoraggio interno² contenente i rendiconti da validare nei loro diversi stati presenti in Regis (da verificare, da integrare, ecc.).

² file xls denominato "monitoraggio verifiche formali_rendiconto di progetto"

Per la fase di controllo sostanziale l'attribuzione dei progetti da controllare viene effettuata a seguito delle risultanze del campionamento e garantendo la continuità del controllore tra formale e sostanziale.

Per quanto attiene all'assegnazione dei controlli su M&T la stessa viene di volta in volta valutata in relazione alla specificità degli obiettivi da conseguire.

La verifica viene svolta dalla presa in carico da parte del controllore, per il tramite del sistema informativo o altre modalità previste, salvo interruzione dei termini per necessarie integrazioni documentali nonché particolare complessità della procedura sottoposta a controllo e/o elevata numerosità dei giustificativi di spesa;

- B. Avvio dell'istruttoria:** Il controllore incaricato avvia l'istruttoria attraverso l'analisi della documentazione presente nel Sistema informativo, procede alla compilazione della check-list (di cui in allegato si forniscono i format di riferimento) e, se carente, procede alle necessarie integrazioni documentali;
- C. Richiesta di integrazioni:** Nel caso in cui la documentazione agli atti non risultasse esaustiva ai fini del completamento dell'istruttoria in corso, il controllore procede a richiedere le necessarie integrazioni/chiarimenti, mediante notifica formale, contenente l'elenco dettagliato della documentazione richiesta e l'indicazione delle modalità e del termine ultimo entro cui trasmetterla;
- D. Chiusura del controllo:** Il controllore, terminata l'attività di analisi e valutazione della documentazione acquisita, provvede a formalizzare, tramite data e firma, l'esito dell'intera verifica e attraverso la sezione apposita della check list, indica le risultanze del controllo e le eventuali osservazioni e raccomandazioni, nonché le eventuali prime segnalazioni di irregolarità.
- E. Implementazione Registro dei controlli:** Il Registro dei Controlli è tenuto, aggiornato e gestito dall'Unità di Controllo dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo e viene aggiornato periodicamente in occasione di ogni chiusura di Rendiconto di misura, di rendicontazione di M&T, nonché all'esito delle verifiche da parte di altri Organismi di controllo esterni. (audit di sistema, audit su M&T, ecc.). Attualmente, nelle more dell'implementazione dello stesso all'interno del sistema ReGiS, il Registro si basa sull'utilizzo dello strumento di Microsoft Excel (cfr. Allegato 14 Registro dei Controlli PNRR) e consiste in un'interfaccia tabellare con l'indicazione per singolo progetto dei controlli eseguiti e delle relative risultanze.

Nel dettaglio, il sistema dei controlli si basa su un approccio legato alla rilevazione dei rischi, con particolare riguardo alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi nonché il rischio di doppio finanziamento.

Le suddette verifiche si articolano:

- **controlli formali, al 100%,** circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, target e milestone inserita nel sistema informatico;
- **controlli sostanziali** con eventuali approfondimenti sul posto (anche a campione), al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse; tali verifiche sono propedeutiche all'invio della rendicontazione al Servizio Centrale del PNRR. Le verifiche vengono svolte e completate preliminarmente alla trasmissione delle rendicontazioni di Misura all'Ispettorato generale per il PNRR,
- **verifica al 100% degli indicatori del PNRR (milestone e target)** sull'effettivo conseguimento di milestone e target finalizzati all'accertamento della coerenza, correttezza e completezza dei dati e delle informazioni associate agli interventi finanziati rispetto ai documenti programmatici del PNRR e di progetto, nonché ad accertare la presenza e conformità di tutta la documentazione probatoria attestante l'effettivo conseguimento dei valori dichiarati. In caso di elevata numerosità degli atti e documenti tecnico-amministrativi sottostanti la singola Milestone/target da sottoporre a verifica, l'UORC applicherà quanto previsto nella Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015, ricorrendo ad una selezione giustificata dei progetti da verificare nell'ambito di ciascuna Milestone/target, su un campione di progetti selezionati tenendo conto dei seguenti elementi:
 - l'analisi dei rischi illustrata al cap. 5,
 - le specificità degli investimenti e relative modalità attuative,
 - l'eventuale territorializzazione dell'investimento.

Ove ricorra tale fattispecie, prima di espletare la verifica, sarà stabilito *ex ante* il metodo di campionamento utilizzato assicurando che, ad ogni estrazione, il campione da sottoporre a verifica rientri nei limiti di cui al grado di affidabilità del sistema (*cfr.* Capitolo 5 – IL CAMPIONAMENTO).

4.1 I Controlli sul rendiconto di progetto (Procedure e Spese)

4.1.1 Controlli formali (100%)

I controlli formali sono svolti su tutte le domande di rimborso dei Soggetti Attuatori, siano esse domande intermedie o finali, prima che la Rendicontazione venga trasmessa al Servizio centrale per il PNRR. Tali verifiche hanno ad oggetto la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa e contabile probatoria dell'avanzamento delle spese, di target e milestone inserita dai Soggetti attuatori nel sistema informatico nonché la loro coerenza con lo stato di avanzamento del progetto. Esse comprendono anche l'accertamento dell'avvenuto controllo ordinario interno di tipo amministrativo-contabile di competenza dei soggetti attuatori.

Nel dettaglio le verifiche formali sono volte ad assicurare:

- la coerenza amministrativa e contabile delle procedure e delle spese relative al progetto approvato, attraverso il controllo della tenuta documentale, della coerenza dei CUP e dei CIG (ove previsto);
- l'evidenza dei controlli ordinari di legalità e controlli amministrativo-contabili (presenza autodichiarazione/attestazione del Soggetto Attuatore previsti dalla legislazione nazionale applicabile per gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione degli interventi del PNRR ivi comprese l'evidenza dei controlli della completezza e correttezza dei dati e della documentazione di progetto);
- la presenza e la coerenza dei dati relativi all'avanzamento, finanziario e procedurale dell'intervento, nonché dei valori di conseguimento degli indicatori legati ad eventuali milestone e target PNRR associati al progetto;
- l'evidenza dei controlli su titolare effettivo, doppio finanziamento, conflitto interessi;
- evidenza dei controlli sul rispetto del principio del DNSH.

Le evidenze dei suindicati controlli sono riportate nella check list verifica formale del rendiconto di progetto di cui al format allegato (All. 1- Check list verifica formale e Scheda Rendiconto Progetto).

Una volta terminata l'attività di controllo formale, il Referente provvede alla validazione su Regis dei relativi importi.

4.1.2 Controlli sostanziali (a campione)

I Rendiconti di progetto (RdP) che superano positivamente la verifica formale da parte dell'UORC costituiscono l'universo delle operazioni da cui estrarre il campione oggetto di verifica sostanziale. Le verifiche, nello specifico, consistono in controlli amministrativi on desk (accompagnati da eventuali approfondimenti in loco) e hanno ad oggetto il rispetto della normativa comunitaria e nazionale; sono pertanto finalizzate ad accertare la correttezza e conformità delle procedure di gara/affidamento e la legittimità e ammissibilità delle spese rendicontate dai Soggetti Attuatori verificando:

- che la spesa faccia riferimento al periodo di ammissibilità e sia stata effettivamente sostenuta;
- che la spesa faccia riferimento a un'operazione approvata;
- la conformità alle condizionalità del PNRR;
- la conformità alle norme di ammissibilità nazionali e dell'Unione;
- l'adeguatezza dei documenti giustificativi;
- per le opzioni semplificate in materia di costi, che le condizioni per i pagamenti siano state rispettate;
- la conformità alle norme sugli aiuti di Stato, nonché con gli obblighi in materia di sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione;
- la conformità alle norme dell'Unione e nazionali relative agli appalti pubblici;
- il rispetto delle norme dell'UE e nazionali in materia di pubblicità e informazione;

- lo stato di attuazione del progetto, compresi i progressi nella realizzazione materiale del prodotto/servizio e la conformità ai termini e alle condizioni della convenzione/provvimento di finanziamento e agli indicatori di prodotto e di risultato;
- la fornitura del prodotto o del servizio in piena conformità ai termini e alle condizioni dell'accordo per singola forma di sostegno.

I controlli sostanziali (e in loco) in particolare si articolano in:

1. verifiche sulla selezione dei progetti (a titolarità e a regia del MiC);
2. verifiche delle procedure attuative del progetto;
3. verifiche della spesa del progetto.

Tali verifiche sono svolte a campione sulla base di una adeguata analisi e valutazione dei rischi, volta a identificare (anche mediante l'utilizzo integrato del sistema comunitario antifrode ARACHNE) soggetti e/o progetti potenzialmente esposti al rischio di frode, corruzione, conflitto d'interesse e doppio finanziamento. Il metodo di campionamento utilizzato è stabilito *ex ante* secondo la metodologia indicata al capitolo 5.

4.1.2.1 Verifiche sulle procedure di selezione dei progetti

Il MiC individua i singoli progetti da ammettere a finanziamento ricorrendo sia alle proprie strutture amministrative preposte in caso di progetti a titolarità, che opereranno direttamente in veste di soggetto attuatore titolare del progetto incluso all'interno dell'investimento di competenza, oppure ricorre a soggetti attuatori selezionati con modalità differenti, in caso di progetti a regia (accordo tra PA, avvisi a sportello oppure a graduatoria).

La funzione di controllo, in prima istanza, dovrà effettuare le seguenti verifiche:

- coerenza rispetto alla missione e componente ed il rispetto dei principi trasversali del PNRR, l'associazione di eventuali target e milestone del Piano;
- la conformità al principio del DNSH coerentemente con le previsioni del Regolamento (UE) 2021/241 e i requisiti elencati nelle Schede tecniche associate alle misure sulla base della mappatura di correlazione (Allegato alla Circolare MEF-RGS n. 32/2021 – Guida operativa per il rispetto del principio DNSH);
- esistenza della documentazione amministrativa relativa all'intera procedura di selezione del soggetto attuatore e del relativo progetto;
- conformità della procedura adottata e coerenza con la normativa comunitaria e nazionale di riferimento, con gli indirizzi forniti nei documenti di Gestione e Controllo del PNRR;
- presenza di un atto di ammissione del progetto sul PNRR;
- esistenza di un atto d'obbligo/convenzione tra il Soggetto Attuatore e Amministrazione e di adeguatezza dei termini e condizioni con il PNRR ed il Sistema di Gestione e Controllo;
- rispetto della normativa in materia di informazione, pubblicità e trasparenza.
- l'assenza di conflitti di interesse.

Tale verifica viene effettuata preliminarmente alla verifica della procedura e in corrispondenza del controllo del primo rendiconto sulla Misura.

