

# **MANUALE SUI CONTROLLI PER GLI INTERVENTI PNRR DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**

## Sommario

<b>1</b>	<b>TERMINI RICORRENTI IN AMBITO PNRR .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>INTRODUZIONE E SCOPO DEL DOCUMENTO .....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>PRINCIPI GENERALI E PROCESSO DI CONTROLLO .....</b>	<b>13</b>
4.1	PRINCIPI GENERALI DI AMMISSIBILITÀ DELLE SPESE .....	13
4.2	STRUTTURE TITOLARI DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO .....	14
4.2.1	Ufficio di Gestione Finanziaria e Contabilità .....	15
4.2.2	Ufficio di Monitoraggio .....	16
4.2.3	Ufficio di Rendicontazione e Controllo .....	17
4.3	OBIETTIVI, OGGETTO E TIPOLOGIE DI VERIFICHE .....	19
4.3.1	Verifiche amministrative on desk ed eventuali approfondimenti sul posto .....	22
4.3.2	Verifica degli indicatori del PNRR (milestone e target) .....	26
4.4	PROCEDURE DI ESECUZIONE DELLE VERIFICHE .....	27
4.4.1	Principali fasi di controllo delle verifiche on desk .....	27
4.4.2	Fasi specifiche per eventuali approfondimenti in loco .....	29
4.4.3	Esiti delle verifiche ed eventuale segnalazione delle irregolarità .....	29
<b>5</b>	<b>CAMPIONAMENTO PER IL CONTROLLO DI PROCEDURE E SPESE .....</b>	<b>31</b>
5.1	ANALISI DEI RISCHI .....	33
5.1.1	Strategia per la valutazione del rischio .....	33
5.2	ESTRAZIONE DEL CAMPIONE .....	36
<b>6</b>	<b>PRINCIPALI TIPOLOGIE DI PROCEDURE E SPESE DA SOTTOPORRE A CONTROLLO E STRUMENTI OPERATIVI ...</b>	<b>37</b>
6.1	CONTROLLI SULLE PROCEDURE DI SELEZIONE DEI PROGETTI .....	37
6.2	CONTROLLI SULLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO .....	41
6.2.1	Appalti pubblici .....	41
6.2.2	Aiuti di Stato .....	42
6.2.3	Affidamenti in house .....	43
6.2.4	Conferimento di incarichi individuali .....	45
6.3	CONTROLLI SULLE SPESE .....	46
6.4	CONTROLLI SUGLI INDICATORI (MILESTONE E TARGET) .....	49
6.5	STRUMENTAZIONE OPERATIVA DI CONTROLLO .....	50
<b>7</b>	<b>RILEVAZIONE DELLE SPESE IRREGOLARI .....</b>	<b>51</b>
7.1	INDIVIDUAZIONE E COMUNICAZIONE IRREGOLARITÀ .....	51
7.1.1	Costituzione del Gruppo di valutazione del rischio frode .....	52
7.2	TIPOLOGIE E MODALITÀ DI RECUPERO .....	54
<b>8</b>	<b>ALLEGATI .....</b>	<b>56</b>

## 1 TERMINI RICORRENTI IN AMBITO PNRR



**Si riporta di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, un elenco dei termini ricorrenti**

Termine	Descrizione
Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR
Cabina di regia del PNRR	Organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.
CE	Commissione Europea
CID	Allegato della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia
CIG	Il Codice Identificativo di Gara (CIG) è il codice alfanumerico che identifica i contratti pubblici o gli affidamenti tramite una delle modalità consentite dal codice dei contratti pubblici.
Componente	Elemento costitutivo o una parte del PNRR. Questa riflette riforme e priorità di investimento correlate ad un'area di intervento, ad un settore, ad un ambito, ad un'attività, allo scopo di affrontare sfide specifiche.
Corruzione	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come comportamento soggettivo improprio di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.
CL	La Checklist di controllo è lo strumento utile per l'efficace espletamento delle verifiche sulle procedure di selezione, sulle procedure di gara, sulle domande di rimborso contenenti le spese sostenute nell'ambito dei singoli interventi finanziati nonché le verifiche sui <i>milestone</i> e <i>target</i>
CUP	Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici
Direttore Generale del Servizio centrale per il PNRR	Soggetto incardinato nel Servizio Centrale per il PNRR che svolge le funzioni di Responsabile del PNRR nonché di punto di contatto diretto ( <i>Single Contact Point</i> ) con la Commissione.
Domanda di rimborso	Attività di rendicontazione del soggetto attuatore nei confronti dell'Amministrazione centrale titolare di interventi volta a comprovare la corretta esecuzione finanziaria del progetto e/o gli avanzamenti di <i>milestone</i> e <i>target</i> .
Fondo di Rotazione	Fondo di cui all'articolo 1, comma 1037 e seguenti della legge 30 dicembre 2020, n. 178.
	Comportamento illecito col quale si mira a eludere precise disposizioni di legge. Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee <u>la "frode" in materia di spese è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di</u>

Termine	Descrizione
	<i>dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.</i>
	Irregolarità che a livello nazionale determina l'inizio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale e, in particolare, l'esistenza di una frode ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, punto a), della Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.
GDF	Guardia di Finanza
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea
Indicatori di realizzazione	Misure sintetiche espresse in forma quantitativa, coincidenti con variabili in grado di riassumere lo stato di avanzamento dei progetti.
Interventi	Investimenti e riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
Investimento e/o sub-investimento	Spesa per un'attività, un progetto o altre azioni utili all'ottenimento di risultati benefici per la società, l'economia e/o l'ambiente. Gli investimenti possono essere intesi come interventi che portano ad un cambiamento strutturale e hanno un impatto duraturo sulla resilienza economica e sociale, sulla sostenibilità, sulla competitività a lungo termine (transizioni verdi e digitali) e sull'occupazione.
Irregolarità	Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della Unione Europea mediante l'imputazione allo stesso di spese indebite.
MEF	Ministero dell'economia e delle finanze
MASE	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica
Milestone	Risultato qualitativo oggettivamente verificabile (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.). Il <i>milestone</i> riflette i contenuti e le caratteristiche desiderabili da poter raggiungere attraverso l'attuazione di riforme e investimenti.
Missione	Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi generali e aree di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute).
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
OSC	Le Opzioni semplificate dei costi sono una modalità di rendicontazione dei costi di progetto in cui gli importi ammissibili sono calcolati conformemente a un metodo predefinito basato sugli output, sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare ogni euro di spesa mediante singoli documenti giustificativi.
PNRR o Piano	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
Progetti a regia	Progetti attuati da soggetti diversi dall'Amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR ossia da altre Amministrazioni Centrali (Ministeri) diverse da quelle titolari di interventi, dalle Regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano o dagli Enti locali
Progetti a titolarità	Progetti attuati direttamente dall'Amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR, che pertanto assume in questo caso anche il ruolo di Soggetto Attuatore del progetto incluso all'interno dell'intervento (investimento o riforma) di competenza.

Termine	Descrizione
ReGiS	Sistema informativo del PNRR, previsto dall'art. 1 comma 1043 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021), atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano
Rendicontazione delle spese	Attività necessaria a comprovare la corretta esecuzione finanziaria del progetto.
Rendicontazione dei <i>milestone</i> e <i>target</i>	Attività finalizzata a fornire elementi comprovanti il raggiungimento degli obiettivi del Piano ( <i>milestone</i> e <i>target</i> , UE e nazionali). Non è necessariamente legata all'avanzamento finanziario del progetto.
Rendicontazione di intervento	Rendicontazione bimestrale al Servizio centrale per il PNRR da parte della funzione di rendicontazione e controllo dell'Amministrazione centrale titolare di intervento. Tale attività può ricomprendere la rendicontazione delle spese sostenute dai soggetti attuatori e/o la rendicontazione del conseguimento dei <i>milestone</i> e <i>target</i> associati agli interventi di competenza.
RGS	Ragioneria generale dello Stato
Riforma	Azione o processo utile ad apportare modifiche e miglioramenti che abbiano un impatto significativo ed effetti duraturi. Lo scopo di una riforma è modificare strutturalmente i parametri, indirizzare i driver necessari o rimuovere gli ostacoli o altri impedimenti rispetto ai principi fondamentali di equità e sostenibilità, occupazione e benessere.
Servizio centrale per il PNRR	Struttura dirigenziale di livello generale istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 <sup>1</sup> .
Soggetti attuatori	<p>I soggetti attuatori sono responsabili dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità del progetto finanziato dal PNRR.</p> <p>In particolare, l'art.1, comma 4, lett. o) del Decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, indica che i soggetti attuatori sono: <i>“soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR”</i>.</p> <p>L'art 9 co. 1 del Decreto-legge 31 maggio 2021, n.77 specifica che <i>“alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”</i>.</p>
Soggetto realizzatore (o soggetto esecutore)	Soggetto e/o operatore economico a vario titolo coinvolto nella realizzazione del progetto (es. fornitore beni e servizi/esecutore lavori) e individuato dal soggetto attuatore nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile (es. in materia di appalti pubblici).
Struttura di coordinamento Amministrazione responsabile di interventi PNRR o Unità di missione	Struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque fino al 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello che competente presso ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

<sup>1</sup> D.L. 31 maggio 2021, n.77, art. 6

Termine	Descrizione
<i>Target</i>	Risultato quantitativo di un indicatore concordato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.). La scelta di un <i>target</i> deve riflettere l'attuazione delle riforme e degli investimenti.
UE	Unione Europea
Unità di Audit	Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.
Unità di Missione RGS	Struttura di cui all'articolo 1, comma 1050 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi del PNRR.

