

FUTURA

LA SCUOLA PER L'ITALIA DI DOMANI



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero dell'Istruzione
e del Merito



Italiadomani
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO
UNITÀ DI MISSIONE PER IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

**ANALISI DEI RISCHI E METODOLOGIA DI
CAMPIONAMENTO PER I CONTROLLI
AMMINISTRATIVO DOCUMENTALI *ON DESK* DEGLI
INTERVENTI PNRR**

Premessa

In linea con quanto specificato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 *“Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”*, le verifiche amministrative *on desk* possono essere svolte a campione, garantendo che la procedura di campionamento sia basata su un'adeguata analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema *Arachne*, al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come a “rischio elevato” o “significativo”, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto di interessi.

La metodologia di campionamento tiene conto del grado di rischio attribuibile alle spese appartenenti all'universo campionario sulla base della dimensione finanziaria dei progetti, sulla tipologia di soggetti attuatori, sulla concentrazione di progetti per soggetto attuatore, etc., avvalendosi anche dell'utilizzo di strumenti antifrode (cfr. sistema comunitario antifrode *Arachne*) a supporto.

Come disciplinato dalla nota EGESIF 14-0012_02 *“Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione”*, l'Ufficio III rendicontazione e controllo dell'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito conserva, per ogni campionamento, la documentazione descrittiva della metodologia utilizzata e indica le operazioni selezionate per la verifica, tramite il sistema informativo in uso, redigendo un apposito verbale.

Il metodo di campionamento è riesaminato periodicamente tenendo conto sia delle specificità del PNRR, valutate *in itinere*, sia dell'esito dei controlli già effettuati.

Inoltre, il metodo di campionamento, in prospettiva, terrà anche conto delle indicazioni di potenziali rischi di frode specifici che scaturiranno dai lavori del Gruppo di Valutazione dei rischi di frode, costituito con nota prot. n. 109951 del 30/12/2022 del Direttore generale e coordinatore dell'Unità di missione il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito, successivamente modificato con decreto direttoriale 18 aprile 2023.

Qualora dovessero emergere elevati livelli di presunta irregolarità o sospetta frode su una parte del campione controllato, si provvederà ad una revisione dell'analisi del rischio, rimodulando i livelli di rischio attribuiti alle classi individuate e, di conseguenza, alle spese da sottoporre a verifica.

1. L'ANALISI DEI RISCHI

L'analisi dei rischi è finalizzata a individuare diversi livelli di rischio associati alla spesa ammissibile rendicontata, in proporzione ai quali viene determinata l'ampiezza del campione da sottoporre alle verifiche amministrative *on desk*. In conformità agli *standard* di audit internazionalmente riconosciuti, l'analisi dei rischi si basa principalmente sulla valutazione delle seguenti componenti:

- **IR (Inherent risk o rischio intrinseco)**, che rappresenta il rischio di irregolarità associato alle caratteristiche intrinseche delle operazioni, quali la complessità organizzativa o procedurale, la tipologia di Soggetto attuatore, etc. I rischi intrinseci sono tradotti in indicatori di rischio e quindi in parametri oggettivi che saranno utilizzati per la selezione del campione;
- **CR (Control risk o rischio di controllo interno)**, che rappresenta il rischio che i controlli eseguiti dallo stesso organismo responsabile delle operazioni non siano efficaci nell'individuazione delle irregolarità o errori significativi.

L'analisi dei rischi è rivista periodicamente, anche in conseguenza dell'avanzamento 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 autovalutazione dei rischi di frode, allo scopo di orientare l'attività di controllo sulle operazioni a maggior rischio. Ne consegue che il metodo di campionamento predisposto potrà subire eventuali modifiche, con particolare riferimento: alla percentuale di spesa da controllare; all'ampiezza del campione; alle variabili rappresentative e al peso di tali variabili.

Il grado di rischio complessivo dei progetti sarà ottenuto dall'integrazione dell'analisi del rischio effettuata

dall'Ufficio III rendicontazione e controllo e del valore di rischio derivante dal sistema Arachne, al fine di consolidare un'unica analisi di rischio, anche sulla base di quanto suggerito dalle "Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode Arachne", pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹.

Il campionamento della spesa è effettuato sulla base di particolari attributi informativi (cd. fattori di rischio), riferibili ai seguenti elementi:

Componenti di rischio	Variabili
IR- Inherent Risk	<ul style="list-style-type: none"> • Variabile A - Valore finanziario della spesa dei progetti presente nei rendiconti • Variabile B - Tipologia soggetti attuatori • Variabile C - Concentrazione progetti in capo ai soggetti attuatori • Variabile D - Rischiosità dei progetti rilevata dal sistema Arachne; • Variabile E - Rischiosità dei soggetti attuatori rilevata dal sistema Arachne
CR- Control Risk	<ul style="list-style-type: none"> • Variabile F - Esiti dei precedenti controlli svolti dall'Ufficio III rendicontazione e controlli

L'analisi viene quindi svolta sulla base delle precedenti variabili di rischio, organizzate per:

- variabile o classe di rischio (ovvero il parametro informativo che si va ad analizzare);
- livello di rischio della variabile;
- punteggio di rischio della variabile.