Nell'ambito delle procedure di selezione dei progetti l'Amministrazione centrale è chiamata a rispettare e vigilare sul perseguimento di specifici principi trasversali del Next Generation EU al fine di assicurare la piena ed immediata compatibilità degli elementi amministrativi connessi alla selezione degli interventi con il quadro normativo di riferimento del PNRR. Pertanto, i dispositivi amministrativi e i progetti finanziati, oltre ad assicurare il rispetto della normativa nazionale e comunitaria, ivi compresa la normativa afferente agli aiuti di stato, devono prevedere il rispetto dei seguenti principi ed obblighi:

1. principio del “*Do No Significant Harm*” (DNSH), secondo il quale nessuna misura finanziata dagli Avvisi deve arrecare danno agli obiettivi ambientali, in coerenza con l'art. 17 del Regolamento RRF. Tale principio è teso a provare che gli investimenti e le riforme previste non ostacolano l'attenuazione dei cambiamenti climatici;
2. principio del *Tagging* clima e digitale teso al conseguimento e perseguimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale, qualora pertinente per la tipologia di intervento considerata;

3. principio della parità di genere (*Gender Equality*), finalizzato al rispetto e alla promozione della parità di genere;
4. principio di protezione e valorizzazione dei giovani, teso a garantire l'attuazione di interventi e riforme a beneficio diretto e indiretto per le future generazioni;
5. principio di superamento dei divari territoriali attraverso la corretta allocazione delle risorse al Mezzogiorno d'Italia in coerenza con le percentuali previste e garantite dal Piano;
6. principio di sana gestione finanziaria, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e recupero dei fondi che sono stati indebitamente assegnati;
7. obblighi in materia di comunicazione e informazione, attraverso l'esplicito riferimento al finanziamento da parte dell'Unione europea e all'iniziativa *Next Generation EU* e la presenza del logo dell'Unione europea;
8. assenza del c.d. doppio finanziamento, ossia che non ci sia una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione;
9. conseguimento di *target* e *milestone* ed obiettivi finanziari con la previsione di clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, nei tempi assegnati e di riassegnazione delle somme per lo scorrimento delle graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi, compatibilmente con i vincoli assunti con l'Unione Europea;
10. relativamente all'ammissibilità dei costi per il personale, obbligo di rispettare quanto specificamente previsto dall'art.1 del Decreto-legge 80/2021 (e/o da successivi atti di indirizzo delle Amministrazioni centrali – cfr. circolare MEF-RGS 4/2022) secondo cui le Amministrazioni titolari di interventi possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale a tempo determinato specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto.

Pertanto, il MiC dovrà, nella fase di selezione dei progetti, attenersi al rispetto dei principi suddetti e porre particolare attenzione alle tipologie di spesa affinché:

1. risultino coerenti con le finalità previste dall'intervento e rispettino i vincoli definiti secondo la Missione, la Componente e l'Investimento PNRR;
2. rispettino la normativa nazionale e comunitaria, oltre alla vigente disciplina in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e a quanto ritenuto attualmente ammissibile a valere sui Fondi di investimento europei (SIE);
3. al momento della loro rendicontazione gli importi afferenti all'IVA vengano tracciati puntualmente, per ogni progetto, nel sistema informativo gestionale utilizzato, al fine di poterli incorporare;
4. in caso di costi relativi al personale, così come disposto dall'art. 1 del Decreto-legge 80/2021, siano finalizzate al solo reclutamento a tempo determinato di risorse umane specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione “nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto”.

Si evidenzia in ultimo che, ai sensi dell'art. 1 comma 3 del DPR 22/2018, nel caso di aiuti di Stato – secondo quanto stabilito dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – le spese ammissibili, sono quelle riconosciute dalla Commissione europea nella relativa decisione di autorizzazione dell'aiuto o, in caso di aiuti esentati dall'obbligo di notifica, quelle previste dai relativi regolamenti di esenzione, fatte salve eventuali disposizioni più restrittive previste dai regolamenti di cui al comma 1.

Di seguito vengono introdotte le aree che l'Amministrazione centrale titolare di intervento deve sottoporre a controllo nell'ambito delle procedure di individuazione diretta dei progetti “a titolarità” e delle procedure di selezione dei progetti “a regia”.

a. Controlli relativi all'individuazione di progetti a titolarità

Nel caso di progetti “a titolarità”, il MiC opera direttamente in veste di soggetto attuatore titolare del progetto, è pertanto responsabile degli adempimenti amministrativi connessi alla realizzazione dello stesso.

Nel caso di specie, le procedure relative all'individuazione di un progetto prevedono i punti di controllo di seguito riportati:

– verifica circa la conformità della proposta con quanto previsto dal quadro normativo di riferimento del PNRR, nonché alla normativa nazionale e comunitaria di riferimento;

- verifica sull'ammissibilità della proposta progettuale secondo criteri generali e specifici;
- verifica sull'ammissione al finanziamento;
- verifica circa la copertura economica;
- verifica in merito alla pubblicazione della procedura individuata.

b. Controlli relativi alla selezione di progetti a regia

I “progetti a regia” rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati e vengono selezionati dal MiC secondo modalità e procedure amministrative già previste dalla normativa vigente, quali:

- 1 procedura concertativo-negoziale;
- 2 procedura di selezione tramite avviso pubblico.

b.1. Procedura concertativo-negoziale

Nel caso di selezione delle operazioni tramite procedura concertativo-negoziale, il progetto viene individuato a seguito di un percorso di concertazione con i soggetti istituzionalmente competenti: ad esempio, qualora sia già stato individuato il soggetto attuatore nell'ambito del PNRR oppure sia da individuare attraverso un percorso di condivisione con le Amministrazioni competenti in materia. L'intesa raggiunta viene formalizzata attraverso un Accordo/Convenzione/Protocollo d'Intesa, secondo una delle modalità previste dalla legge³ e prevede i seguenti elementi di controllo:

- verifica del rispetto della normativa in materia di informazione, pubblicità e trasparenza;
- verifica sull'ammissibilità del soggetto proponente;
- verifica sull'ammissibilità delle proposte;
- verifica dell'esito della valutazione di merito della proposta;
- verifica dell'esito del riesame dell'eventuale documentazione integrativa e/o chiarimenti trasmessi dal proponente;
- verifica dell'eventuale comunicazione, al proponente, del rigetto della proposta;
- verifica della comunicazione dell'esito dell'istruttoria al soggetto proponente;
- verifica della sottoscrizione di un Accordo/Convenzione/Protocollo d'Intesa;
- verifica in merito alla pubblicazione degli esiti della procedura.

b.2. Procedura di avviso pubblico

In caso di selezione delle operazioni tramite la pubblicazione di avvisi o bandi pubblici, le procedure di selezione prevedono, gli elementi di controllo di seguito riportati:

- verifica circa la conformità dello schema di avviso pubblico e dei relativi allegati in coerenza con quanto previsto dal quadro normativo di riferimento del PNRR, nonché alla normativa nazionale e comunitaria di riferimento;
- verifica sull'adeguata pubblicizzazione dell'avviso;
- verifica sull'ammissibilità del soggetto proponente;
- verifica sull'ammissibilità delle proposte progettuali secondo criteri generali e specifici;
- verifica circa il rispetto delle condizionalità previste dal PNRR indicate nell'Avviso;
- verifica del cronoprogramma delle attività e di spesa;
- verifica sulla conformità formale della proposta progettuale all'avviso;
- verifica dell'efficacia dell'operazione;
- verifica dell'efficienza del progetto;
- verifica dell'utilità del progetto;

³ In tale categoria rientrano gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni ex art.15 L.241/90 e dagli art.5 e 6 del D.lgs. 50/2016.

- verifica della sostenibilità/durabilità del progetto;
- verifica sull'avvenuta comunicazione dell'esito al soggetto attuatore;
- verifica in merito alla pubblicazione delle candidature risultate idonee.
- verifica sull'ammissibilità del soggetto proponente;

4.1.2.2 Verifiche sulle procedure di affidamento

I Soggetti attuatori, al fine di garantire l'avvio, l'attuazione e la piena funzionalità dei singoli interventi potranno ricorrere, laddove non ci si avvalga delle proprie strutture, a Soggetti attuatori esterni⁴ oppure a Soggetti realizzatori o esecutori: trattasi di soggetti e/o operatori economici a vario titolo coinvolti nella realizzazione dell'intervento ammesso al finanziamento che saranno scelti nel rispetto della normativa europea e nazionale applicabile (es. in materia di appalti pubblici o di accordi con partner e/o enti *in house*).

La funzione di controllo dovrà, per ogni procedura che ha prodotto spese in domanda di rimborso e campionate, effettuare le seguenti verifiche:

- verifica della procedura adottata in conformità alla normativa europea, nazionale e di settore di riferimento;
- verifica del rispetto della normativa in materia di ambiente, informazione, pubblicità e trasparenza, pari opportunità e non discriminazione;
- verifica dell'assenza di conflitti di interesse.

a. Appalti pubblici

Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni recepisce le tre direttive europee (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione, di appalti pubblici e di procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Nell'effettuazione dei controlli, il MiC dovrà applicare la normativa di volta in volta rilevante in base al settore di appalto. Le verifiche in merito agli appalti pubblici devono assicurare la conformità degli affidamenti e delle procedure espletate alla normativa nazionale sugli appalti nonché a quella europea ed il rispetto, durante l'intera procedura, dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, libertà di stabilimento e di concorrenza.

La documentazione oggetto di tali verifiche è costituita a titolo esemplificativo e non esaustivo da:

- Programma biennale delle forniture e servizi e relativo atto di approvazione (inclusi adempimenti in materia di trasparenza e pubblicità)
- Progetto/scheda progettuale
- Delibera/Determina/Decreto a contrarre
- Documenti di gara (Bando, avviso, lettera di invito, capitolato, avviso, offerte pervenute, ecc. e relative pubblicazioni)
- CUP, CIG
- Documentazione istruttoria (verbali di gara, ecc.)
- Atti di aggiudicazione
- Comunicazioni e pubblicazioni degli esiti dell'appalto (inclusi eventuali ricorsi e sentenze di esito)
- Documentazione contrattuale
- Documentazione relativa all'esecuzione contrattuale (es. esecuzione anticipata).

Il controllo viene effettuato con l'ausilio della check list di Controllo sostanziale Appalti (Allegato 2), mentre per

⁴ Per l'attuazione degli interventi di cui sono responsabili, i Soggetti attuatori possono altresì avvalersi di Soggetti attuatori esterni detti anche di II livello (es. Comuni o società in house, anche ricorrendo alle modalità previste dalla vigente normativa nazionale ed europea (accordi con partner e/o enti in house). In questo caso, il Responsabile unico del procedimento - RUP fa parte della struttura del Soggetto attuatore esterno (o Soggetto attuatore di II livello), con identificazione del «CUP» a questo livello.

Soggetti Attuatori privati verrà utilizzata la check list Controllo sostanziale SA privato (Allegato 3).

b. Accordi di Partenariato Pubblico-Privato

Tra le diverse forme di collaborazione pubblico-privato sono ricondotti:

1. Partenariato Pubblico Privato (PPP) “ordinario” ex art. 180 e ss. D.Lgs. n. 50/2016: è un contratto a titolo oneroso con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Gli elementi caratterizzanti del PPP:

- a) la partecipazione attiva del settore privato in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;
- b) la durata del contratto, media-lunga, determinata in funzione dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento;
- c) il finanziamento, tutto o in parte a carico del privato; eventuali meccanismi di finanziamento a carico della PA non possono superare il 49% del costo dell'investimento complessivo (off balance);
- d) analisi costi-benefici, ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (value for money), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza;
- e) l'allocazione dei rischi, prevede il trasferimento in capo al privato dei rischi sui quali ha il controllo diretto: rischio di costruzione (il completamento dell'investimento deve essere secondo tempi e caratteristiche stabilite nel contratto); rischio di disponibilità (l'opera deve essere pienamente fruibile per tutta la durata del contratto); rischio operativo (deve essere assicurato il livello qualitativo e quantitativo previsto per tutta la durata del contratto). Nel contratto sono disciplinati anche i rischi, che incideranno sui corrispettivi, non imputabili all'operatore economico, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti e in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione;
- f) l'equilibrio economico-finanziario, coesistenza di convenienza economica (capacità di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito) e sostenibilità finanziaria (capacità del progetto di generare dei flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti). Nei casi in cui il progetto non generi flussi di cassa sufficienti, l'equilibrio economico-finanziario è raggiunto con il ricorso alla contribuzione pubblica.