## 2 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO



**Per agevolare l'individuazione dei principali riferimenti normativi si riportano, di seguito, le principali fonti normative al momento vigenti**

Disposizioni comunitarie generali
Regolamento (CE, Euratom) 18 dicembre 1995, n. 1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2012/966 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n. 1605/2012
Regolamento (UE) 21 maggio 2013, n.2013/472, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria
Regolamento delegato (UE) n. 2014/204 della Commissione europea del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei
Regolamento (UE) n. 2014/910 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche del mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE
Nota EGESIF_14-0017 del 6 ottobre 2014 – <i>Guida alle opzioni semplificate in materia di costi per i fondi strutturali e di investimento europei</i>
Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione europea del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al regolamento (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio
Regolamento (UE, EURATOM) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360)
Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020 (EGESIF_14-0011-02)
Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012”
Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla <i>governance</i> dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima
Commissione europea (2019), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy COM/2019/512 final



Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).
Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti
Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013
Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione
<b>Disposizioni comunitarie specifiche</b>
Commissione europea (2020), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM/2020/512 final
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Identifying Europe's recovery needs – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", (SWD(2020) 98 final del 27.5.2020)
Commissione europea (2020), Relazione 2020 in materia di previsione, "Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente", (COM(2020) 493 final del 9.9.2020)
Commissione europea (2020), "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021", (COM (2020) 575 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 1/2, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 2/2 – Template Recovery and Resilience Plans, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 1/2, (SWD(2021) 12 final del 22.1.2021)
Regolamento (UE) n. 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile che modifica i Regg. (UE) n.1301/2013 e (UE) n.1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19
Regolamento (UE) n. 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo che modifica i Regg. (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus)
Regolamento (UE) 18 giugno 2020, n. 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088
Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19
Regolamento (UE, Euratom) 16 dicembre 2020, n. 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione
Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 2013/1303 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire



assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)
Commissione europea (2021), “Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template” del 22.1.2021
Commissione europea (2021), Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01 del 18.2.2021)
Regolamento (UE) 10 febbraio 2021, n. 2021/240 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico
Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza
Nota Ares (2021) 1379239 del 19/02/2021 «Self-assessment checklist for monitoring and control systems».
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio C(2021) ... del ..../.../2021
Disposizioni nazionali generali
Legge n. 241 del 7 agosto 1990 - Nuove norme sul procedimento amministrativo e ss.mm.ii
Decreto Legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.
Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59
Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 e ss.mm.ii
Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e e ss.mm.ii
Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e ss.mm.ii
Legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Legge di contabilità e finanza pubblica. (09G0201)
Decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011 - Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196
Legge n. 190 del 6 novembre 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione)
Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e ss.mm.ii
Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 4 aprile 2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii
Decreto Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 - Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii
Decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Codice dei contratti pubblici Testo aggiornato e coordinato con la legge 11 settembre 2020, n. 120 - (cfr. art. 213 del d.lgs. n. 50/2016)
Decreto del Presidente della Repubblica n. 22 del 5 febbraio 2018 - Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020
MEF (2019), Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE - V. del 22 luglio 2019
Disposizioni nazionali specifiche

Comitato Interministeriale per gli Affari Europei del Dipartimento per le politiche europee, Linee guida per la definizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza approvate il 9 settembre 2020
Legge 30 dicembre 2020, n. 178 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. (20G00202) (GU Serie Generale n.322 del 30-12-2020 - Suppl. Ordinario n. 46)
Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 recante <i>“Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”</i>
Decreto-legge 31 maggio 2021, n.77 recante <i>“Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”</i>
Decreto-legge 9 giugno 2021, n.80 recante <i>“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”</i>
Decreto Ministeriale che organizza la governance [Decreto n. xx del xxx istitutivo del ...
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del .../.../.... n. ... che norma l' <u>attuazione dell'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, in materia di modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell'ambito delle componenti del Next Generation EU</u>

### 3 INTRODUZIONE E SCOPO DEL DOCUMENTO

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) “Next Generation Italia” rappresenta il disegno strategico delineato dall'Italia per rispondere alle sfide economiche-sociali derivanti dalla crisi pandemica attraverso un percorso di sviluppo durevole e sostenibile articolato su tre assi prioritari condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

In questo senso, “Next Generation Italia” rappresenta un’occasione imperdibile di crescita per il nostro Paese, in quanto annovera un ambizioso piano di riforme e un programma di investimenti di ampia portata e pone sfide complesse di natura amministrativa, tecnica e di contesto che richiedono la partecipazione attiva di tutto il sistema istituzionale e dell’apparato amministrativo nelle sue diverse articolazioni centrali e territoriali.

Al fine di rispondere a queste sfide, per la gestione del Piano si è adottato pertanto un modello di governance multilivello, articolato su tre livelli:

- la Cabina di Regia per il PNRR, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che costituisce l’organo con poteri di indirizzo politico, impulso<sup>2</sup> e coordinamento generale sull’attuazione del Piano e che ha il compito di garantire il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale e di proporre l’attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l’implementazione delle misure del PNRR;
- il Servizio Centrale per il PNRR, istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR e che è incaricato di assicurare il coordinamento centralizzato e operativo per il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo del Piano;
- le singole Amministrazioni centrali titolari di intervento (ministeri), nonché le regioni e gli enti locali deputate, nell’ambito delle rispettive competenze istituzionali e territoriali, alla realizzazione degli investimenti e delle riforme comprese nelle sei missioni incluse nel PNRR nonché a garantire il raggiungimento dei risultati quantitativi e qualitativi (*target e milestones*) ad essi correlati.

Trasversalmente ai livelli sopracitati, operano l’Unità di Missione istituita presso il Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che, ai sensi dell’art.1 comma 1050 della Legge 30 Dicembre 2020 n.178 svolge funzioni di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR nonché l’Unità di Audit che, individuata, ai sensi dell’art. 7 del Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge n. 108/2021, svolge attività di controllo sull’attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.

Ciò posto, il presente documento, predisposto dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) – Dipartimento Unità di Missione per il PNRR intende fornire delle linee di orientamento e di indirizzo metodologiche e pratiche per l’espletamento delle attività di controllo aggiuntive a quelle ordinarie di cui è incaricato, per gli interventi di competenza, in qualità di Amministrazione centrale titolare di interventi. A tal fine, il documento, fornisce indicazioni sulle funzioni, attività e responsabilità in materia di controlli, richiamando al contempo il principio di autonomia organizzativa come modello di gestione del PNRR. Tale autonomia è da intendersi come la facoltà delle Amministrazioni centrali titolari d’intervento di utilizzo di processi, strumenti e risorse nell’attuazione delle politiche di coesione

---

<sup>2</sup> Le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico sono in parte condivise con i due Comitati interministeriali - per la transizione digitale e per la transizione ecologica – che esercitano le citate funzioni sull’attuazione degli interventi del PNRR, nelle materie di rispettiva competenza.

comunitarie e nazionali, ispirate ad una logica di controllo efficace ed efficiente e tese alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Lo scopo principale del presente documento è dunque quello, da un lato, di fornire una guida operativa a supporto di tutte le attività afferenti all'esecuzione dei controlli di pertinenza di questa Amministrazione tale da rispondere in modo adeguato ed uniforme alle potenziali problematiche gestionali riscontrate nell'esecuzione delle attività di controllo degli investimenti e/o riforme del PNRR e, dall'altro, di illustrare il quadro normativo di riferimento comunitario e nazionale, incluse le peculiarità connesse all'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza quali:

- il rispetto del principio del “*Do No Significant Harm*” (DNSH);
- il rispetto dei cosiddetti principi di *tagging* verde e digitale.

Al riguardo, saranno pertanto descritti puntualmente i principi generali dei controlli mutuati per analogia dai controlli espletati nell'ambito dei fondi comunitari e i principali standard riconosciuti a livello internazionale e saranno forniti gli elementi utili all'articolazione degli uffici preposti alla funzione di controllo.