I dati e le informazioni attuative utili per l'implementazione delle variabili di valutazione del rischio sono desumibili anche direttamente dal sistema informativo ReGiS mediante i dati registrati e la relativa estrazione di report.

A valle dell'analisi di rischio, attribuiti i singoli punteggi all'universo campionabile, si definirà il rischio totale per ogni operazione di spese attraverso la sommatoria dei punteggi delle singole variabili.

Si riportano di seguito le variabili rappresentative per il calcolo dei rischi.

Variabile A – Valore finanziario dei progetti

Tale variabile analizza il valore finanziario della spesa dei progetti presente nei rendiconti 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 viene suddiviso in fasce finanziarie, dalla più bassa alla più alta, assegnando a ciascuna un valore di rischio crescente rispetto all'aumento del *range* finanziario. Nello specifico, le classi di rischio sono state definite e pesate sulla base del parco progetto attivato a valere sulle misure di competenza dall'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito e sulla relativa distribuzione per fasce finanziarie del costo totale dei singoli progetti, prevedendo una differenziazione tra progetti afferenti l'area competenze e i progetti afferenti gli interventi infrastrutturali.

Gli importi delle fasce e i relativi punteggi sono riportati nelle tabelle seguenti.

VARIABILE A – VALORE SPESA RENDICONTI DEI PROGETTI AREA COMPETENZE		
VARIABILE	LIVELLO DI RICHIO	PUNTEGGIO
FASCIA 1: fino a 100.000,00	BASSO	1
FASCIA 2: da 100.001,00 a 300.000,00	MEDIO BASSO	2
FASCIA 3: da 300.000,01 a 500.000,00	MEDIO	3

¹ http://www.rgs.mef.gov.it/export/sites/sitoRGS/VERSIONI/E_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/pdf/Linee_guida_nazionali_ARACHNE.pdf

FASCIA 3: da 500.001,00 a 800.000,00	MEDIO ALTO	4
FASCIA 4: oltre 800.001,00	ALTO	5

VARIABILE A – VALORE SPESA RENDICONTI DEI PROGETTI INFRASTRUTTURALI		
VARIABILE	LIVELLO DI RICHIO	PUNTEGGIO
FASCIA 1: fino a 100.000,00	BASSO	1
FASCIA 2: da 100.001,00 a 300.000,00	MEDIO BASSO	2
FASCIA 3: da 300.000,01 a 500.000,00	MEDIO	3
FASCIA 3: da 500.001,00 a 800.000,00	MEDIO ALTO	4
FASCIA 4: oltre 800.001,00	ALTO	5

Variabile B – Tipologia Soggetto attuatori

Tale variabile tiene conto della tipologia di soggetti attuatori delle misure di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito, e si basa sulla natura pubblica/privata dei soggetti. Nello specifico, viene attribuito un livello di rischio crescente in base alla natura giuridica di tali soggetti e alla disciplina nazionale che ne definisce l'ambito di intervento anche in relazione alle policy finanziate dal Ministero.

La tipologia di soggetti attuatori, il livello di rischio definito in base alla relativa natura, e i relativi punteggi sono riportati nella tabella seguente.

VARIABILE B – TIPOLOGIA SOGGETTI ATTUATO'		
VARIABILE	LIVELLO DI RICHIO	PUNTEGGIO
Enti in house	BASSO	1
Istituzioni scolastiche	MEDIO BASSO	2
Enti Locali	MEDIO	3
ITS Accademy	MEDIO ALTO	3
Scuole paritarie	ALTO	4

Variabile C – Concentrazione dei progetti in capo ai Soggetti attuatori

Tale variabile consente di attribuire un livello di rischio più alto ai soggetti attuatori che gestiscono un maggior numero di progetti ammessi a valere non solo sulle misure gestite dall'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito, ma anche su altre misure del PNRR, al fine di verificare, in fase di controllo, che non si verifichino ipotesi di doppio finanziamento della spesa rendicontata.

Il numero di progetti associata al livello di rischio è riportata nella tabella seguente.

VARIABILE C –CONCENTRAZIONE PROGETTI		
VARIABILE	LIVELLO DI RICHIO	PUNTEGGIO
1 progetto	BASSO	1
Da 2 a 4 progetti	MEDIO	2
Oltre 4 progetti	ALTO	3

Variabile D – 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, ove disponibile.