2. Partenariato Pubblico Privato “speciale” ex art. 151, comma 3, D.Lgs. n. 50/2016: Il Partenariato «speciale» pubblico-privato (PSPP) è una forma innovativa di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati finalizzata alla fruizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare culturale; si qualifica come una forma contrattuale nella quale entrambe le parti (pubblica e privata, scelta quest'ultima con procedure semplificate) apportano risorse (le risorse apportate dal partner privato possono essere di ordine finanziario, organizzativo e strumentale, oltre che professionali) e risulta applicabile, nella sua formulazione ampia e generica, a molti tipi e cause contrattuali, non prevedibili a priori, che possono andare dalla fornitura di servizi di progettazione, all'assistenza museale, dall'allestimento e presentazione di istituti e luoghi della cultura per la pubblica fruizione alla consulenza organizzativa, e molto altro. Tra i diversi tipi e cause contrattuali che possono combinarsi all'interno dell'accordo vi potranno essere sia elargizioni liberali o sponsorizzazioni sia collaborazioni scientifiche e di ricerca.

Si tratta, di una tipologia di partenariato del tutto speciale e molto diversa da quella comune. Le principali differenze, non solo dai PPP «ordinari» ma anche dalle altre forme di collaborazione pubblico-privata (concessioni ex art. 170 e sgg del CCP o tipologie di appalto) possono così essere riassunte:

Il PSPP:

- a) non è un contratto tipico ma un Accordo di collaborazione tra un soggetto pubblico che detiene la disponibilità di un Bene ed un altro soggetto, pubblico o privato, che assume la responsabilità di cura del suo processo di valorizzazione in cui i soggetti concorrono alla pari, ciascuno per il proprio ruolo, con finalità di Interesse Generale;
- b) natura fiduciaria della collaborazione e orientamento a finalità di interesse generale e non legato ad un quadro sinallagmatico di «prezzo contro prestazioni»;

- c) È ordinariamente non a «titolo oneroso» per i soggetti pubblici che detengono la disponibilità del Bene, diversamente che nelle forme ordinarie di collaborazione pubblico-privato (prezzo contro prestazione, o concessione del Bene contro prestazione).
- d) partecipazione territoriale nelle fasi di costruzione, sviluppo e verifica dell'accordo (coinvolgimento, anche operativo, di associazioni, reti e risorse imprenditoriali locali, ecc.);
- e) autonomia operativa relativa nella gestione del progetto culturale da parte del partner privato, che agisce in tutte le fasi del progetto come referente e in stretta collaborazione con l'Ente territoriale, pur assumendosi in tutto o in parte il rischio operativo del processo di fruizione e valorizzazione del bene, la responsabilità nella individuazione di terze parti che collaborino, l'impegno al conseguimento degli obiettivi condivisi economici e sociali (partecipazione culturale delle popolazioni e lotta alle povertà educative, generazione di nuovo lavoro e nuove economie per lo sviluppo locale, ecc.).

La documentazione oggetto di verifica è costituita a titolo esemplificativo e non esaustivo da:

- Documenti di gara (Bando, avviso, lettera di invito, capitolato, avviso, offerte pervenute, ecc. e relative pubblicazioni)
- CUP, CIG
- Documentazione istruttoria (verbali di gara, ecc.)
- Atti di aggiudicazione
- Documentazione contrattuale e relativi allegati con particolare riferimento all'analisi costi-benefici e all'equilibrio economico finanziario
- Documentazione relativa all'esecuzione contrattuale

Il controllo viene effettuato con l'ausilio della check list Controllo sostanziale PPP (Allegato 5).

c. Accordi/Convenzioni tra PA

Gli Accordi tra PP.AA. sono disciplinati dall'art. 15 l.241/1990 e presentano i seguenti tratti fondamentali:

- a) scopo "istituzionale" comune: le attività, o anche una parte delle stesse, siano di interesse comune e intese a realizzare un interesse pubblico;
- b) reale divisione dei compiti e responsabilità;
- c) l'attività attuata dalle parti sia sempre procedimentalizzata;
- d) l'attività deve essere erogata dalla struttura pubblica (no attività offerta da operatori privati sul libero mercato) e deve essere priva di alcuna connotazione imprenditoriale;
- e) l'interesse comune, dunque, tra le due pubbliche amministrazioni esclude che l'una intenda avvalersi delle prestazioni dell'altra dietro pagamento di un corrispettivo,
- f) eventuali movimenti finanziari devono configurarsi come mero ristoro delle spese sostenute.

Nell'ambito degli accordi tra P.A. contemplata dall'art. 15 legge n. 241/1990 rientrano anche:

- le Convenzioni ex art. 30 d.lgs. 267/2000 per cui l'ambito soggettivo di applicazione che è limitato agli Enti Locali,
- gli Accordi di cooperazione ex art. 5, co. 6, d.lgs. 50/2016 dedicati ad uno specifico settore e stipulati solo al ricorrere di queste condizioni: a) l'accordo stabilisca o realizzi una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune; b) l'attuazione di tale cooperazione sia retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgano sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

La documentazione oggetto di verifica è costituita a titolo esemplificativo e non esaustivo da:

- Determina o contratto o atto equivalente che approva il ricorso a tale procedura,
- Convenzione tra le parti ed eventuali allegati
- Eventuali variazioni all'accordo

- Documentazione relativa all'esecuzione contrattuale
- Documentazione relative alle procedure di affidamento del partner

Il controllo viene effettuato con l'ausilio della check list Controllo sostanziale Accordi tra PPAA (Allegato 6).

d. Affidamenti in house

La modalità di affidamento "in house" costituisce un'eccezione al principio generale dell'applicazione delle procedure a evidenza pubblica per gli affidamenti di appalti di lavori, servizi e forniture, nonché per le concessioni di lavori e servizi.

I presupposti e i parametri oggettivi da verificare sono disciplinati dalla normativa europea e nazionale la quale stabilisce che l'appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato può essere sottratto alle regole dell'evidenza pubblica ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di che trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi;
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o poteri di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

La normativa europea e nazionale precisa altresì quando possa ritenersi che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, richiedendo che la stessa sia titolare di un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative della persona giuridica controllata (cfr. art. 12 della direttiva appalti (2014/24/UE), all'art. 28 della direttiva settori speciali (2014/25/UE) e all'art. 17 della direttiva concessioni (2014/23/UE) e art. 5 del d.lgs. 50/2016).

Al fine di poter verificare la sussistenza di tali elementi risulta quindi essenziale:

- analizzare, concretamente, gli statuti e gli eventuali patti parasociali che permettano di riscontrare la presenza del requisito del controllo analogo;
- esaminare il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costisostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Al tal fine è necessario quindi andare a verificare tutti i documenti contabili da cui desumere l'eventuale raggiungimento dell'80%.

In aggiunta, secondo quanto previsto dall'articolo 192 del d. lgs. 50/2016, nel provvedimento che dispone l'affidamento (determina/decreto/delibera a contrarre) si deve dare conto della motivazione ed effettuare quindi preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, circa le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

L'art.192 del d.lgs. 50/2016, al comma 1, disciplina l'introduzione, presso l'ANAC, di un elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. L'ANAC, con le Linee guida n. 7 "Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016" ha regolato la modalità di presentazione delle domande di iscrizione che costituisce condizione necessaria affinché si possano operare affidamenti diretti in favore di proprie società in house. La presentazione della domanda di iscrizione costituirà presupposto legittimante l'affidamento in house e ne dovrà essere verificata la presentazione anche in sede di controllo per gli affidamenti

Le verifiche inerenti agli affidamenti in house sono finalizzate alla verifica dell'esistenza della documentazione richiesta dalla norma a sostegno dell'affidamento in house e alla verifica della sussistenza delle condizioni per l'affidamento stesso. Ai fini della trasparenza e ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 192 comma 3 del d.lgs. 50/2016, inoltre, si dovrà verificare la pubblicazione e l'aggiornamento degli atti di affidamento e degli atti

relativi alla programmazione sul profilo del committente (MiC o altro soggetto attuatore), nella sezione "Amministrazione trasparente", nonché sul sito del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Laddove sia necessario ricorrere al reclutamento di personale esterno, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016, le società in house stabiliscono, con propri provvedimenti pubblicati sul sito istituzionale, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il controllore dovrà esaminare, a titolo esemplificativo, la seguente documentazione, al fine della compilazione della corrispondente check-list:

- Programma biennale delle forniture e servizi e relativo atto di approvazione (inclusi adempimenti in materia di trasparenza e pubblicità);
- Statuto ed Atto costitutivo dell'ente in house
- Istanza ANAC e Elenco ANAC;
- Progetto di servizio
- Offerta tecnico-economica presentata dalla società *in house*;
- Relazione sulla valutazione della congruità;
- Delibera/Determina/Decreto a contrarre;
- Atto di affidamento (Convenzione/Disciplinare).

Il controllo viene effettuato con l'ausilio della check list Controllo sostanziale In house (Allegato 7).

e. Personale interno

Le spese per l'utilizzo di personale interno del Soggetto realizzatore o del Soggetto attuatore sono ammissibili se riconducibili alla realizzazione dell'operazione ammessa a finanziamento.

Per i costi del personale si rinvia al DL 80/2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021 n. 113 e, in particolare, all'art. 1 che stabilisce le condizioni per il riconoscimento, nell'ambito del PNRR, delle spese sostenute dalle Amministrazioni titolari degli interventi per il reclutamento delle risorse umane necessarie all'attuazione dei singoli progetti. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con apposita circolare del 18/01/2022 n. 4, a cui si rinvia, ha, inoltre, fornito indicazioni attuative relativamente al suddetto art.1 comma1 del DL 80/2021 definendo quali sono i costi di personale ammissibili al PNRR nonché le modalità di verifica dell'ammissibilità e le modalità di imputazione al PNRR degli stessi.

Si riporta di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la documentazione giustificativa della spesa e del pagamento che verrà controllata:

- Cedolino paga dei lavoratori impegnati nel progetto,
- lettere d'incarico e/o ordini di servizio,
- timesheet o altra documentazione equivalente: nel caso in cui il personale sopra richiamato sia impiegato su più progetti, al fine di scongiurare il rischio del doppio finanziamento, sarà necessario procedere alla compilazione di un timesheet timbrato e firmato per singolo addetto e per singolo mese, con l'indicazione delle ore e delle attività svolte sul progetto, firmato dal dipendente e dal dirigente responsabile
- mandati di pagamento
- reversali/distinte di pagamento o dell'estratto conto dal quale si evinca l'importo del corrispettivo accreditato ed il nominativo del percipiente
- modello F24 che attesti l'avvenuto pagamento dell'IVA non recuperabile nonché altre imposte, tasse e contributi. Nel caso di F24 cumulativo, il Soggetto attuatore dovrà predisporre un'apposita DSAN che dia evidenza degli importi rendicontati e i relativi codici tributo. Per questa tipologia, nel caso di pagamenti cumulativi, l'attestazione a firma del Dirigente competente deve evidenziare il dettaglio dei contributi previdenziali, ritenute fiscali ed oneri sociali relativi alle prestazioni lavorative imputate al progetto e compresi

nei giustificativi di pagamento cumulativi portati in rendicontazione

Il controllo viene effettuato con l'ausilio della check list Controllo sostanziale Personale interno (Allegato 8).

In caso di rendicontazione dei costi di personale mediante l'utilizzo di Unità di Costo Standard (UCS), il Soggetto Attuatore dovrà fornire dimostrazione:

1) della corretta determinazione del metodo di calcolo utilizzato per stabilire l'opzione semplificata in materia di costi e

2) della corretta applicazione del tasso/dei tassi e dell'importo/degli importi stabiliti,

sulla base delle indicazioni che l'Amministrazione titolare fornirà nell'ambito delle Linee Guida per il Soggetto attuatore.