Saranno altresì illustrati i processi di controllo degli interventi finanziati dal PNRR con specifico riferimento agli obiettivi delle verifiche, al contenuto delle stesse nelle diverse fasi di vita del ciclo dei progetti e sarà descritta la modalità di definizione dell'analisi del rischio e la metodologia di campionamento.

Inoltre, saranno enumerate le tipologie di controllo sulle procedure di selezione in coerenza con il documento “*Elementi utili per la selezione dei progetti*”, sulle procedure di affidamento (appalti pubblici, aiuti di stato, affidamenti in house etc.), sulle spese (con un focus ad hoc sulle opzioni di semplificazione dei costi) e sugli indicatori (*milestones* e *target*), facendo riferimento anche agli strumenti operativi messi a disposizione a titolo esemplificativo in allegato al presente documento. Sempre con riferimento alle spese, sarà affrontato il tema dell'ammissibilità delle stesse nonché le modalità di trattamento delle spese inammissibili e irregolari incluse le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse.

Si precisa infine che il presente documento deve essere considerato uno strumento di lavoro flessibile, in quanto suscettibile di aggiornamenti e integrazioni in corrispondenza anche di eventuali adeguamenti normativi e mutamenti del contesto, e ad ogni modo 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 interna al MASE preposta al controllo degli interventi PNRR.

## 4 PRINCIPI GENERALI E PROCESSO DI CONTROLLO

### 4.1 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 sostenuta<sup>3</sup>. 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 eventuali

---

<sup>3</sup> 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.).

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.

## 4.2 Strutture titolari della funzione di controllo

Le Amministrazioni centrali titolari di interventi, secondo quanto stabilito dall'art. 8 del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, "*provvedono al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo*"<sup>4</sup>. A tal fine è istituita presso il MASE la Direzione Generale Gestione Finanziaria, Monitoraggio, Rendicontazione e Controllo che, per il tramite dei suoi Uffici, garantisce:

- I. la sana gestione finanziaria e il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo delle misure del Piano assegnate alla titolarità del MASE;
- II. l'alimentazione continua del sistema informativo ReGiS con i dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure PNRR di competenza del Ministero;
- III. la rendicontazione puntuale, corredata dalla relativa documentazione probatoria, del raggiungimento di milestone e target e degli altri obiettivi posti dal Piano;
- IV. la regolarità e la correttezza dei dati.

<sup>4</sup> Secondo quanto disposto dall'articolo 8 del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, le Amministrazioni centrali titolari di interventi provvedono ad adottare, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto-legge, il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.



In tale contesto la Direzione generale Gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Dipartimento Unità di Missione PNRR, anche in base a quanto previsto dal decreto di organizzazione del Ministro della Transizione Ecologica di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29 novembre 2021, n. 492, è competente nell'adozione di ogni iniziativa necessaria a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. E' di tutta evidenza che la strategia di contrasto alle frodi, del verificarsi di conflitti di interessi e fenomeni di doppio finanziamento nell'ambito del PNRR, deve tener conto della dimensione e della complessità del Piano stesso, legata all'articolazione organizzativa "multilivello" e "decentrata" del MASE, che risultano assegnate per quanto attiene alla relativa attuazione ai dipartimenti istituzionalmente competenti in materia nell'ambito di un quadro di ripartizione delle responsabilità predefinito. Tale quadro attuativo impone la necessità di integrare tutte le azioni e le misure poste in essere, a vario titolo e con diversi ruoli e responsabilità, al fine di garantire prassi omogenee ed efficaci.

Per l'espletamento dei compiti ad essa assegnati, la Direzione Generale Gestione Finanziaria e Monitoraggio (DG GEFIM) è articolata nei seguenti tre Uffici di livello dirigenziale non generale:

- Ufficio di Gestione Finanziaria e Contabilità;
- Ufficio di Monitoraggio;
- Ufficio di Rendicontazione e Controllo.

#### 4.2.1 *Ufficio di Gestione Finanziaria e Contabilità*

L'Ufficio di Gestione Finanziaria e Contabilità provvede alla gestione delle risorse finanziarie e ha il compito di definire le opzioni di trasferimento/erogazione delle risorse, secondo le modalità previste dal circuito finanziario definito dal Servizio centrale per il PNRR e in allineamento puntuale con i dati di avanzamento procedurale e finanziario trasmessi dai Soggetti Attuatori e dalle Strutture interne all'Amministrazione.

Più nello specifico, l'Ufficio assicura la corretta gestione finanziaria degli interventi PNRR, in coordinamento con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e per il tramite del sistema informativo ReGiS, attraverso le seguenti attività:

- predisposizione delle richieste di pagamento da trasmettere al Servizio Centrale per il PNRR e i relativi strumenti documentali, prodotti e validati dall'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, in base a quanto stabilito dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 ottobre 2021 e dalle indicazioni attuative fornite dal MEF-RGS (tra cui la circolare MEF-RGS n. 9/2022) ed attestanti:
  - l'avvio di operatività degli interventi per il pagamento delle anticipazioni delle risorse assegnate alle singole misure;
  - l'avanzamento delle spese e degli indicatori progettuali associati a milestone e target per il pagamento delle quote intermedie delle risorse assegnate alle singole misure;
  - la conclusione degli investimenti o la messa in opera delle riforme, nonché il raggiungimento di *milestone* e *target*, per il pagamento del saldo delle risorse assegnate.
- predisposizione dei provvedimenti di assegnazione delle risorse;
- gestione dei trasferimenti e dei pagamenti diretti in favore dei Soggetti Attuatori degli interventi;
- presidio degli adempimenti contabili;

- vigilanza sulle attività di recupero degli importi indebitamente utilizzati ed attivazione, in raccordo con gli Uffici interessati, delle occorrenti operazioni di compensazione.
- delineare, anche attraverso il recepimento di disposizioni normative e operative in corso di definizione (DPCM, circolari, manualistica), eventuali linee-guida di supporto al processo contabile.

#### 4.2.2 Ufficio di Monitoraggio

L'Ufficio di Monitoraggio assicura la raccolta, la conservazione e la trasmissione, al Servizio Centrale per il PNRR, per il tramite del sistema informativo ReGiS, dei dati relativi all'avanzamento fisico, procedurale e finanziario dagli investimenti e dalle riforme PNRR di competenza del Ministero. La funzione di monitoraggio, in particolare, implica le seguenti attività:

- verificare l'avanzamento dei progetti coerentemente con gli step attuativo-procedurali individuati nella programmazione di dettaglio e il sistema di *milestone* e *target* concordati a livello europeo e nazionale tramite l'alimentazione tempestiva e continua del sistema informativo ReGiS con:
  - i dati di avanzamento dei progetti resi disponibili dai Soggetti Attuatori o dalle Strutture interne dell'Amministrazione nel caso delle misure a titolarità;
  - i dati di monitoraggio delle variabili relative agli indicatori comuni associati alle misure;
  - i dati di mappatura e quantificazione degli indicatori statistici rappresentativi di fenomeni economici, sociali e ambientali su cui le riforme e gli investimenti vorrebbero incidere.
- verificare la completezza e la qualità dei dati caricati su ReGiS dai Soggetti Attuatori e procedere alla validazione almeno mensilmente;
- nel caso dei progetti a titolarità, quindi attuati direttamente da Strutture interne all'Amministrazione, rilevare i dati di progetto relativi a:
  - gli elementi anagrafici e identificativi;
  - la localizzazione;
  - i soggetti correlati;
  - le procedure di affidamento di lavori, acquisto beni e realizzazione di servizi;
  - i costi previsionali e le voci di spesa.
- delineare, anche attraverso il recepimento di disposizioni normative e operative in corso di definizione (DPCM, circolari, manualistica), eventuali linee-guida sul monitoraggio a supporto dei Soggetti Attuatori;
- provvedere al monitoraggio dei trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei Soggetti Attuatori in raccordo con l'Ufficio di Gestione Finanziaria e Contabilità
- Partecipa al "Tavolo di monitoraggio e valutazione" istituito presso RGS.

#### 4.2.3 Ufficio di Rendicontazione e Controllo

L'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, da un lato, assicura la regolarità delle procedure e delle spese, adottando tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse e, dall'altro, presidia l'effettivo conseguimento di *milestone* e *target* tramite l'attività di rendicontazione al Servizio Centrale per il PNRR quale condizione abilitante delle richieste di pagamento alla CE, sia riguardo a nuovi progetti che a progetti in essere.