La sintesi dei punteggi attribuiti è riportata nella tabella seguente.

VARIABILE D – RISCHIOSITÀ PROGETTO IN ARACHNE		
VARIABILE	LIVELLO DI RICHIO	PUNTEGGIO
Presenza del SA nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 0 a 10	BASSO	1
Presenza del SA nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 11 a 20	MEDIO BASSO	2
Presenza del SA nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 21 a 30	MEDIO	3
Presenza del SA nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 31 a 40	MEDIO ALTO	4
Presenza del SA nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 41 a 50	ALTO	5

Variabile E – Rischiosità Progetto in Arachne

Per l’analisi di tale variabile si tiene conto della rischioosità del progetto facendo riferimento ai valori di rischio così come valutati dalla categoria di allerta reputazionale e di frode del sistema comunitario antifrode Arachne. Pertanto, 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, ove disponibile.

La sintesi delle fasce di punteggio e dei livelli di rischio e punteggi attribuiti è riportata nella tabella seguente.

VARIABILE E – RISCHIOSITÀ PROGETTO IN ARACHNE		
VARIABILE	LIVELLO DI RICHIO	PUNTEGGIO
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 0 a 10	BASSO	1
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 11 a 20	MEDIO BASSO	2
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 21 a 30	MEDIO	3
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 31 a 40	MEDIO ALTO	4
Presenza del progetto nella lista Arachne con punteggio complessivo allerta frode da 41 a 50	ALTO	5

Variabile F – Esiti dei precedenti controlli

La variabile relativa al rischio di controllo interno è correlata agli esiti registrati di precedenti controlli svolti sui rendiconti di progetto, associando un rischio più elevato ai progetti che abbiano avuto una percentuale di controlli con esito positivo più basso. A tal fine, si potrà tener conto anche degli esiti derivanti dall’uso della piattaforma PIAF-IT.

Con riferimento alle operazioni che non siano mai state sottoposte a verifiche amministrative, si cercherà comunque

di garantire l'applicazione del principio di rotazione entro la chiusura del PNRR.

VARIABILE F– ESITI DEI PRECEDENTI CONTROLLI		
VARIABILE	LIVELLO DI	PUNTEGGIO
100% rendicontazioni con esito positivo	BASSO	1
Da 99% a 75% rendicontazioni con esito positivo	MEDIO BASSO	2
Da 75% a 50% rendicontazioni con esito positivo	MEDIO ALTO	4
Da 49% a 25% rendicontazioni con esito positivo	ALTO	5

2. ESTRAZIONE DEL CAMPIONE

Universo di riferimento

L'universo di riferimento della spesa da campionare è rappresentato da tutti i rendiconti di progetto trasmessi dai Soggetti attuatori; l'estrazione del relativo campione avviene con cadenza periodica, e comunque almeno quadrimestralmente, in base ai cronoprogrammi attuativi e all'avanzamento della spesa dei progetti.

Ai fini dell'identificazione dell'universo di riferimento, l'Ufficio III Rendicontazione e controllo procederà ad acquisire l'elenco dei dati necessari dal Sistema ReGiS. Tale elenco, per ciascuna operazione, conterrà almeno i seguenti campi:

- Codice Misura
- ID Rendiconto
- Titolo Progetto
- CUP
- Soggetto attuatore
- Importo totale rendiconto

Procedura di estrazione del campione

La procedura di campionamento si suddivide nelle seguenti 3 fasi:

- Fase 1: identificazione dell'universo di campionamento;
- Fase 2: definizione della numerosità totale del campione (metodo statistico casuale);
- Fase 3: stratificazione dell'universo e dimensionamento del campione;
- Fase 4: estrazione del campione;
- Fase 5: proiezione dell'errore;
- Fase 6: valutazione dell'errore.

Fase 1 – Identificazione dell'universo di campionamento: l'universo di partenza è costituito dai progetti che abbiano presentato una rendicontazione alla data di estrazione del campione. Una volta identificato l'universo, ovvero la popolazione di operazioni oggetto di campionamento, si procede all'applicazione dell'analisi dei rischi associati alle operazioni appartenenti all'universo. In particolare, si applicano le componenti di rischio come descritto in precedenza e si procede all'attribuzione dei singoli punteggi eseguendo la sommatoria dei punteggi stessi per ciascuna operazione.