Per ciascuna categoria professionale le UCS sono quindi impiegate per la definizione del contributo finanziario riconoscibile a consuntivo, in relazione alle ore effettive realizzate dal personale. Pertanto, la quota di sovvenzione pubblica, da rimborsare ai Soggetti Attuatori, è calcolata sulla base delle ore effettive realizzate dal personale e non sui costi effettivamente sostenuti.

Dal momento che il contributo è calcolato in base alle ore effettive realizzate dal personale, le relative informazioni devono essere certificate dal soggetto attuatore, giustificate ed archiviate in vista dei controlli previsti dai regolamenti UE e dal sistema di gestione e controllo del PNRR del MiC.

Le verifiche richiedono l'esibizione di documenti giustificativi per comprovare la realizzazione delle attività dichiarate dal soggetto attuatore e per attestare che quanto dichiarato è stato realmente realizzato.

f. Supporto specialistico

Il Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. "decreto reclutamento"), recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia" e, nello specifico, l'articolo 1, comma 1 prevede che "le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto". Il comma specifica che la medesima procedura si applica per le spese relative ai servizi di supporto e consulenza esterni.

La documentazione che dovrà essere sottoposta a verifica è costituita da:

- Atto in cui è espresso il fabbisogno con individuazione profili e competenze richieste;
- Documentazione relativa alla procedura di verifica preliminare della disponibilità di risorse interne (interpello);
- Regolamento/Disciplinare interno per il conferimento di incarichi esterni;
- Delibera/Determina di approvazione della procedura di selezione pubblica;
- Avviso pubblico e relativi allegati (domanda di partecipazione, format cv, ecc.);
- Domande di partecipazione correttamente registrate;
- Atti di nomina della Commissione di valutazione e relativi verbali di selezione;
- Determina/Decreto di approvazione della graduatoria definitiva dei vincitori;
- Contratti (ivi incluso il disciplinare di incarico);
- Pubblicazioni (sia relative alla fase selettiva che alla stipula dei contratti).

Nel caso di soggetti attuatori pubblici sarà controllato il rispetto della normativa vigente (Dlgs 50/2016 e s.m.i art.7, comma 6, del D.lgs. 165/2001 e s.m.i.). Con riferimento all'art.7, comma 6, del D.lgs. 165/2001 e s.m.i, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le Pubbliche Amministrazioni possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza di alcuni presupposti di legittimità che dovranno essere sottoposti a verifica, e nello specifico:

- l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato, all'esito delle risultanze istruttorie, l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e tale accertamento deve peraltro essere documentato;
- la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Il controllo viene effettuato con l'ausilio della check list Controllo sostanziale Personale esterno (Allegato 9).

4.1.2.3 *Verifiche della spesa del progetto*

Ogni procedura attuativa genera delle spese che vengono inserite dal Soggetto attuatore nel sistema informatico e rendicontate all'Amministrazione centrale attraverso le modalità condivise.

La funzione di controllo dovrà, in riferimento alle spese e agli avanzamenti fisici e procedurali rendicontati, effettuare le seguenti verifiche:

- completezza della documentazione tecnica e amministrativo-contabile comprovante lo stato di avanzamento procedurale e finanziario della spesa e il relativo conseguimento di *milestone* e *target*;
- coerenza tra le informazioni relative all'avanzamento fisico del progetto con le condizioni derivanti dall'Allegato alla CID e i meccanismi di verifica risultanti dagli OA;
- coerenza degli avanzamenti fisici rendicontati degli indicatori progettuali associati a *milestone* e *target* con:
 - le tempistiche risultanti dal cronoprogramma procedurale allegato alla scheda di progetto;
 - le tempistiche di realizzazione previste nella Missione e Componente del PNRR;
 - l'avanzamento delle procedure e delle spese connesse all'attuazione;
- conformità alle pertinenti norme in materia di ammissibilità della spesa, alle categorie previste nelle missioni/componenti del PNRR e con quanto approvato nella scheda progetto;
- correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista civilistico e fiscale;
- tracciabilità dei flussi (esistenza di un sistema di contabilità separata o codice contabile adeguato a tutte le transazioni relative al progetto);
- se applicabile, rispetto della metodologia concordata nel caso di rendicontazione attraverso le Opzioni di Costo Semplificato (OCS) e della corretta esposizione dei costi;
- verifica dell'assenza del doppio finanziamento.

Sulla base dell'adesione al Protocollo d'Intesa concluso tra RGS e Guardia di Finanza, potranno essere definite modalità di cooperazione per l'eventuale svolgimento dei controlli in loco da parte della Guardia di Finanza.

4.1.2.4 *Controlli in loco (a campione)*

Le verifiche in loco sono effettuate su un campione di operazioni a completamento delle verifiche amministrative on desk al fine di analizzare prevalentemente gli elementi fisici e tecnici del progetto e di verificarne la conformità alla normativa comunitaria e nazionale nonché al Piano.

Gli approfondimenti in loco devono essere generalmente effettuati quando l'operazione è effettivamente avviata, sia dal punto di vista materiale sia finanziario. È preferibile procedere a verifiche in loco quando l'operazione non è stata completata al fine di poter adottare, laddove fossero identificate delle irregolarità, idonee misure correttive.

In particolare, le verifiche in loco, di seguito rappresentate, riguardano:

- la conservazione della documentazione di gara e le modalità di archiviazione della documentazione amministrativa, contabile e tecnica;
- l'adozione di una codificazione contabile adeguata;

- l'avanzamento e del completamento dell'operazione (bene o servizio) in linea con la documentazione tecnica progettuale e amministrativa contabile dell'intervento;
- la realizzazione degli interventi (bene/servizio) in linea con i cronoprogrammi presentati, analizzando eventuali scostamenti rispetto agli indicatori di prodotto e di risultato;
- la funzionalità ed esistenza del bene o della realizzazione del servizio (in caso di intervento concluso);
- la fornitura del prodotto o del servizio in piena conformità ai termini e alle condizioni dell'accordo per singola forma di sostegno;
- il rispetto delle norme in materia di pubblicità ai sensi dell'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241.

Gli approfondimenti in loco sono svolti, di norma⁵, mediante visite presso il Soggetto Attuatore (interno o esterno) per raccogliere maggiori informazioni rispetto a quelle disponibili e acquisite con le verifiche amministrative on desk, nonché per permettere un accurato controllo degli obiettivi raggiunti, della correttezza delle notizie e della documentazione fornite dal Soggetto Attuatore.

Per lo svolgimento di dette verifiche gli incaricati dei controlli provvedono a contattare il Soggetto Attuatore per informarlo della visita e della documentazione da esibire in loco. In sede di verifica gli incaricati del controllo redigeranno un verbale di sopralluogo, il cui formato da utilizzare è allegato al presente documento (allegato 13).

Nelle more della funzionalità su ReGIS, le informazioni e i dati relativi ai controlli svolti verranno registrati nel registro dei controlli.

Nel caso degli approfondimenti in loco, le attività di controllo on desk condotte si integrano con le seguenti attività:

- Attività propedeutica alla visita: Il controllore procede al campionamento dei progetti in base ad un'adeguata analisi del rischio e predisposizione del relativo verbale di campionamento. Segue la predisposizione di un calendario di visite e della comunicazione di annuncio del controllo al soggetto interessato, in cui vengono forniti tutti gli elementi inerenti allo svolgimento della visita, affinché questo possa predisporre i documenti utili e mettere a disposizione il personale competente durante le verifiche.

La comunicazione viene trasmessa almeno 10 giorni prima dalla data del sopralluogo.

- Visita presso il soggetto attuatore: Secondo il calendario stabilito e la comunicazione di visita trasmessa al soggetto attuatore indicante la data prevista e gli interventi oggetto della verifica, il controllore effettua il sopralluogo presso la sede individuata, al fine di accertare la conformità, la legittimità e la regolarità degli elementi dimostrativi della spesa sostenuta alla normativa europea e nazionale di riferimento nonché la corretta esecuzione delle forniture di beni e servizi finanziati e la corrispondenza con la documentazione e le dichiarazioni presentate. In tali circostanze l'esito del controllo, completato a seguito dell'analisi della eventuale documentazione acquisita, sarà comunque registrato e comunicato attraverso gli strumenti di controllo previsti (verbale di approfondimento in loco).

4.2 I controlli sugli indicatori del PNRR (Milestone e Target)

Le Amministrazioni centrali titolari di intervento sono responsabili dell'avvio degli investimenti e delle riforme a valere sulle relative missioni e componenti del piano, a cui sono associati i target e milestone del PNRR.

I controlli su target e milestone, così come sulle spese, sono propedeutici all'invio della rendicontazione al servizio centrale del PNRR.

Tali verifiche sono rivolte all'accertamento della coerenza delle informazioni di avanzamento fisico associate ai progetti finanziati, attraverso controlli desk (ed eventualmente in loco), al fine di segnalare eventuali incongruenze o criticità legate all'attuazione. In particolare consistono in:

- controlli formali di milestone e target finalizzati all'accertamento della coerenza dei dati e delle informazioni di avanzamento fisico presenti a sistema ed associate agli interventi finanziati rispetto ai documenti programmatici del PNRR e di progetto,
- controlli sostanziali di milestone e target finalizzati ad accertare la presenza e conformità di tutta la documentazione probatoria e/o output archiviata nel sistema attestante l'effettivo avanzamento/conseguimento dei valori dichiarati

⁵ Nei casi di impossibilità ad effettuare il sopralluogo presso la sede del Soggetto Attuatore per cause di forza maggiore, le verifiche possono essere svolte da remoto attraverso l'utilizzo di videoconferenze.

Il controllo è eseguito attraverso un'apposita check-list attestante l'esito dei controlli al 100% dello stato di avanzamento e dell'effettivo conseguimento di milestone e target e accertando, attraverso la compilazione sul sistema Regis della "Check-list per la verifica di Milestone e Target" (Allegato 9 – CL Controllo Milestone e Target) quanto segue:

- la coerenza con la tempistica prevista nella missione e componente del PNRR;
- la coerenza della tempistica di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto;
- la coerenza tra l'avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa, in riferimento a tutti i progetti finanziati;
- la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di target e milestone del PNRR associati ai progetti inseriti nel sistema di monitoraggio;
- la presenza di un'ideale documentazione a supporto dei valori realizzati per i target e milestone, archiviata nel sistema informativo.

Per quanto riguarda la realizzazione di milestone e target, l'Unità di Controllo provvede a verificare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti elementi:

- il Report di avanzamento e i relativi allegati sono correttamente implementati nel sistema informativo ReGiS;
- i Report di Avanzamento sono completi in tutte le loro parti, comprese l'analisi, l'elenco delle evidenze e le giustificazioni di dettaglio, e sono correttamente firmati;
- i valori di milestone e target conseguiti sono in linea con le tempistiche dettate dal cronoprogramma previsto dall'Annex CID.
- le giustificazioni di dettaglio riportate nel Report di Avanzamento e la documentazione allegata sono sufficienti a confermare il soddisfacente conseguimento di milestone e target, ivi incluse le condizionalità aggiuntive relative alle Misure, in coerenza con l'Annex CID e con l'*Operational Arrangement*;
- le verifiche necessarie ad assicurare la correttezza, affidabilità e completezza degli atti/procedure propedeutici al soddisfacente raggiungimento di *milestone* e *target* sono state correttamente eseguite e superate con esito positivo;
- controllo in loco sono correttamente compilate, firmate ed archiviate.

Le evidenze delle attività di verifica sono riportate nella checklist che viene compilata direttamente in Regis.