In particolare, per quanto concerne la funzione di controllo, l'Ufficio procede a:

- verifiche formali circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese e di *milestone* e *target* caricati nel sistema informativo ReGiS, al fine di assicurare:
  - la coerenza amministrativa e contabile delle procedure e delle spese (in particolare, la coerenza di CUP e CIG);
  - l'evidenza dei controlli ordinari di legalità e controlli amministrativo-contabili;
  - la presenza e la coerenza dei dati relativi all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell'intervento;
  - la verifica del rispetto della conservazione degli atti e della documentazione giustificativa di progetto sul sistema informativo con specifico riferimento ai documenti giustificativi di *milestone* e *target*, al fine di garantire l'accesso per lo svolgimento delle attività di controllo e di audit da parte degli organi competenti.
- Verifiche amministrative on desk ed eventuali approfondimenti sul posto (anche a campione), al fine di assicurare il rispetto della normativa europea e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse e in particolare:
  - verifiche sulla selezione dei progetti;
  - verifiche delle procedure attuative del progetto;
  - verifiche della spesa del progetto.
- Verifica degli indicatori del PNRR (*milestone* e *target*), al fine di accertare:
  - la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di *target* e *milestone* del PNRR associati ai progetti inseriti nel sistema di monitoraggio;
  - 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.
- Registrazione a sistema delle irregolarità/stralci di spesa verificati in sede di controllo e relativa segnalazione all'Ufficio di Gestione Finanziaria e Contabilità affinché quest'ultimo predisponga le azioni per il recupero delle somme indebitamente versate ai Soggetti Attuatori.
- Adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, coerentemente con le "Misure antifrode proporzionate nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", documento che racchiude il programma di lotta alla frode predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per garantire - ai sensi dell'art.22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021

(Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza) - un corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati al PNRR.

L'Unità di Controllo si avvale nel corso dell'intera procedura di strumenti di verifica quali le checklist allegate alla manualistica pertinente adottate dall'UdM e quelle relative alle Schede tecniche in materia di DNSH allegate alla Circolare MEF-RGS n. 32/2021 (Allegato 3).

Sulla base delle risultanze dei controlli svolti, è possibile individuare eventuali criticità sistemiche che, se correttamente trattate, possono contribuire al miglioramento del Sistema di Gestione e Controllo del PNRR e portare in questo modo ad un eventuale aggiornamento delle procedure previste. In relazione alle stesse è possibile aggiornare la metodologia di campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo, così come fornire elementi utili per l'attività di analisi del rischio e, dunque, approntare adeguate misure antifrode anche in ottica preventiva.

In particolare, le verifiche, condotte dall'Unità di Controllo, si distinguono in:

- *verifiche ex ante*, antecedenti la finalizzazione delle procedure di attivazione/aggiudicazione delle risorse e alla rendicontazione da parte dei soggetti attuatori, consistenti in:
  - ✓ *controlli preliminari* all'adozione formale degli strumenti attuativi delle misure e propedeutiche alla trasmissione degli schemi degli atti alla Ragioneria Generale dello Stato, circa la coerenza programmatica, l'aderenza normativa alle prescrizioni PNRR e la conferma della disponibilità finanziaria;
  - ✓ *controlli su sussistenza di conflitti d'interesse e duplicazione delle fonti di finanziamento*, prodromiche all'adozione degli atti amministrativi di ammissione al finanziamento, consistenti in azioni di controllo al 100% delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (DSAN) rilasciate dai soggetti a diverso titolo coinvolti nelle procedure selettive e controlli specifici a campione basati sugli esiti della valutazione del rischio frode;
- *verifiche ex post*, successive all'attivazione della misura e alle attività rendicontative rese dai Soggetti attuatori, suddivise in:
  - ✓ *controlli formali al 100%* circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile attestante l'avanzamento delle spese sostenute e dei milestone e target, inserita dai Soggetti attuatori nel sistema informativo ReGiS;
  - ✓ *controlli sul conseguimento di target e milestone al 100%* della documentazione attestante gli avanzamenti dichiarati (se associati all'intervento), nonché la loro riferibilità, congruità e coerenza rispetto ai cronoprogrammi attuativi degli interventi;
  - ✓ *controlli amministrativi on desk* ed approfondimenti sul posto a campione relativi alla selezione dei progetti, alle spese sostenute e alle procedure ad esse collegate, nonché all'effettivo avanzamento di milestone e target;
  - ✓ *verifiche sulle richieste di erogazione delle risorse al Servizio centrale per il PNRR*, funzionali a garantire la completezza dei controlli avvenuti a supporto delle stesse.

Per quanto attiene alla funzione di rendicontazione, detta Struttura, in sinergia con l'Ufficio di Monitoraggio, procede a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR strumenti di rendicontazione attestanti il livello di conseguimento di *milestone* e *target* con cadenza almeno bimestrale, nonché l'ottemperamento, ove applicabile, del principio del DNSH, dei tagging e delle priorità trasversali. Tali strumenti consistono in:

- report tesi a restituire in forma discorsiva il raggiungimento degli obiettivi, nonché l'elenco delle evidenze e le giustificazioni di dettaglio;
- documentazione probatoria relativa a *milestone* e *target* coerentemente con quanto previsto dai meccanismi di verifica concordati, tramite gli *Operational Arrangements*, con la CE, nel rispetto delle “*Check list verifica M&T Amministrazioni Centrali*” (Allegato 1) e “*Check list indicatori di Progetto*” (Allegato 5);
- documentazione relativa al rispetto del principio del DNSH, ai sensi dell'articolo 17 del Reg. (UE) 2020/852 e Reg. (UE) 2021/241, e come da Circolare MEF-RGS 32/2021 con relativo Allegato (Allegato 3), con particolare riferimento alle Schede e Check list;
- documentazione relativa ai principi del Tagging clima e digitale, della parità di genere (Gender Equality) in relazione agli articoli 2, 3, paragrafo 3, del TUE, 8, 10, 19 e 157 del TFUE, e 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, della protezione e valorizzazione dei giovani e del superamento dei divari territoriali.

L'Ufficio Partecipa al “Tavolo di rendicontazione e controllo” istituito presso RGS.

### 4.3 Obiettivi, oggetto e tipologie di verifiche

In conformità alle raccomandazioni e indicazioni operative contenute nella Circolare DiPNRR del 19/05/2022, *Politica antifrode, conflitto di interessi e doppio finanziamento – Indicazioni nelle attività di selezione dei progetti*, nel quadro delle procedure di selezione dei progetti, in via preliminare e prodromica all'adozione dell'atto amministrativo di ammissione a finanziamento, le direzioni generali competenti sono tenute a raccogliere e a trasmettere alla DG GEFIM a fini di verifica la seguente documentazione:

- atto di nomina della commissione di valutazione e di ogni altro referente tecnico o amministrativo a vario titolo coinvolto nel procedimento;
- dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione di assenza di conflitto di interesse ai sensi del DPR n. 445/2000 sottoscritte da ogni funzionario della pubblica amministrazione o esperto esterno che svolga incarichi specifici nella procedura di selezione (Responsabile unico del procedimento, membri delle Commissioni di gara, ecc.), unitamente alla copia fotostatica del relativo documento di identità in corso di validità;
- dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 di assenza di conflitto di interesse e di non sussistenza di doppio finanziamento a carico dei soggetti che presentano i progetti per il finanziamento nell'ambito delle misure del Piano;
- elenco dei progetti ammessi a finanziamento con i relativi CUP;
- in casi di assegnazione di concessione di finanziamenti/contributi o prestiti a soggetti privati, certificazioni camerali delle imprese beneficiarie anche se in raggruppamento o associazione temporanea.

La DG GEFIM, nel minor tempo possibile e salvo specifiche richieste di integrazione documentale, effettua sulla documentazione ricevuta:

- controlli al 100% delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione verificando se le stesse siano effettivamente rese da parte dei soggetti obbligati e la conformità di tali autodichiarazioni alla normativa vigente;
- sulla base della valutazione del rischio delle misure attuate, svolge controlli specifici:

- ✓ sul conflitto d'interesse, l'Amministrazione farà uso delle funzionalità dedicate del sistema informativo ReGiS. Nelle more del loro sviluppo/attivazione/perfezionamento, si ricorre alla piattaforma Orbis la quale consente di raffrontare i dati del titolare effettivo dell'impresa beneficiaria di finanziamenti con quelli relativi a tutti i soggetti, interni ed esterni alla Amministrazione, a vario titolo coinvolti nei procedimenti selettivi. La verifica è estesa anche alle relazioni parentali del titolare dell'impresa beneficiaria per alcuni casi specifici (es: Persone Politicamente Esposte- PEP). Sono in corso specifiche attività di confronto con la società *Bureau van Dijk - Moody's Analytics*, per la piattaforma Orbis, al fine di verificare ulteriori funzionalità utili alle finalità sopra indicate.
- ✓ sui casi di doppio finanziamento, l'Amministrazione ricorre, una volta disponibile, al relativo modulo di ARACHNE; all'interrogazione della piattaforma OpenCUP; all'interrogazione della piattaforma PIAF con i dati relativi al soggetto beneficiario dei finanziamenti; in caso di similarità di progetti assegnati al medesimo soggetto verranno effettuati specifici approfondimenti e, nel caso, potrà essere richiesta alla Direzione competente la sospensione dell'atto di assegnazione delle risorse per dare seguito ai necessari specifici approfondimenti.