Fase 2 Fase 2 – Definizione della numerosità totale del campione: dopo aver identificato l'universo di riferimento, si provvederà a definire la numerosità totale del campione mediante la seguente formula:

$$n = \left(\frac{N \times z \times \sigma_w}{TE - AE} \right)^2$$

In particolare, i parametri della formula sono i seguenti:

Parametri di campionamento			
Valore/ parametro	Definizione e indicazioni		
N	Universo di partenza (numerosità)		
z	Coefficiente che corrisponde al “Livello di confidenza”, definito in funzione del grado di rischio quale già determinato, secondo la tabella che segue.		
	Definizione del coefficiente (z)		
	Livello di rischio	Livello di confidenza	Coefficiente (z)
	Rischio basso	60%	0,842
	Rischio medio	80%	1,282
	Rischio alto	95%	1,960
σ_w	<p>Deviazione standard <i>degli</i> errori nella popolazione, ovvero misura della variabilità della popolazione attorno al suo errore medio. Più è elevata la deviazione <i>standard</i>, maggiore è la variabilità della popolazione rispetto all'errore medio, maggiore sarà la dimensione del campione necessaria per aumentare la rappresentatività dell'errore proiettato. Viceversa, per deviazione <i>standard</i> prossima allo zero, la variabilità della popolazione rispetto all'errore medio sarà minore e quindi minore sarà la dimensione del campione necessaria per garantire la rappresentatività dell'errore proiettato.</p> <p>Il Controllore definisce il valore del presente parametro:</p> <ol style="list-style-type: none"> ricorrendo a dati storici, ad esempio la deviazione <i>standard</i> degli errori riscontrati in precedenti controlli per lo stesso Beneficiario, facendo principalmente riferimento ai progetti più recenti e similari all'operazione in esame; calcolandone il valore su un “campione pilota” della stessa popolazione di <i>item</i> di spesa in esame. Tale campione avrà dimensioni ridotte (es. minimo 10 transazioni, minimo l'1% delle transazioni contenute nella popolazione in esame, ecc.) e le transazioni verificate entro questo campione pilota potranno essere riutilizzate in seguito quale parte del campione complessivo; sulla base del proprio giudizio professionale. 		
TE	Errore tollerabile, da porre al 2% del valore della popolazione residua come sopra definita.		
AE	Errore atteso, calcolato applicando il tasso di errore che il controllore prevede di riscontrare nella popolazione al valore della popolazione residua come sopra definita.		

Fase 3 – Stratificazione dell'universo e dimensionamento del campione: la sommatoria dei punteggi attribuiti a conclusione della fase 1 consente di suddividere la popolazione oggetto di campionamento in 5 strati, come riportato nella tabella seguente.

Rischio	Strato	Punteggio
BASSO	Strato 1	6
MEDIO BASSO	Strato 2	da 7 a 12
MEDIO	Strato 3	da 13 a 16
MEDIO ALTO	Strato 4	da 17 A 21
ALTO	Strato 5	da 22 A 26

Nello specifico:

- allo strato 1 (basso rischio) corrispondono le operazioni con punteggio 6
- allo strato 2 (medio basso rischio) corrispondono le operazioni con punteggio totale da 7 a 12,
- allo strato 3 (medio) corrispondono le operazioni con punteggio totale da 13 a 16.
- allo strato 4 (medio alto) corrispondono le operazioni con punteggio totale da 17 a 21.
- allo strato 5 (alto) corrispondono le operazioni con punteggio totale da 22 a 26.

A conclusione della fase 3 viene identificata, per ciascuno strato individuato, la popolazione (N1, N2, N3) ovvero la numerosità delle operazioni che vi confluiscono proporzionalmente alla loro incidenza nell'universo, mediante la formula $nh = n (Nh/N)$, dove nh è la numerosità dello strato h , n quella totale del campione, Nh/N la proporzione dello strato h nella popolazione di partenza N .

DIMENSIONE DEL CAMPIONE				
STRATO	GRADO DI RISCHIO ASSOCIATO	POPOLAZIONE		DIMENSIONE DEL CAMPIONE
Strato 1	BASSO E MEDIO BASSO	N1		n1
Strato 2	MEDIO E MEDIO ALTO	N2		n2
Strato 3	ALTO	N3		n3

Fase 4 – Estrazione del campione: il campionamento sarà effettuato con cadenza periodica, e comunque almeno quadrimestrale, in base al livello delle rendicontazioni presentate dai soggetti attuatori. Il campionamento verrà effettuato con estrazione casuale fino a concorrenza della numerosità di ogni strato.

Fase 5 - Proiezione dell'errore: in caso di identificazione di irregolarità nel campione il controllore procede alla stima dell'errore complessivo per la domanda di rimborso in esame, tramite proiezione dell'errore riscontrato nel campione casuale sulla popolazione (avvalendosi del Modello di estrazione e proiezione), al fine di individuare il c.d. "errore proiettato" del campione casuale.

Fase 6 – Valutazione dell'errore: ci si attiene alle note EGESIF14-0012 e EGESIF_16-0014-01 del 20 gennaio 2017.