La rendicontazione del conseguimento dei milestone e target, effettuata tramite il sistema Regis, dovrà essere corredata dalla seguente documentazione:

- a) l'elenco dei progetti inclusi nel rendiconto con l'indicazione del relativo Codice Unico Progetto (CUP) e delle procedure attivate – Codice Identificativo Gara (CIG). Questo dato è inserito nell'applicativo ReGiS direttamente dai soggetti attuatori;
- b) il livello di milestone e target raggiunti, sulla base dei dati registrati dai Soggetti attuatori in ReGiS che devono essere verificati e validati, con il dettaglio dei progetti che hanno contribuito alla loro valorizzazione;
- c) il report sull'avanzamento di M&T (sia per le Riforme che per gli Investimenti), dove sono inserite le giustificazioni per il soddisfacimento di tutti i requisiti previsti dal milestone/target, verificando che siano allegati i documenti probatori (evidence) atti a darne dimostrazione secondo quanto previsto dai relativi "meccanismi di verifica" di cui agli "Operational Arrangements";
- d) le Check-list attestanti l'esito dei controlli effettuati sul conseguimento di milestone e target, con l'indicazione di eventuali carenze/non conformità/errori/irregolarità/presunte frodi rilevate ed eventuali azioni correttive messe in atto;
- e) la dichiarazione di gestione che attesti l'eventuale raggiungimento di milestone e target secondo quanto stabilito dalla normativa nazionale e comunitaria.

4.3 Tempistica dei controlli

Preliminarmente e periodicamente, ogni 15 giorni, viene analizzato lo stato dei rendiconti su REGIS nei diversi “stati” (da verificare, verificati formalmente, da integrare, chiusi formalmente) al fine di pianificare in maniera efficace il lavoro dei controlli e fornire le assegnazioni adeguate al carico di lavoro di ciascuna risorsa impegnata nelle attività di controllo.

Le tempistiche di esecuzione dei controlli sono connesse alla tipologia dei controlli (Fig. 2) e sono così definite:


- A. Con cadenza mensile vengono effettuati sia i controlli formali sia i controlli sostanziali (a campione) della singola Misura, al fine di rilasciare entro il 30 di ciascun mese almeno un Rendiconto di Misura. Le attività di controllo pertanto saranno effettuate nel seguente ordine:
1. controlli formali sui rendiconti di progetti, ivi comprese le richieste di chiarimento/integrazione documentale ai soggetti attuatori;
 2. validazione dei controlli formali mediante verifica e approvazione dei rendiconti formali da parte del referente dell'UORC. I rendiconti così validati costituiranno la popolazione di riferimento per la successiva fase di campionamento.
 3. analisi dei rischi e campionamento, secondo la metodologia e gli strumenti definiti;
 4. controllo sostanziale dei progetti campionati mediante verifica delle procedure di affidamento, delle spese e degli altri documenti prescritti;
 5. approvazione dei rendiconti e rilascio del rendiconto di misura sul sistema Regis con invio al MEF.

La verifica viene svolta per il tramite del sistema informativo Regis nel caso del controllo formale o altre modalità previste (ad es. a mezzo mail), se del caso; mentre il controllo sostanziale e/o in loco viene gestito extra sistema poiché Regis non consente di gestire tale fase di controllo. Nel caso in cui le necessità di integrazioni dei rendiconti formali, che danno avvio all'iter dei controlli, siano rilevanti e il soggetto attuatore non fornisce riscontro in tempi adeguati mettendo a rischio i tempi di esecuzione delle altre fasi di controllo i relativi rendiconti confluiranno nel rendiconto di misura del mese successivo.

Al controllo sostanziale a campione viene in linea di massima assegnato un tempo di 7 giorni lavorativi atteso che le evidenze documentali da comprovare e controllare sono di maggiore onere sia per il soggetto campionato sia per l'UORC. Salvo interruzione dei termini per necessarie integrazioni documentali nonché per numerosità e/o particolare complessità delle procedure sottoposta a controllo e/o elevata numerosità dei giustificativi dispesa.

- B. Per quanto attiene ai controlli sul conseguimento di M&T essendo già calendarizzate in sede di approvazione del PNRR, la pianificazione dei controlli viene di volta in volta valutata in relazione alla specificità degli obiettivi/traguardi da conseguire. In linea generale i controlli vengono avviati circa 30 giorni prima della scadenza, laddove lo consenta la tipologia di M&T (se procedurale, fisica, ecc.), per concludersi nei tempi previsti dalle Circolari del IGGP-MEF sulla rendicontazione di M&T con il rilascio della check list M&T su Regis e degli altri adempimenti previsti (sintesi irregolarità, sintesi controlli, organizzazione documentazione a supporto dei controlli eseguiti). Tale attività seppure eseguita in autonomia dall'UORC è condotta in parallelo alle attività di reportistica sulla M&T da parte delle altre Unità dell'UdM.

Fig. 2 – Tempistiche per tipologie di controllo

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30							
Controlli sui rendiconti di spesa																																					
controlli formali e validazione	20 gg																																				
analisi dei rischi e campionamento																					1 gg																
controlli sostanziali																					7 gg																
approvazione controlli sostanziali e rilascio del rendiconto di misura																												2 gg									
Controlli su M&T																																					
pianificazione dei controlli valutata in relazione alla specificità degli obiettivi/traguardi da conseguire	± 30 gg																																				

5. Il Campionamento

La metodologia di campionamento utilizzata dall'UORC è di tipo non statistico in quanto la dimensione della popolazione derivante dalla chiusura delle diverse fasi (verifica formale dei rendiconti di progetto e raggiungimento di indicatori di M&T) non supera le 300 unità. La normativa comunitaria, anche in riferimento al nuovo ciclo di Programmazione di Fondi SIE 2021-2027⁶, riconosce infatti la possibilità di ricorrere a tale approccio nei casi in cui il numero di operazioni risulti insufficiente a consentire l'utilizzo di un metodo statistico. Diversamente, qualora la popolazione di riferimento dovesse raggiungere un numero superiore alle 300 unità, l'UORC provvederà a riesaminare la metodologia di campionamento tenendo conto sia delle direttive comunitarie in materia di campionamento statistico sia delle specificità del PNRR valutate in itinere a seguito dei controlli già effettuati.

5.1 Dimensione

Il metodo di campionamento non statistico utilizzato dall'UORC dovrà dunque consentire la selezione di un campione tale da coprire:

- nel caso dei rendiconti di Misura almeno il 10% della spesa verificata e validata formalmente,
- nel caso di controllo di M&T almeno il 10% dei progetti che costituiscono il valore obiettivo della singola M&T.

La dimensione del campione così determinata consente ai controllori di rilasciare valutazioni affidabili sulla correttezza della spesa oggetto di rimborso.

La selezione del campione avverrà a valle dell'esito di un'analisi del rischio, di seguito esposta, applicando criteri di scelta ragionati opportunamente descritti nel Verbale di campionamento (Allegato 11).

5.2 Analisi e valutazione dei rischi

Il MiC nell'ambito delle attività di indirizzo di propria competenza, procede a definire preliminarmente una analisi del rischio, funzionale alla definizione di una specifica metodologia di campionamento dei progetti che tiene conto del grado di rischio attribuibile alle spese appartenenti all'universo campionabile, sulla base delle caratteristiche del soggetto realizzatore e sulla base delle caratteristiche attuative e finanziarie dei progetti interessati, avvalendosi anche dell'utilizzo di specifici strumenti antifrode, come il sistema comunitario antifrode ARACHNE.

Nell'ambito dell'analisi del rischio, il MiC si avvale anche della Piattaforma Nazionale Integrata Anti- frode (PIAF).

⁶ Articolo 79 del Reg. 1060/2021

Si tratta di uno strumento tecnologico avanzato che consente l'aggregazione di dati provenienti da database nazionali ed europei al fine di mettere a disposizione di tutte le amministrazioni che gestiscono fondi europei informazioni utili per il controllo.

Le attività svolte tramite tali sistemi sono finalizzate alla verifica:

- 1) della correttezza e della regolarità delle procedure adottate;
- 2) della corrispondenza tra la spesa rendicontata e i requisiti di effettività, legittimità e ammissibilità;
- 3) dell'assolvimento, da parte del soggetto attuatore di interventi, di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di prevenzione e contrasto alle frodi e ai casi di corruzione e di conflitti d'interesse.

Nell'ambito delle operazioni di analisi dei rischi l'Amministrazione l'utilizzo combinato dei sistemi anti frode Arachne e PIAF consente di estrarre e analizzare i dati e le informazioni a più livelli (per soggetto, per progetto, per relazioni/affinità, ecc.) garantendo un approccio alla valutazione dei rischi coerente con la strategia antifrode dell'Amministrazione.

L'analisi dei rischi in conformità agli standard di audit internazionalmente riconosciuti, si basa principalmente sulla valutazione delle seguenti componenti:

- valutazione del rischio intrinseco o *inherent risk* (IR) - riguardante il rischio di irregolarità associato alle caratteristiche intrinseche delle operazioni quali ad es. caratteristiche attuative e finanziarie delle stesse.
- valutazione del rischio di controllo interno o *control risk* (CR) - riferita al rischio che i controlli sulle operazioni posti in essere dall'Amministrazione responsabile non siano stati efficaci nell'individuazione delle irregolarità o di errori significativi.

La metodologia di campionamento garantisce che i criteri e/o i parametri di rischio utilizzati ai fini del calcolo prendano in considerazione almeno le seguenti dimensioni di analisi:

- elementi di rischio intrinseco dei progetti finanziati (come ad esempio importo, tipologia di procedura, modalità rendicontativa, localizzazione, nr. Soggetti correlati, eventuale tipologia di c.d. progetti in essere, ecc.);
- elementi di rischio derivanti dal sistema informativo antifrode ARACHNE;
- elementi di rischio derivanti da precedenti controlli (su medesimo progetto, procedura, ecc.).

Si aggiunge che, in considerazione degli evoluti strumenti di analisi del rischio offerti dal sistema informativo ARACHNE, è facoltà dell'Amministrazione svolgere l'analisi dei rischi, funzionali all'individuazione della popolazione campionabile, anche totalmente su tale sistema, sfruttando la molteplicità di indicatori offerti.

Costituisce un utile ausilio per il corretto utilizzo del sistema ARACHNE la seguente documentazione:

- “linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode Arachne” pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (nella Versione 1.0 di ottobre 2019), in particolare nella seconda delle tre “Proposte per la definizione del grado di rischio complessivo dei progetti” previste;
- la nota d'orientamento della Commissione “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” (EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014) ed in seguito le sopra citate “Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione per il periodo di programmazione 2014-2020” individuavano nel sistema di estrazione dei dati ARACHNE.

L'analisi viene quindi svolta sulla base di variabili classificate per:

- Tipologia;
- Livello di rischio;
- Punteggio di rischio.

Di seguito le variabili e il punteggio da attribuire in base ai fattori di rischio.