Gli esiti delle verifiche di pertinenza vengono comunicati alla Direzione responsabile dell'iniziativa per il seguito di competenza.

Per quanto attiene alle procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti nell'ambito delle iniziative a titolarità, anche se eseguito da una centrale di committenza ausiliaria, dovrà essere previsto esplicitamente l'obbligo del rilascio di un'autodichiarazione di assenza di conflitto di interesse a carico dei funzionari della pubblica amministrazione che svolgano incarichi specifici nella procedura di gara (Responsabile unico del procedimento, membri delle Commissione di gara, ecc.) ed a carico dei partecipanti ai bandi di gara in linea con la normativa vigente del codice dei contratti pubblici (cfr. in particolare artt. 42 e 77 del d.lgs. 50/2026).

In questo caso l'onere della verifica preventiva rispetto all'aggiudicazione dell'appalto spetta alla stazione appaltante (o eventualmente alla centrale di committenza, nei casi di attivazione) ed i relativi esiti dovranno essere comunicati, senza ritardo, unitamente a tutta la documentazione di riferimento, alla Direzione Generale Gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Dipartimento Unità di Missione PNRR ai fini della relativa registrazione informatica.

L'adempimento delle verifiche *ex ante* in materia di conflitto d'interessi e doppio finanziamento non pregiudica l'obbligo gravante sull'UdM di effettuare controlli *ex post* a campione circa i medesimi aspetti prima della presentazione della rendicontazione sul conseguimento degli obiettivi semestrali al Servizio centrale per il PNRR.

Riassumendo, le tipologie di controllo di competenza del MASE previste nell'ambito del PNRR possono essere sintetizzate nello schema seguente e verranno illustrate più in dettaglio nei paragrafi successivi.

Tipologia di controllo	Descrizione	Tempistica di controllo
Verifica formale sul 100% della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento delle spese, di <i>target</i> e <i>milestone</i> di progetto	Correttezza e completezza dei dati e dei documenti di progetto nonché loro coerenza con lo stato di avanzamento del progetto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alla ricezione delle Domande di Rimborso dei soggetti attuatori;</li> <li>- Propedeutico all'invio della Rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR.</li> </ul>



Tipologia di controllo	Descrizione	Tempistica di controllo
Verifiche amministrative on desk ed eventuali approfondimenti sul posto (anche a campione) in merito a selezione dei progetti, procedure attuative e spese svolte su base campionaria	Controllo su correttezza e conformità delle procedure di gara/affidamento e sulla legittimità e ammissibilità delle spese rendicontate dai Soggetti attuatori ed estratte sulla base di un'accurata analisi dei rischi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- alla ricezione delle Domande di rimborso dei soggetti attuatori;</li> <li>- Propedeutico all'invio della Rendicontazione al servizio centrale del PNRR</li> </ul>
Verifiche su <i>target</i> e <i>milestone</i> del Piano sul 100% degli avanzamenti realizzati	Verifica finalizzate ad accertare l'avanzamento dei <i>target</i> e <i>milestone</i> del PNRR attraverso l'esame della documentazione probatoria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- alla ricezione delle Domande di rimborso dei soggetti attuatori;</li> <li>- Propedeutico all'invio della Rendicontazione al servizio centrale del PNRR</li> </ul>

L'insieme delle risultanze dei controlli fin qui descritti è funzionale alla predisposizione della documentazione rendicontativa delle spese sostenute e del soddisfacente conseguimento di *milestone* e *target* a corredo delle Richieste di erogazione delle risorse trasmesse dall'Ufficio di Gestione finanziaria e contabilità al Servizio centrale per il PNRR.

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:

1. Controlli formali:

- 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.

2. Controlli sostanziali:

- 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;
- le *checklist* di controllo *on desk* e *in loco* sono correttamente compilate, firmate ed archiviate.

Per quanto riguarda la rendicontazione delle spese, l'attività di controllo ai fini delle richieste di erogazione delle risorse si estrinseca nella verifica che tutte le procedure di controllo *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* prima descritte siano state effettuate in modo completo ed esaustivo.

Tali controlli infatti sono fondamentali per la compilazione della prevista dichiarazione di gestione da parte del dirigente della DG GEFIM, che secondo la normativa prevista deve essere inviata in allegato alle Richieste di pagamento al Servizio Centrale per il PNRR, previa apposizione della firma digitale da parte dello stesso.

I format della citata documentazione (Checklist, Dichiarazione di Gestione, ecc.) sono riportati negli allegati al Manuale dei controlli.

Successivamente a ciascuna delle verifiche sopra citate, la funzione di controllo procede a registrare sul sistema informativo del PNRR (ReGiS) le relative risultanze e a garantire la messa in atto delle necessarie misure correttive nei casi riscontrati di irregolarità, segnalando eventuali casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse. Il Responsabile Antifrode individuato all'interno dell'Unità di Missione provvederà, a sua volta, a segnalare in modo tempestivo tali irregolarità all'Ufficio IV del Servizio Centrale per il PNRR e al Nucleo Speciale Spesa pubblica e Repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza.

In merito alle segnalazioni, si prevede inoltre che tutto il personale coinvolto abbia l'obbligo di segnalare le irregolarità e i casi sospetti di frode. Al riguardo, si provvede all'istituzione e alla promozione di specifici meccanismi di segnalazione di frodi sia presunte che acclarate, con particolare attenzione al *whistle-blowing*.

#### 4.3.1 *Verifiche amministrative on desk ed eventuali approfondimenti sul posto*

Il MASE, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale ed il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse, effettua controlli circa la regolarità delle procedure di gara/affidamento adottate per l'attuazione dell'intervento nonché l'effettività, la legittimità e l'ammissibilità delle spese sostenute e rendicontate dai Soggetti attuatori, a seguito del campionamento svolto sulla base delle modalità descritte nel capitolo 5 - *Campionamento per il controllo di procedure e spese*.

I controlli amministrativi *on desk* e *in loco* sono propedeutici all'invio della rendicontazione al Servizio Centrale del PNRR ed, al fine di garantire gli stessi nei tempi previsti ed evitare difficoltà legate alle diverse fattispecie attuative delle misure, sono effettuati sia "in itinere", durante l'esecuzione dei progetti, che successivamente al completamento degli stessi.

Questi controlli consistono nella realizzazione di puntuali verifiche rispetto a diversi aspetti, in particolare, l'Unità di Controllo procede a:

1. *verifiche sulla selezione dei progetti*: tale verifica viene effettuata preliminarmente a quella sulla procedura e in corrispondenza del primo pagamento trasmesso dal Soggetto attuatore.

La funzione di controllo in prima istanza dovrà effettuare verifiche su:

- a) la coerenza rispetto alla missione e alla componente, il rispetto dei principi trasversali del PNRR e l'associazione di eventuali *target e milestone* del Piano;
- b) 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*);
- c) l'esistenza della documentazione amministrativa relativa all'intera procedura di selezione del Soggetto attuatore e del relativo progetto;
- d) la conformità della procedura adottata e la coerenza con la normativa europea e nazionale di riferimento e con gli indirizzi forniti nei documenti di Gestione e Controllo del PNRR;
- e) la presenza di un atto di ammissione del progetto sul PNRR;

- f) l'esistenza di un atto d'obbligo/convenzione tra il Soggetto attuatore e l'Amministrazione e l'adeguatezza dei relativi termini e condizioni con il PNRR ed il Sistema di Gestione e Controllo;
- g) il rispetto della normativa in materia di informazione, pubblicità e trasparenza;
- h) l'assenza di conflitti di interesse.

2. *verifiche delle procedure attuative del progetto*: 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 esterni 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:

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

3. *verifiche della spesa del progetto e dell'avanzamento di milestone e target per la quota parte di competenza*: ogni procedura attuativa potrà generare delle spese che saranno 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:

- a) 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*;
- b) coerenza tra le informazioni relative all'avanzamento fisico del progetto con le condizionalità derivanti dall'Allegato alla CID e i meccanismi di verifica risultanti dagli OA;
- c) 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;
- d) 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;
- e) correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista civilistico e fiscale;

- f) tracciabilità dei flussi (esistenza di un sistema di contabilità separata o codice contabile adeguato a tutte le transazioni relative al progetto);
- g) rispetto della metodologia concordata nel caso di rendicontazione attraverso le Opzioni di Costo Semplificato (OCS) e della corretta esposizione dei costi;
- h) verifica dell'assenza del doppio finanziamento.