Variabile A – Rischiosità Progetto Arachne

Considerate le peculiarità del Programma e delle operazioni finanziate dal medesimo, per l'analisi della prima variabile associata alla rischioosità del Progetto si intende fare riferimento ai valori di rischio così come valutati dalla

categoria di allerta reputazionale e di frode del sistema comunitario antifrode Arachne. Sarà attribuito un livello di rischio crescente in base al punteggio complessivo “allerta frode e rischio per la reputazione (valutazione progetto)” risultante dall'estrazione dell'apposito report dal sistema ARACHNE. La sintesi delle fasce di punteggio e dei livelli di rischio e punteggi attribuiti è riportata nella tabella seguente:

VARIABILE A – RISCHIOSITA' PROGETTO IN ARACHNE		
VARIABILE	LIVELLO DI RISCHIO	PUNTEGGIO
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 0 a 29	BASSO	1
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 30 a 39	MEDIO	3
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 40 a 50	ALTO	SEMPRE CAMPIONATO

Variabile B – Rischiosità Soggetto Attuatore in Arachne

Tale variabile tiene in considerazione la rischioosità del Soggetto Attuatore così come valutata dal sistema comunitario antifrode Arachne, attribuendo un livello di rischio crescente in base al punteggio complessivo “allerta frode e rischio per la reputazione (valutazione beneficiario)” risultante dall'estrazione dell'apposito report dal sistema ARACHNE. In caso di presenza del soggetto attuatore nella lista Arachne con un livello complessivo alto (punteggio compreso tra 40 e 50) la spesa si riterrà sempre campionata, a prescindere dalle risultanze delle successive variabili. In tale caso non sarà necessario procedere con la misurazione delle successive variabili di rischio. Qualora si dovesse rilevare una rischioosità alta per più di un soggetto attuatore (presenza del soggetto attuatore nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode compreso tra 40 e 50), si procederà alla selezione delle spese, garantendo la selezione di almeno una spesa per soggetto attuatore. La sintesi dei punteggi attribuiti è riportata nella tabella seguente:

VARIABILE B – RISCHIOSITA' SOGGETTO ATTUATORE IN ARACHNE		
VARIABILE	LIVELLO DI RISCHIO	PUNTEGGIO
Presenza del soggetto attuatore nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 0 a 29	BASSO	1
Presenza del soggetto attuatore nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 30 a 39	MEDIO	3
Presenza del soggetto attuatore nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 40 a 50	ALTO	SEMPRE CAMPIONATO

Variabile C – Valore finanziario Progetto

Questa variabile analizza il valore finanziario dei progetti PNRR oggetto di campionamento, partendo dal presupposto che ad un progetto di elevato importo corrisponde un fattore di rischio maggiore rispetto ad uno di importo inferiore. Per tale motivo, l'universo di riferimento sarà suddiviso in fasce finanziarie, dalla più bassa alla più alta, assegnando ad ognuna di esse un valore di rischio crescente rispetto all'aumento del range finanziario.

Le classi di rischio sono state definite e pesate sulla base del parco progettuale del PNRR e relativa distribuzione per fasce finanziarie del costo PNRR dei singoli progetti. Gli importi delle fasce finanziarie e i relativi punteggi sono quelli riportati nella tabella seguente.

VARIABILE C – VALORE FINANZIARIO OPERAZIONE			
CLASSI DI RISCHIO	LIVELLO DI RISCHIO	COSTO TOTALE OPERAZIONE	PUNTEGGIO
Fascia 1	BASSO	Inferiore a € 500.000	1
Fascia 2	MEDIO BASSO	Da € 500.001 a € 2.000.000	2

Fascia 3	MEDIO	Da € 2.000.001 a € 5.000.000	3
Fascia 4	MEDIO ALTO	da € 5.000.001 a € 10.000.000	4
Fascia 5	ALTO	Da € 10.000.001 a salire	5

Gli Investimenti del PNRR del MiC presentano una variabilità molto elevata rispetto al valore finanziario del singolo progetto ammesso, anche all'interno dello stesso Investimento, pertanto in sede di campionamento potrà esserci l'eventualità di effettuare ulteriori valutazioni e/o individuare delle sotto classi di rischio che saranno definite nel primo verbale di campionamento relativo a quella misura.

Variabile D – Stato di avanzamento fisico-procedurale

In questa categoria il rischio aumenta proporzionalmente all'approssimarsi della data di conclusione del progetto dichiarata in sede di concessione del finanziamento in quanto minori saranno le possibilità di campionamento nonché per verificare l'effettivo stato di avanzamento dei progetti nell'ottica del conseguimento di M&T. I punteggi verranno attribuiti in questo modo:

VARIABILE D - AVANZAMENTO FISICO-PROCEDURALE		
VARIABILE	LIVELLO DI RISCHIO	PUNTEGGIO
Più di 2 anni alla fine del progetto	BASSO	1
Tra 1 e 2 anni alla fine del progetto	MEDIO	2
Meno di 1 anno alla fine del progetto	ALTO	3

Variabile E – Stato di avanzamento finanziario

In questa categoria il rischio aumenta proporzionalmente all'avanzamento finanziario del progetto (importo rendicontato sul PNRR/costo ammesso al PNRR) in quanto, approssimandosi alla data di conclusione, ci saranno meno possibilità di campionamento. I punteggi verranno attribuiti in questo modo:

VARIABILE E - AVANZAMENTO FINANZIARIO		
VARIABILE	LIVELLO DI RISCHIO	PUNTEGGIO
Meno del 30%	BASSO	1
Tra il 31% e il 65%	MEDIO	2
Tra il 66% e il 100%	ALTO	3

Il punteggio di rischio totale è dato dalla somma dei punteggi attribuiti per ogni singolo fattore di rischio tramite la seguente formula:

$$Rischio\ totale = \sum_{Fattore\ di\ rischio=1}^5 Fattore\ di\ rischio$$

L'analisi dei rischi può essere rivista anche in conseguenza della crescita della spesa registrata, validata e rendicontata sul sistema informativo ReGiS, delle risultanze dei controlli svolti nei periodi precedenti e delle indicazioni che verranno fornite dal "Gruppo di Valutazione dei rischi di frode", allo scopo di orientare l'attività di controllo sulle operazioni a maggior rischio.

Oltre alle variabili suindicate possono essere presi in considerazione ulteriori elementi per l'analisi del rischio in relazione alle specificità degli investimenti e relative modalità attuative, all'eventuale territorializzazione dell'investimento.

5.3 Estrazione del campione

L'UORC estrarrà le spese ed i relativi elementi attuativi collegati (es. affidamenti, impegni giuridicamente vincolanti, fatture e giustificativi dei pagamenti) tenendo conto dell'attribuzione del rischio associato e dei relativi punteggi derivanti dall'analisi dei rischi.

Ad esempio, potrebbero essere campionate tutte le spese associate a soggetti attuatori con punteggio totale assegnato pari al *ranking* più elevato risultante dall'analisi dei rischi, il cui valore finanziario totale rappresenti almeno la percentuale minima, prevista per l'estrazione del campione, legata al grado di affidabilità del sistema scelta a monte.

Inoltre, alle spese risultate campionate secondo la suddetta procedura, potrebbero aggiungere ulteriori elementi derivanti dall'emergere di particolari criticità nel corso dell'esecuzione dei controlli o da rilievi esterni, quali ad esempio:

- eventuali spese che l'amministrazione ritenga di dover ritenere sempre campionate, in base alla valutazione condotta sulla rischiosità di una eventuale casistica (ad es. tipologia di progetto come ad esempio i progetti in essere/tipologia di spesa o affidamento/livello di *ranking*);
- eventuali campionamenti aggiuntivi, da condurre anche in loco se ritenuto necessario, qualora pervengano segnalazioni di rischio di irregolarità da parte di Organismi terzi (Unità di Audit, Servizi della Commissione europea, Altri Organismi di controllo nazionali o comunitari).

A fronte di ciascuna estrazione, verrà redatto un verbale descrittivo della metodologia di campionamento utilizzata nonché l'elenco identificativo dei progetti selezionati per le verifiche sostanziali (Verbale di campionamento - Format in allegato 12).

La documentazione relativa all'analisi dei rischi e al campione estratto è conservata in formato elettronico.

Se dall'analisi dell'esito dei controlli dovesse risultare una presenza di elevati livelli di presunta irregolarità o sospetta frode su una parte del campione controllato si dovrà provvedere ad una revisione dell'analisi del rischio, rimodulando i livelli di rischio attribuiti alle variabili individuate e di conseguenza la numerosità delle spese da sottoporre a verifica.

6. Verifiche sul rispetto del principio DNSH

L'Unità Operativa rendicontazione e controllo dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR in tutte le fasi di controllo - formale, sostanziale (a campione), M&T – procede alla verifica del 100% delle dichiarazioni dei soggetti attuatori e dei soggetti fornitori/esecutori in merito ai profili di rispetto del principio del DNSH.

Pertanto, l'UORC verifica in tutte le fasi di controllo i seguenti elementi:

- presenza e correttezza della dichiarazione del Soggetto attuatore sull'associazione progetto alla/e pertinenti scheda/e DNSH secondo il format specificatamente definito dall'UdM;
- presenza e correttezza della dichiarazione del Soggetto attuatore sulla conformità delle spese sostenute ai requisiti DNSH del progetto di riferimento, secondo il format specificatamente definito dall'UdM;
- presenza e completezza delle CL DNSH ex-ante pertinenti per il progetto come dichiarate e compilate dal Soggetto attuatore e che le stesse siano corrispondenti sia al Regime applicato all'investimento in cui ricade il progetto sia all'intervento stesso. In questa fase si verifica che le CL DNSH siano compilate in tutti i campi e nello specifico dove presente NO o N.A. deve essere indicata una motivazione, mentre per i punti di controllo con risposta affermativa deve essere allegata la documentazione comprovante (certificazioni di prodotto, APE ex ante, ecc.) che consente di confrontare quanto previsto nelle schede di controllo DNSH e la documentazione relativa al progetto accertandone la conformità alle schede DNSH e al regime dell'Investimento.
- a fine progetto acquisizione dal Soggetto attuatore della CL DNSH ex post ed esecuzione di un confronto tra CL ex-ante e CL ex-post. In questa fase si verifica che le CL DNSH siano compilate in tutti i campi e nello specifico dove presente NO o N.A. deve essere indicata una motivazione, mentre per i punti di controllo con risposta affermativa deve essere allegata la documentazione comprovante (certificazioni di prodotto, APE ex post, schede tecniche materiali, dichiarazione stoccaggio, ecc.) che

consente di confrontare quanto previsto nelle schede di controllo DNSH e la documentazione relativa al progetto accertandone la conformità alle schede DNSH e al regime dell'Investimento.

Nell'ambito dei controlli sostanziali a campione e di quelli sul conseguimento di M&T oltre alle verifiche suindicate si procede anche ad un controllo:

- sui documenti di gara (ove presenti) che contengano gli elementi per la conforme applicazione del principio del DNSH come ad esempio l'obbligo di applicare quanto previsto nelle schede pertinenti contenute nella "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)" di cui alla Circolare del 30/12/2021 n. 32 del MEF-RGS; eventuali criteri connessi al rispetto del DNSH per la valutazione delle offerte tecniche.
- sui contratti con i fornitori/esecutori che vi siano indicazioni e prescrizioni per il soggetto affidatario di conformità al principio DNSH.

I controlli effettuati vengono riportati negli specifici punti di controllo sul rispetto del principio del DNSH delle CL di controllo formale e/o sostanziale compilate dall'UORC.

7. I sistemi informativi di supporto alle attività di controllo

Per le attività di controllo ci si avvale dei seguenti strumenti e sistemi informativi:

- ReGiS: strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR;
- ARACHNE – Anti-fraud IT System: consente di identificare, sulla base di un insieme di indicatori di rischio, i progetti, i beneficiari, i contratti e gli appaltatori che possono essere soggetti a rischio di frodi, conflitto di interesse e irregolarità;
- PIAF – Piattaforma Integrata Anti-Frode realizzata da RGS in collaborazione con il Comitato nazionale Lotta Antifrode della PCM (COLAF) per la prevenzione e la lotta antifrode nei fondi dell'UE;
- Sistema CUP e banca dati OpenCup entrambi del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la verifica sul doppio finanziamento.

Tali strumenti vengono utilizzati dall'Unità Operativa rendicontazione e controlli dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR per le attività di controllo sul doppio finanziamento, titolare effettivo, conflitto di interessi che vengono verificati, a diversi livelli di approfondimento, in ogni fase e tipologia di controllo (controllo formale, sostanziale, M&T), come dettagliati al successivo paragrafo 8.

➤ Il sistema ReGiS

Il sistema ReGiS oltre ad essere impiegato per la verifica degli avanzamenti finanziari, procedurali e fisici degli interventi finanziati dal PNRR, è utilizzato per la consultazione e l'analisi dei dati relativi ai soggetti correlati. Inoltre attraverso il collegamento e l'interoperabilità con i seguenti database consente di effettuare verifiche in merito al doppio finanziamento, conflitto di interesse, frode e corruzione:

- BDU – Banca Dati Unitaria -MEF-RGS-IGRUE, che monitora gli interventi finanziati o cofinanziati tramite fondi europei o tramite il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC),
- BDNCP – Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici
- BORIS - Beneficial Ownership Registers Interconnection, sviluppato dalla Commissione Europea, consente lo scambio di informazioni tra i registri dei titolari effettivi.

➤ Il sistema Arachne

Il sistema Arachne, in quanto strumento integrato per la valutazione del rischio di frode, raccoglie dati provenienti da più fonti e consente di individuare, sulla base di molteplici indicatori del rischio, i progetti, i beneficiari, i contratti e i contraenti più rischiosi.

Arachne infatti consente l'estrazione di report sui soggetti (soggetto attuatore, soggetti che ricoprono specifici funzioni quali RUP, direttore lavori, Commissioni di valutazione, ecc. e soggetti fornitori) e sui progetti correlati

al soggetto attuatore contenenti dati e informazioni che permettono di effettuare le verifiche sui titolari effettivi, conflitti di interessi e sul doppio finanziamento.

➤ **La Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)**

A supporto alle attività di controllo, e nello specifico per le verifiche sui titolari effettivi e conflitti di interesse, si utilizza, in sinergia con il sistema Arachne, la piattaforma PIAF-IT che interagisce e raccoglie i dati dalle seguenti fonti esterne eterogenee a livello nazionale ed europeo: Agenzia delle Entrate, Infocamere Corte dei Conti, MEF-IGRUE, OLAF, Commissione Europea.

Attraverso la piattaforma si consolida il controllo contro le irregolarità/frodi e le altre attività illegali a danno del bilancio dell'UE in quanto fornisce un supporto tecnico e operativo alle attività amministrative di controllo, attraverso la creazione di una scheda informativa relativa al soggetto attuatore e al progetto da analizzare (Visure PIAF). Inoltre essendo PIAF interoperabile con la banca dati unitaria delle politiche di coesione (BDU- IGRUE) che raccoglie tutti i dati delle politiche di coesione, a livello europeo e nazionale, ed anche i dati PNRR presenti in ReGiS, consente di effettuare interrogazioni e verifiche anche sui progetti e quindi eseguire i prescritti controlli sul doppio finanziamento.

➤ **Il Sistema CUP**

Il sistema CUP (Codice Unico di progetto) che identifica un progetto d'investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del sistema e la connessa banca dati OpenCup entrambi del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, viene utilizzato per le verifiche sul doppio finanziamento.

8. Verifiche sul conflitto di interessi, titolare effettivo e doppio finanziamento

L'Unità Operativa rendicontazione e controlli dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR in tutte le fasi di controllo - formale, sostanziale (a campione), M&T – procede alla verifica del 100% delle dichiarazioni dei soggetti attuatori e dei soggetti fornitori/esecutori in merito ai profili di doppio finanziamento, titolare effettivo e conflitto di interessi.

I controlli sulle dichiarazioni di assenza del conflitto di interessi e titolare effettivo presentate dai soggetti attuatori in sede rendiconto di progetto e/o di verifica sostanziale vengono effettuate mediante interrogazioni dei sistemi Regis, Arachne e PIAF dai quali si estraggono le seguenti informazioni che vengono analizzate dall'UORC:

1. visure camerali del Soggetto Attuatore e dei relativi fornitori tramite ReGis che opera in modalità interoperabile con il Registro imprese (Telemaco) sviluppato da InfoCamere;
2. schede PIAF relative al soggetto attuatore e dei relativi fornitori;
3. relazione soggetto del soggetto attuatore scaricata da Arachne;
4. relazione progetto del soggetto attuatore scaricata da Arachne;
5. relazione soggetto riferita ai fornitori scaricata da Arachne.

Per quanto attiene i controlli sull'assenza di doppio finanziamento si effettuano mediante interrogazioni e analisi dei relativi dati acquisiti dai sistemi Regis, OpenCup e sistema CUP Arachne e PIAF.

8.1. Procedura per la verifica di assenza del conflitto d'interessi

Per la **verifica di assenza del conflitto di interessi** sono individuate tre procedure: la prima relativa alla fase di selezione degli interventi, la seconda durante i controlli formali sui rendiconti di progetto e la terza nell'ambito dei controlli sostanziali.

1) *Procedura relativa all'assenza del conflitto di interessi per la fase di selezione*

La prima verifica riguarda la fase di selezione dei progetti a seconda dell'investimento interessato e della procedura adottata, con l'acquisizione, ai sensi degli artt. 76 e 77 del DPR. 445/2000, di dichiarazioni relative all'assenza del conflitto di interessi dei componenti della Commissione di valutazione (ove prevista) e del RUP (e ove presente del personale di supporto del RUP).

L'attività di verifica delle dichiarazioni viene effettuata in sede di controllo della procedura di

selezione/individuazione dei progetti, i cui esiti sono restituiti in apposita check list di selezione (Cfr. allegato 10) mediante interrogazione nei sistemi PIAF ed ARACHNE inserendo i nominativi della Commissione di valutazione e del RUP e/o personale di supporto al fine di verificare eventuali affinità confliggenti e possibili interferenze con i progetti correlati.

2) *Procedure relativa all'assenza del conflitto di interessi nel corso dei controlli formali dei rendiconti di progetto*

Nel corso delle verifiche formali dei rendiconti di progetto la verifica sull'assenza del conflitto di interessi viene svolta con la seguente procedura.

In primo luogo viene effettuata una verifica sulla completezza e correttezza della dichiarazione relativa sia al conflitto di interesse sia al titolare effettivo presentate dal Soggetto Attuatore sui format previsti da SiGeCo.

La dichiarazione acquisita dal Soggetto Attuatore indica altresì l'insussistenza di conflitto di interessi tra il medesimo e i fornitori; tale aspetto viene però controllato in sede di controllo sostanziale.

Successivamente si verifica la veridicità delle dichiarazioni attraverso l'utilizzo delle piattaforme informatiche Arachne e PIAF.

Le verifiche che vengono compiute al 100% su tutti i Soggetti Attuatori sono le seguenti in relazione alla tipologia del soggetto attuatore:

a) Soggetto attuatore privato

Vengono verificati i dati relativi ai titolari effettivi dichiarati dal Soggetto Attuatore utilizzando le banche dati citate.

b) Soggetto Attuatore Pubblico

Vengono verificati i dati relativi al titolare effettivo dichiarati dal Soggetto Attuatore (dirigente). Inoltre vengono richieste e verificate le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi per il personale coinvolto nella procedura e nell'attuazione del progetto (RUP, direttore lavori/collaudatori, commissioni di valutazione, ecc.).

Un controllo più approfondito viene effettuato tutte le volte in cui gli indici di allerta riferiti al soggetto attuatore (sia pubblico che privato) siano di particolare rilevanza mediante l'utilizzo della funzione "Vista affinità" di Arachne.

3) *Procedura relativa alla verifica dell'assenza del conflitto di interessi nel corso dei controlli sostanziali (a campione)*

Per quanto riguarda i controlli sostanziali, effettuati a campione, la verifica dell'assenza del conflitto di interessi, viene effettuata con la seguente procedura in relazione alla tipologia del soggetto attuatore.

a) Soggetto Attuatore Privato:

Una volta verificati i dati relativi ai titolari effettivi indicati dal Soggetto Attuatore, vengono effettuati i dovuti confronti con la dichiarazione fornita in materia di assenza di conflitto di interessi con i fornitori prescelti identificando omonimie o eventuali collegamenti attraverso l'uso delle banche dati Arachne e PIAF.

b) Soggetto Attuatore Pubblico:

Viene verificata la veridicità delle dichiarazioni dei titolari effettivi dei fornitori e si accerta che non vi siano potenziali conflitti di interesse con il personale coinvolto a vario titolo nel progetto. Si procede all'utilizzo delle piattaforme ARACHNE e PIAF per verificare la presenza di eventuali affinità, utilizzando in particolare la funzione "Vista affinità" di ARACHNE.

8.2. Procedura per la verifica del titolare effettivo

Per la **verifica del titolare effettivo** sono individuate due procedure riferite una alla fase del controllo sostanziale e l'altra a quella del controllo formale.

1) *Procedura relativa alle verifiche sul titolare effettivo nel corso dei controlli formali.*

In sede di verifica formale, gli accertamenti vengono compiuti al 100% su tutti i Soggetti Attuatori.

Nella prima fase operativa viene effettuata una verifica documentale sulla correttezza e completezza della dichiarazione fornita dal titolare del Soggetto Attuatore ai sensi degli artt. 76 e 77 del DPR 445/2000 e quindi attraverso l'utilizzo delle piattaforme informatiche ARACHNE e PIAF viene verificata la veridicità delle informazioni fornite.

Una volta verificati i dati relativi alle dichiarazioni fornite dai titolari effettivi indicati dal Soggetto Attuatore, vengono effettuati i dovuti confronti con le dichiarazioni fornite in materia di assenza del conflitto di interessi.

Una volta verificata la veridicità delle dichiarazioni dei titolari effettivi e verificata la non corrispondenza con nominativi presenti sulle dichiarazioni in materia di conflitti di interesse, si procede all'utilizzo delle piattaforme ARACHNE e PIAF per verificare la presenza di eventuali affinità.

Trattandosi di sede formale, l'utilizzo della funzione "Vista affinità" di ARACHNE viene effettuato tutte le volte in cui gli indici di allerta riferiti al Soggetto siano di particolare rilevanza.

2) *Procedura relativa alle verifiche sul titolare effettivo nel corso dei controlli sostanziali*

Viene effettuata in prima istanza una verifica documentale della dichiarazione fornita dal titolare effettivo del Soggetto Attuatore verificando la veridicità ai sensi degli artt. 76 e 77 del DPR. 445/2000, attraverso l'utilizzo delle piattaforme informatiche ARACHNE e PIAF.

Nel corso dei controlli sostanziali la verifica documentale sulle dichiarazioni fornite viene svolta anche sui titolari effettivi dei fornitori dichiarati dagli stessi.

Una volta verificati i dati relativi alle dichiarazioni fornite dai titolari effettivi sia del Soggetto Attuatore che dei fornitori vengono effettuati i dovuti confronti con le dichiarazioni fornite in materia di assenza del conflitto di interessi.

Una volta verificata la veridicità delle dichiarazioni dei titolari effettivi e verificata la non corrispondenza con nominativi presenti sulle dichiarazioni in materia di conflitti di interesse, si procede all'utilizzo delle piattaforme ARACHNE e PIAF per verificare la presenza di eventuali affinità, utilizzando in particolare la funzione "Vista affinità" di ARACHNE.

8.3. Procedura per la verifica di assenza del doppio finanziamento

I controlli sull'assenza di doppio finanziamento si effettuano mediante la seguente procedura:

- 1) Verifica della completezza e correttezza della dichiarazione di assenza di doppio finanziamento compilata dal Soggetto Attuatore secondo il Format fornito dal UdM incluso nel SiGeCo (cfr. Linee Guida allegato 12 del Sigeco)
- 2) Verifica CUP mediante interrogazioni della banca dati OpenCup e laddove non si riscontrano i dati o non si ritengono sufficienti procede all'estrazione della scheda di dettaglio del CUP dal sistema CUP.
- 3) Estrazione della Scheda "progetti correlati" da Arachne (se presente);
- 4) Estrazione Scheda PIAF relativa al Soggetto Attuatore da cui è possibile accertare la presenza di contributi provenienti da altre fonti di finanziamento (ad es. fondi SIE, aiuti ecc.), in caso di assenza la scheda viene prodotta ma i dati risultano assenti.
- 5) Nel caso in cui le spese siano state sostenute prima dell'ammissione a finanziamento del progetto (quindi in assenza di CUP) ma nel periodo di ammissibilità della spesa prevista dal Regolamento UE 241/2021 (01/02/2020), acquisizione da parte del soggetto attuatore di apposita autodichiarazione di riconduzione al CUP.