Sulla base dell'adesione al Protocollo d'Intesa concluso tra RGS e Guardia di Finanza il 17 dicembre 2021, avvenuta il 12 maggio 2022, saranno definite le modalità di cooperazione con la Guardia di Finanza per lo svolgimento dei controlli *in loco*. I poteri ispettivi della GdF saranno, infatti, necessari per il buon esito delle verifiche.

4. *Verifiche sulla selezione dei progetti*: Il MASE individua i singoli progetti da ammettere a finanziamento ricorrendo sia alle proprie strutture amministrative preposte in caso di progetti a titolarità (Dipartimenti, Servizi, Uffici, etc.), che opereranno direttamente in veste di soggetto attuatore titolare del progetto incluso all'interno dell'investimento o riforma 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;
- 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.

Tale verifica viene effettuata, preliminarmente alla verifica della procedura e in corrispondenza del primo pagamento.

Di seguito vengono descritte le attività indispensabili *per le fasi di controllo delle verifiche on desk*:

- 1) *Assegnazione del controllo*: il controllore riceve l'assegnazione della verifica da svolgere da parte del Responsabile dei controlli, anche attraverso notifica del sistema informativo, laddove previsto, con indicazione puntuale dei riferimenti delle spese da sottoporre a controllo (indicazione del CUP, CIG, Soggetto attuatore, giustificativi di spesa, n. pagamento ecc.).

La verifica viene svolta indicativamente entro 30 giorni dalla presa in carico da parte del controllore (o secondo le tempistiche previste dall'Amministrazione centrale titolare di intervento), 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.

- 2) *Avvio dell'istruttoria*: il controllore incaricato avvia l'istruttoria attraverso l'analisi della documentazione presente nel Sistema informativo e procede alla compilazione della checklist pertinente per tipologia di fase e procedura oggetto di verifica (verifica formale/verifica delle procedure e delle spese/verifica di *target* e *milestone*).

Le checklist sono generalmente articolate in sezioni in cui sono presenti i diversi punti di controllo a seconda della tipologia di procedura cui fanno riferimento.

- 3) *Richiesta di integrazioni*: nel caso in cui la documentazione agli atti non risultasse esaustiva ai fini del completamento dell'istruttoria in corso, il controllore in genere 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.
- 4) *Risultanze 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 checklist, indica le risultanze del controllo e le eventuali osservazioni e raccomandazioni, nonché le eventuali prime segnalazioni di irregolarità.
- 5) *Eventuale contraddittorio*: il soggetto attuatore, acquisite le risultanze del controllo, può trasmettere controdeduzioni necessarie a rivedere le risultanze del controllo con la valutazione dei nuovi elementi presentati, secondo le tempistiche previste dalla struttura individuata per effettuare i controlli.
- 6) *Chiusura del controllo*: il controllore, valutati i nuovi elementi presentati in contraddittorio, valuta, motivando opportunamente, se modificare o se confermare l'esito già espresso, procedendo alla chiusura definitiva del controllo mediante compilazione e sottoscrizione della checklist definitiva, registrando l'esito del controllo nel sistema informativo.

Le checklist saranno firmate e compilate dal controllore con particolare attenzione al campo "Note/Commenti", al fine di rappresentare elementi risultati meritevoli di approfondimento nell'espletamento della verifica, riportando puntualizzazioni/osservazioni da esso derivanti con la descrizione della documentazione visionata.

In caso di eventuali approfondimenti in loco, le fasi di istruttoria sopra descritte si integrano con le seguenti attività:

- 1) *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 (o secondo le tempistiche previste dall'Amministrazione centrale titolare di intervento).

- 2) *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 (checklist apposita e verbale di approfondimento in loco).
5. *Verifiche delle procedure attuative del progetto*: Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, al fine di garantire l'avvio, l'attuazione e la piena funzionalità dei singoli interventi può ricorrere a soggetti attuatori esterni 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 comunitaria 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:

- esistenza della documentazione amministrativa relativa all'intera procedura;
  - verifica della procedura adottata in conformità alla normativa comunitaria, nazionale e di settore di riferimento;
  - verifica del rispetto della normativa in materia di ambiente, informazione, pubblicità e trasparenza, pari opportunità e non discriminazione.
6. *Verifiche della spesa del progetto:* Ogni procedura attuativa potrà generare delle spese che saranno 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, effettuare le seguenti verifiche:
- conformità alle pertinenti norme in materia di ammissibilità della spesa, alle categorie previste le missioni/componenti del PNRR e con quanto approvato nella scheda progetto;
  - completezza della documentazione giustificativa a supporto della realizzazione della spesa;
  - 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<sup>5</sup>);
  - 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.

#### 4.3.2 *Verifica degli 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 potranno essere associati i *target* e *milestone* del PNRR. A tal fine il MASE, in riferimento agli avanzamenti di *target* e *milestone*, ha la responsabilità di:

- Accertare 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;
- garantire l'associazione, laddove rispondenti, di *target* e *milestone* pertinenti ai progetti attuati da soggetti attuatori (a regia);

---

<sup>5</sup> Il soggetto attuatore deve prevedere nei propri sistemi / strumenti di contabilità l'individuazione univoca e puntuale del capitolo/cassetto contabile oggetto delle transazioni e trasferimenti finanziari.



- accertare la coerenza della tempistica di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto;
- accertare la coerenza tra l'avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa, in riferimento a tutti i progetti finanziati;
- valorizzare gli indicatori di natura quali/quantitativa associati ad investimenti e riforme a propria titolarità.

Tali verifiche sono rivolte all'accertamento della coerenza delle informazioni di avanzamento fisico associate ai progetti finanziati, al fine di segnalare eventuali incongruenze o criticità legate all'attuazione.

I controlli su *target* e *milestone*, così come sulle spese, sono propedeutici all'invio della rendicontazione al servizio centrale del PNRR. In particolare, il MASE dovrà, in riferimento all'avanzamento di *target* e *milestone* dei soggetti attuatori ed agli interventi e/o riforme realizzati direttamente, accertare:

- 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'adeguata documentazione a supporto dei valori realizzati per i *target* e *milestone*, archiviata nel sistema informativo.

#### 4.4 Procedure di esecuzione delle verifiche

In generale 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.

##### 4.4.1 Principali fasi di controllo delle verifiche on desk

- A. Assegnazione del controllo:** Il controllore riceve l'assegnazione della verifica da svolgere da parte del Dirigente responsabile dell'Ufficio rendicontazione e controllo, con indicazione puntuale dei riferimenti delle spese/*milestone* e *target* da sottoporre a controllo. La verifica viene svolta indicativamente entro 30 giorni dalla presa in carico da parte del controllore (o secondo le tempistiche previste dall'Amministrazione), 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 e procede alla compilazione della *check-list*

pertinente per tipologia di fase e procedura oggetto di verifica (verifica formale/verifica delle procedure e delle spese/verifica di *target* e *milestone*). Le *check-list* (di cui in allegato si forniscono dei format di riferimento), sono generalmente articolate in sezioni in cui sono presenti i diversi punti di controllo a seconda della tipologia di procedura cui fanno riferimento;

- 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 in genere 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. **Risultanze 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. **Eventuale contraddittorio:** Il soggetto attuatore, acquisite le risultanze del controllo, può trasmettere controdeduzioni necessarie a rivedere le risultanze del controllo con la valutazione dei nuovi elementi presentati;
- F. **Chiusura del controllo:** Il controllore, valutati i nuovi elementi presentati in contraddittorio, valuta, motivando opportunamente, se modificare o se confermare l'esito già espresso, procedendo alla chiusura definitiva del controllo mediante compilazione e sottoscrizione della *check list* definitiva, registrando l'esito del controllo nel sistema informativo. Particolare attenzione sarà data al campo "Note/Commenti", al fine di rappresentare elementi risultati meritevoli di approfondimento nell'espletamento della verifica, con le relative puntualizzazioni/osservazioni da esso derivanti e la descrizione della documentazione visionata.
- G. **Registro dei controlli:** Il Registro dei Controlli è tenuto, aggiornato e gestito unicamente dall'Unità di Controllo dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo e verrà aggiornato in contemporanea con lo svolgimento di ogni verifica. 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 4 Registro dei Controlli) e consiste in un'interfaccia tabellare con l'indicazione delle seguenti voci:
- ✓ Punti di controllo;
  - ✓ Tipo di controllo;
  - ✓ Oggetto del controllo;
  - ✓ Elenco dei documenti verificati;
  - ✓ Esito;
  - ✓ Note;
  - ✓ Data compilazione checklist;
  - ✓ Verifiche sul posto;
  - ✓ Importo ammissibile;
  - ✓ Importo non ammissibile;
  - ✓ Motivazione;
  - ✓ Data inizio contraddittorio;
  - ✓ Data fine contraddittorio;
  - ✓ Importo ammesso;

✓ Note.

La documentazione informatica ottenuta a seguito della verifica verrà archiviata all'interno del Registro informatizzato, da cui saranno consultabili i materiali e/o Checklist relativi a ciascuna procedura di verifica. Scopo del registro sarà raccogliere, organizzare e, all'occorrenza, condividere il patrimonio di dati prodotti a seguito di ogni controllo.

Il materiale, collegato ad ogni Investimento o Riforma afferente al PNRR, sarà indicizzato per permetterne la consultazione in un'ottica di condivisione o ulteriore verifica o approfondimento.

#### *4.4.2 Fasi specifiche per eventuali approfondimenti in loco*

Nel caso di eventuali approfondimenti in loco, le fasi di istruttoria già descritte nel paragrafo precedente 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 (*check-list* apposita e verbale di approfondimento in loco).

#### *4.4.3 Esiti delle verifiche ed eventuale segnalazione delle irregolarità*

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 controllare 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.

Qualora il controllore, durante l'espletamento delle proprie attività di controllo, rilevi l'esistenza di una presunta irregolarità, procede alla compilazione dell'apposita sezione presente sulle *check-list*. In tale sezione il controllore fornisce una breve sintesi delle criticità emerse, la descrizione della presunta irregolarità, l'eventuale impatto finanziario e le spese o i *target/milestone* non ritenuti ammissibili, indicando la documentazione di riferimento dalla quale emergono gli elementi di anomalia.

## 5 CAMPIONAMENTO PER IL CONTROLLO DI PROCEDURE E SPESE

Il sistema di controllo aggiuntivo del PNRR opera secondo principi di semplificazione, efficacia e flessibilità e si basa su un approccio proporzionale ai rischi attribuibili alle procedure e alle spese appartenenti all'universo campionabile e basato sul campionamento delle procedure e delle spese da sottoporre a controllo. Il MASE, pertanto, nell'ambito delle attività di indirizzo di propria competenza<sup>6</sup>, procede a definire 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.



### DETTAGLIO INFORMATIVO - ARACHNE

Il sistema ARACHNE è uno strumento informativo di analisi dei potenziali rischi di frode di progetti, beneficiari/soggetti attuatori, contratti e contraenti e le informazioni ivi contenute possono essere utilizzate come preziosi orientamenti a supporto dell'attuazione del PNRR, seppur non rappresentano elementi probatori e certi negli esiti delle stesse attività di gestione e controllo. È pertanto da considerarsi uno strumento di orientamento e supporto della strategia antifrode del PNRR, nonché delle attività, in questo caso di analisi dei rischi, dell'Amministrazione centrale responsabile.

Mettendo a disposizione degli utenti abilitati indicatori e ranking di rischio alimentati da fonti dati di tipo "esterno", quali banche dati mondiali (ORBIS e Lexis Nexis World compliance), sistemi informativi della Commissione Europea (VIES e Infoeuro) e da fonti dati interne allo Stato Membro (Banca Dati Unitaria del MEF-RGS-IGRUE), ARACHNE si mostra particolarmente indicato per supportare, oltre le attività di monitoraggio periodico del rischio di frode, anche le attività di analisi dei rischi ai fini del campionamento.

Il sistema ARACHNE, sulla base dei dati acquisiti, calcola e visualizza fino a 102 indicatori di rischio classificati in 7 categorie principali di rischio: appalti; gestione dei contratti; ammissibilità; concentrazione; prestazione; ragionevolezza; rischio per la reputazione e allerta frode. Il sistema calcola un punteggio complessivo per ciascuna delle 7 categorie (con punteggio massimo 50); la media dei punteggi delle 7 categorie di rischio restituisce un indicatore di "rischio complessivo" (con punteggio massimo 50) del progetto, del soggetto attuatore, del contratto o dei contraenti.

Nell'ambito dell'analisi del rischio, il MASE si avvale anche della Piattaforma Nazionale Integrata Anti-frode (PIAF). 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 sia in fase *ex ante* (funzione preventiva) che in fase *ex post*.

<sup>6</sup> Ogni Amministrazione Centrale, come previsto dal D.L. 77/2021 all'art. 8 c.3, "emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento dei milestone e target e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile".



## **DETTAGLIO INFORMATIVO - PIAF**

La piattaforma PIAF è una progettualità antifrode sviluppata dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (A.F.Co.S italiano) e dal MEF, e cofinanziata dalla Commissione europea (OLAF). La piattaforma è finalizzata alla prevenzione di irregolarità e frodi e permette di armonizzare dati provenienti da fonti diverse, raccogliendoli in modo telematico, strutturato e sicuro.

Tra le sue funzionalità rientrano:

- La consultazione del Sistema Informativo del Casellario Giudiziale del Ministero della Giustizia, al fine di risalire a condanne per reati specifici di frode, e del Sistema di monitoraggio delle irregolarità e frodi sui Fondi comunitari della Corte dei Conti.
- Strumenti utili a contrastare il fenomeno del “doppio finanziamento”, attingendo sia alla banca dati “Irregularities Management System” (IMS) dell'OLAF che alle banche dati relative ai finanziamenti a gestione diretta delle Direzioni Generali della Commissione europea.

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 conflitto d'interesse.

L'universo di riferimento per il campionamento potrà essere costituito dai progetti per i quali è stata presentata una o più domande di rimborso di spesa nel periodo di riferimento. Le attività di campionamento e successivo controllo amministrativo avverranno prima della presentazione della rendicontazione di spesa e *target* e *milestone* al Servizio centrale per il PNRR.

L'estrazione di un campione di spese da sottoporre alle verifiche amministrative, la cui dimensione dovrà essere almeno pari al 15% della popolazione campionabile, si compone di una serie di step procedurali, come di seguito riportato:

- 1) acquisizione delle Domande di rimborso dei Soggetti Attuatori per progetti a regia e titolarità, nel periodo di riferimento da/a, prima dell'invio della rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR;
- 2) definizione di un elenco di spese rendicontate a cui saranno associate procedure e relativi progetti;
- 3) esecuzione dell'analisi dei rischi e attribuzione dei punteggi di rischio ai diversi soggetti realizzatori/affidamenti;
- 4) estrazione delle procedure/ soggetti realizzatori con punteggio più alto;
- 5) nell'ambito delle procedure/soggetti realizzatori con punteggio più alto, individuazione delle spese fino a concorrenza del limite minimo previsto per il campionamento.



## 5.1 Analisi dei rischi

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 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.

Nell'ambito delle operazioni di analisi dei rischi l'Amministrazione nella figura del Referente antifrode incaricato presso l'Unità di Missione PNRR del MASE, coadiuvato dall'Unità di Controllo, potrà combinare in diversi modi i risultati ottenuti con l'utilizzo del sistema Arachne con quelli ottenuti con i sistemi standard, prevedendo la comparazione, secondo giudizio professionale, delle due analisi di rischio (Analisi standard e analisi ARACHNE), applicando per gruppi omogenei di operazioni l'una o l'altra analisi di rischio ovvero aggiungendo alla già determinata popolazione campionata derivante dall'analisi standard una ulteriore popolazione integrativa derivante dall'analisi ARACHNE.

### 5.1.1 Strategia per la valutazione del rischio

Per la definizione del punteggio di rischio associato a ciascuna milestone/target vengono utilizzati dei fattori di rischio predefiniti. A ciascuno è assegnato un punteggio in base alla criticità rilevata per l'investimento in considerazione:

- 0 – Rischio minimo;

- 1 – Rischio basso;
- 5 – Rischio medio;
- 10 – Rischio alto;

In particolare sono stati considerati significativi i seguenti 7 fattori di rischio:

1. Fattore 0;
2. Tipologia di autorità attuatrice/I;
3. Numero di autorità attuatrici;
4. Tipologia di beneficiari finali (pubblici/privati);
5. Numero di beneficiari finali;
6. Tagging (ambientale, climatico, digitale);
7. Complessità del meccanismo di verifica;

Nella prima categoria (Fattore 0) rientrano l'entrata in vigore/pubblicazione di decreti/direttive/strategie/piani/metodologie o qualsiasi altro tipo di adozione di atto legislativo o invio di comunicati stampa. Questi milestone/target sono generalmente considerati a basso rischio (Valore 0 oppure 1).

Nella seconda categoria (Tipologia di autorità attuatrice/i) è necessario distinguere tra enti locali, regionali e Amministrazioni centrali che avviano/implementano l'investimento; nel caso degli enti locali il rischio da calcolare è più elevato (in quanto presentano statisticamente un rischio maggiore in termini di implementazione rispetto alle amministrazioni centrali). L'attribuzione dei rispettivi punteggi è la seguente:

- Amministrazioni centrali: Rischio basso (1);
- Enti regionali: Rischio medio (5);
- Enti locali: Rischio alto (10).