9. Rilevazione delle spese irregolari

Le attività svolte nel corso di ciascuna delle fasi sopra illustrate, devono sempre essere formalizzate mediante la compilazione di apposite check-list, e anche verbale nel caso di approfondimento in loco, con descrizione completa delle verifiche svolte e delle relative risultanze.

Con riferimento agli esiti, le attività di verifica amministrativa si concludono generalmente con un giudizio di sintesi del controllo, che rientra in tre tipologie:

- positivo: il controllo non ha evidenziato criticità rilevanti, difformità o eventuali presunte irregolarità e pertanto la spesa o il target/milestone oggetto di controllo è considerata/o interamente ammissibile;

- parzialmente positivo: il controllo ha evidenziato delle anomalie che potrebbero inficiare, anche in parte, l'ammissibilità della spesa o target/milestone. In tal caso può essere avviato uno specifico contraddittorio con il soggetto controllato a seguito del quale verrà confermato o meno il giudizio del controllore.
- negativo: il controllo ha evidenziato importanti anomalie, errori o presunte irregolarità che non si ritiene possibile sanare mediante richieste di integrazione o chiarimenti, in quanto si tratta di elementi sostanziali relativi alla realizzazione dell'operazione (quali, ad esempio, la mancata realizzazione di parte o intero intervento e del relativo target/milestone, o di una procedura di appalto obbligatoria non rispettata, l'incoerenza o inammissibilità assoluta della spesa rispetto al progetto finanziato e/o al Piano). Tuttavia, è sempre raccomandabile il contraddittorio con il soggetto controllato a seguito del quale verrà confermato o meno il giudizio del controllore e l'eventuale inammissibilità della spesa o mancato raggiungimento di target/milestone.

Laddove la ricorrenza di talune fattispecie di anomalie faccia ritenere di trovarsi in presenza di un “errore sistemico”, il controllore segnalerà tale circostanza nelle osservazioni/raccomandazioni indicate nelle check-list, in modo da:

- consentire alla struttura incaricata della funzione di controllo di valutare se estendere la verifica ad altri interventi potenzialmente interessati;
- informare la struttura di controllo che, nei casi previsti, dovrà contattare il Servizio Centrale per il PNRR, in modo da valutare eventuali necessità di intervento nel sistema di gestione e controllo.

Per la gestione della presunta irregolarità che il controllore rilevi durante l'espletamento delle proprie attività di controllo si rimanda al paragrafo successivo.

9.1. Individuazione e comunicazione irregolarità

L'articolo 22, paragrafo 2, del Regolamento UE 2021/241, prevede l'obbligo di controllare regolarmente che il finanziamento fornito sia stato utilizzato correttamente; pertanto l'Unità di Missione del MiC, attraverso il controllo, assicura il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate ed il conseguimento dei relativi target e milestone intermedi e finali, necessari a garantire il corrispondente rimborso delle spese da parte della Commissione Europea, anche ai sensi dell'articolo 8, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77.

Tuttavia, le segnalazioni delle irregolarità, compresi i casi di frode e sospetta frode, possono essere rilevate a seguito di attività di controllo sugli interventi dagli uffici preposti a tale funzione nell'ambito del PNRR (Servizio Centrale per il PNRR e Unità di Audit) o da altri organi esterni all'Amministrazione responsabile (ad. es. Guardia di Finanza, Commissione Europea, Ufficio europeo per la lotta antifrode, Corte dei conti europea, ecc.).

A tal riguardo, il MiC segnala tempestivamente i casi di sospetta frode al Servizio centrale per il PNRR per i seguiti di competenza. Si evidenzia che tale obbligo è generato dalla disposizione contenuta nell'articolo 274 del Trattato che istituisce la Commissione europea che dispone *“la Commissione cura l'esecuzione del bilancio comunitario, ... sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità con il principio di buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria”*.

In coerenza con i dettami regolamentari previsti per la Programmazione 2021-2027, vanno segnalate alla Commissione europea le seguenti tipologie di irregolarità (ex Reg. (UE) 1060/2021, art. 69 par.12 ed Allegato XII sulle modalità dettagliate e modello di segnalazione delle irregolarità alla Commissione Europea):

- 1) le irregolarità che sono state oggetto di una prima valutazione scritta stilata da un'autorità/ufficio competente, amministrativa o giudiziaria, che, in base a fatti specifici, ha accertato l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario;
- 2) le irregolarità che danno luogo all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario a livello nazionale al fine di accertare l'esistenza di una frode o di altri reati;
- 3) le irregolarità che precedono un fallimento;
- 4) un'irregolarità specifica o una serie di irregolarità per le quali la Commissione trasmette allo Stato membro una richiesta scritta di informazioni a seguito di una segnalazione iniziale di uno Stato membro.

Tuttavia, sono esenti dall'obbligo di segnalazione le seguenti tipologie di irregolarità:

- 1) le irregolarità per un importo inferiore a 10.000 EUR di contributo dei Fondi (tale esenzione non si applica

in caso di irregolarità connesse tra loro che, complessivamente, superano 10 000 EUR di contributo dei Fondi, anche se nessuna di esse, presa singolarmente, supera da sola tale soglia);

- 2) i casi in cui l'irregolarità consiste unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma cofinanziato in seguito al fallimento non fraudolento del soggetto attuatore;
- 3) i casi segnalati spontaneamente dal soggetto attuatore all'ufficio che esegue i controlli;
- 4) i casi rilevati e corretti.

Le attività da prevedere, nel caso in cui viene rilevata un'irregolarità, si possono riassumere nelle seguenti fasi:

- 1) Avvio istruttoria: valutazione del verbale amministrativo, redatto da parte del soggetto preposto all'attività di controllo che dovrà contenere tutti gli elementi essenziali relativi alla irregolarità riscontrata. Si potranno richiedere ulteriori chiarimenti al soggetto attuatore/beneficiario interessato che potrà avviare un contraddittorio sull'effettiva natura dell'irregolarità, ancora presunta, nel corso del quale potrà essere fornita documentazione aggiuntiva al fine di fornire ulteriori chiarimenti, in merito alle spese sostenute e alle procedure adottate, per verificare l'ipotesi della avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio dell'Unione.

In attesa che questa prima fase si concluda, in presenza di gravi indizi di irregolarità, fino a completo accertamento della sussistenza o meno della stessa, l'Amministrazione responsabile può adottare una sospensione cautelativa del finanziamento con atto motivato e comunicato al soggetto attuatore ai sensi della Legge 241/90.

- 2) Conclusione istruttoria: al termine della fase istruttoria e acquisiti tutti gli elementi utili per procedere ad un adeguato approfondimento del caso in esame, si potrà pervenire a due differenti conclusioni:
 - insussistenza dell'irregolarità, con conseguente interruzione della eventuale sospensione cautelativa del finanziamento;
 - accertamento dell'irregolarità, rilevata in fase di controllo, che può essere:
 - “sanabile”, laddove si tratta di mero errore materiale o procedurale, ad esempio nella fase di rendicontazione da parte del Soggetto attuatore o realizzatore. In questo caso, non viene applicata alcuna sanzione a patto però che il Soggetto attuatore provveda a correggere l'errore materiale dando, quindi, pieno seguito all'azione di follow-up della criticità rilevata;
 - “insanabile”, laddove ci si trovi dinanzi a criticità relative alla corretta applicazione di norme in materia, ad esempio, di appalti pubblici. In tal caso, si procederà necessariamente alla decurtazione dell'importo richiesto in sede di rendicontazione e, se l'irregolarità supera la soglia di rilevanza, il MiC provvede a segnalare al Servizio centrale per il PNRR.

9.2. Tipologie e modalità di recupero

Nel caso in cui sia stata accertata l'irregolarità, il MiC, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 8, comma 4, del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, avvia le procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate.

La restituzione degli importi irregolari da parte del soggetto attuatore può avvenire attraverso le procedure di seguito descritte.

- Nel caso in cui l'importo irregolare da recuperare risulti inferiore al saldo da erogare, non si rende necessario alcun recupero delle somme erogate al soggetto attuatore, ma si procede a rimborsare soltanto l'importo del saldo spettante;
- Nel caso in cui l'importo irregolare da recuperare risulti superiore al saldo da erogare, l'importo erogato in eccesso può essere oggetto:
 - di compensazione sulle spese maturate nell'ambito di un altro progetto dello stesso soggetto attuatore;
 - di restituzione della somma irregolare a valere sul Fondo di rotazione *Next generation EU*.

Le risorse oggetto di recupero e restituzione sono riassegnate nella disponibilità finanziaria dell'iniziativa *Next Generation EU* per essere riprogrammate a favore di altri interventi secondo le specifiche procedure di riprogrammazione previste per gli strumenti inclusi nella medesima iniziativa.

Qualora il debitore non ottemperi spontaneamente alla restituzione delle somme indebitamente ricevute, il MiC dovrà avviare le opportune procedure di recupero coatto, applicando gli interessi di mora sulla quota capitale e curando ogni fase dell'eventuale contenzioso instauratosi con il soggetto debitore.

Il responsabile dell'esecuzione del PNRR monitora la situazione delle irregolarità, dei recuperi e delle restituzioni ed assume le relative determinazioni, dandone apposita comunicazione al Servizio centrale per il PNRR per gli adempimenti di competenza e registrandoli nell'apposito Registro delle irregolarità e dei recuperi (Allegato 15).

Per quanto concerne il rapporto tra l'Unità di Missione per il PNRR del MiC e l'Ispettorato Generale per il PNRR, in caso di persistenza della situazione di non regolarità tale da pregiudicare il rimborso delle spese da parte della Commissione europea, il DM sulla gestione finanziaria Next generation EU (art. 8 "Irregolarità e recuperi") indica che l'Amministrazione titolare dell'intervento, su richiesta del Servizio centrale per il PNRR, deve provvedere a restituire gli importi eventualmente percepiti (attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori). E nel caso in cui le risorse non possono essere recuperate, nonostante l'Amministrazione titolare dell'intervento abbia attivato tutte le iniziative necessarie, l'importo in questione può essere addebitato all'Amministrazione titolare d'intervento mediante compensazione con altre risorse dovute, prioritariamente: per interventi del PNRR, per altri programmi europei.

Qualora l'importo irregolare non possa essere recuperato e non sia possibile attivare alcuna forma di compensazione nei confronti dell'Amministrazione titolare, l'importo resta a carico del Fondo di rotazione Next generation EU, ferme restando eventuali azioni di recupero.

Allegati

1. CL Controllo Formale e Scheda Rendiconto Progetto
2. CL Controllo Sostanziale Appalti
3. CL Controllo Sostanziale SA Privato
4. CL Controllo Sostanziale PPP
5. CL Controllo Sostanziale Accordi PA
6. CL Controllo Sostanziale In house
7. CL Controllo Sostanziale Personale interno
8. CL Controllo Sostanziale Personale esterno
9. CL Controllo Verifica M&T
10. CL Controllo selezione/individuazione progetti
11. Format Verbale di campionamento
12. Format Verbale di controllo in loco
13. Format Registro dei controlli
14. Format Registro delle irregolarità e dei recuperi