Nella terza categoria (Numero di autorità attuatrici) è necessario tenere in considerazione che, in generale, all'aumentare del numero di amministrazioni o enti locali/regionali coinvolti nell'implementazione dell'investimento il rischio aumenta per fattori legati ad esempio a:

- Aggregazione di dati di natura eterogenea;
- Difficoltà di comunicazione tra i soggetti coinvolti;
- Difficoltà di implementazione;
- Difficoltà di campionamento;

In questo caso l'attribuzione dei punteggi è la seguente:

- Basso numero di autorità attuatrici (1 autorità): Rischio basso (1);
- Medio numero di autorità attuatrici (2-5 autorità): Rischio medio (5);
- Elevato numero di autorità attuatrici (>5 autorità): Rischio alto (10).

Per quanto riguarda la quarta categoria (Tipologia di beneficiari finali - pubblici/privati), il punteggio per il fattore di rischio, a parità di altre condizioni, aumenta nel caso di soggetto privato piuttosto che di soggetto pubblico, secondo la seguente attribuzione di punteggi:

- Beneficiario finale pubblico: Rischio basso (1);
- Beneficiario finale pubblico e privato: Rischio medio (5);
- Beneficiario privato: Rischio alto (10).

Secondo il quinto fattore (Numero di beneficiari finali), il rischio aumenta proporzionalmente all'aumentare del numero degli stessi. Anche in questo caso ciò avviene per variabili legate ad esempio a:

- Aggregazione di dati di natura eterogenea;
- Difficoltà di comunicazione tra i soggetti coinvolti;
- Difficoltà di implementazione;
- Difficoltà di campionamento.

In questo caso l'attribuzione di punteggio è la seguente:

- Basso numero di beneficiari finali (<59 beneficiari) : Rischio basso (1);
- Medio numero di beneficiari finali (60-80 beneficiari): Rischio medio (5);
- Elevato numero di beneficiari finali (>80 beneficiari): Rischio alto (10).

In base al sesto fattore (Tagging) il rischio aumenta in presenza di milestone/target con valori percentuali non nulli in ambito climatico, ambientale o digitale:

- Assenza di Tag: Rischio basso (1);
- Presenza di Tag: Rischio alto (10).

Nella settima categoria (Complessità del Meccanismo di verifica), infine, il rischio generalmente aumenta in presenza di milestone/target nelle quali il meccanismo di verifica coinvolge l'analisi di dati da differenti progetti/siti oppure l'evidenza per il raggiungimento dell'obiettivo è fornita da fonti esterne all'Amministrazione. Possono pertanto essere attribuiti i seguenti punteggi:

- Meccanismo di verifica a ridotta complessità: Rischio basso (1);
- Meccanismo di verifica a alta complessità: Rischio alto (10).

Si noti che, in assenza delle informazioni necessarie per stabilire il livello di rischio di uno o più fattori tra quelli elencati, verrà assegnato in via precauzionale il punteggio più alto (10 punti).

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

$$\text{Rischio totale} = \text{Fattore di rischio}_0 * \sum_{\text{Fattore di rischio}=1}^6 \text{Fattore di rischio}$$

Il punteggio di rischio totale associato al singolo milestone/target varia da un minimo di 6 a un massimo di 60 punti, e può essere classificato in base alla seguente tabella:

Rischio totale	0	6-20	21-40	41-60
	<i>Rischio minimo</i>	<i>Rischio basso</i>	<i>Rischio medio</i>	<i>Rischio alto</i>

## 5.2 Estrazione del campione

L'amministrazione dovrà individuare una procedura al fine di estrarre 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 delle spese prevista per l'estrazione del campione. Nel caso la somma delle spese estratte con punteggio più alto risulti superiore oppure inferiore alla soglia minima individuata per il campionamento, l'amministrazione potrà indicare come procedere al fine di garantire il raggiungimento dell'importo di spesa da controllare, ad esempio:

- Nel caso in cui le spese stratte risultino superiori, si potrebbe procedere alla selezione delle spese con gli importi più alti in ordine decrescente sino alla concorrenza della soglia minima prevista per l'estrazione del campione;
- Nel caso in cui invece le spese estratte risultino inferiori, si potrebbe procedere alla selezione di ulteriori spese dal *ranking* immediatamente inferiore a quello delle ultime spese estratte, fino al raggiungimento della soglia minima indicata.

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).

In ogni caso, la descrizione delle modalità adottate, sulla base dell'analisi dei rischi condotta al momento di ciascuna estrazione, deve essere riportata in un verbale di campionamento.

Tenendo conto delle specificità del PNRR, l'analisi dei rischi e la metodologia di campionamento verranno riesaminate annualmente.

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 PRINCIPALI TIPOLOGIE DI PROCEDURE E SPESE DA SOTTOPORRE A CONTROLLO E STRUMENTI OPERATIVI

### 6.1 Controlli sulle procedure di selezione dei progetti

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)<sup>7</sup>, 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 la mitigazione dei cambiamenti climatici;
2. principio del *Tagging* clima e digitale<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup>;

<sup>7</sup> Ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/85

<sup>8</sup> Individuati dall'art.18 par.4 lettera e) e f) del Regolamento (UE) 2021/241

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art.34 del Regolamento (UE) 2021/241

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art.9 del Regolamento (UE) 2021/241

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 8 comma 5 del dl 77/2021

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

- risultino coerenti con le finalità previste dall'intervento e rispettino i vincoli definiti secondo la Missione, la Componente e l'Investimento PNRR;
- 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);
- 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;
- 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 ricorda 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<sup>12</sup>.

Inoltre, ai sensi dell'art 6 comma 2 del Regolamento (UE) 241/2021, sono ammissibili le spese connesse ad attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione necessarie per la gestione del dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi. In particolare sono ammissibili i costi relativi alla predisposizione e realizzazione di studi, riunioni di esperti, consultazione dei portatori di interessi, azioni di informazione e comunicazione, comprese azioni di sensibilizzazione inclusive e la comunicazione istituzionale in merito alle priorità politiche dell'Unione, nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi del regolamento, spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni, strumenti informatici istituzionali, nonché tutte le altre spese di assistenza tecnica e amministrativa sostenute dalla Commissione ai fini della gestione del dispositivo. Le spese possono anche riguardare i costi di altre attività di sostegno, come il controllo di qualità e il monitoraggio dei progetti sul campo e i costi della consulenza *inter pares* e degli esperti per la valutazione e l'attuazione di riforme e investimenti.

Per agevolare le attività di verifica dei vari organismi di controllo del PNRR, l'Amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Piano deve rendere disponibile un documento descrittivo dell'intero processo di selezione attuato per individuare i progetti da finanziare. Per ogni modalità di selezione attivata per individuare i singoli interventi da finanziare, l'Amministrazione centrale deve specificare in un documento descrittivo le responsabilità e le attività degli Uffici coinvolti, le varie fasi procedurali

---

<sup>12</sup> Cfr. *infra*, par. 6.2.2.



previste, le modalità e la sede di archiviazione dei documenti di riferimento delle singole attività individuate. Ad esempio, la descrizione del processo di selezione può essere contenuta in un manuale procedurale già in uso presso l'Amministrazione oppure in una pista di controllo procedurale simile a quella utilizzata nei fondi strutturali europei.

Più nello specifico, 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 MASE 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 MASE secondo modalità e procedure amministrative già previste dalla normativa vigente, quali:

1. procedura concertativo-negoziale;
2. procedura di selezione tramite avviso pubblico, che può essere di tipo valutativo con graduatoria o a sportello;
3. individuazione di progetti tramite appositi atti normativi (es. leggi di finanziamento).

#### **B1. 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 legge<sup>13</sup> e prevede i seguenti elementi di controlli:

- verifica del rispetto della normativa in materia di informazione, pubblicità e trasparenza;
- verifica sull'ammissibilità del soggetto proponente;
- verifica sull'ammissibilità delle proposte;

---

<sup>13</sup> 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 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.

## **B2. 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;
- verifica della sostenibilità/durabilità del progetto;
- verifica sull'avvenuta comunicazione dell'esito al soggetto attuatore;
- verifica in merito alla pubblicazione delle candidature risultate idonee.

## **B3. Individuazione di progetti tramite appositi atti normativi (es. leggi di finanziamento)**

L'individuazione di progetti può avvenire anche tramite appositi atti normativi (es. leggi di finanziamento) che prevedono un'assegnazione di risorse destinate a Comuni/Enti locali per perseguire specifiche finalità di sviluppo. Successivi decreti rendono operativi gli indirizzi di Politica nazionale, attivando procedimenti amministrativi finalizzati all'attribuzione delle risorse, generalmente operando una ripartizione territoriale della dotazione finanziaria e definendo i criteri per la selezione e la realizzazione degli investimenti. In tale caso, le procedure di selezione prevedono, gli elementi di controllo di seguito riportati:

- verifica della completezza della domanda;
- verifica dei requisiti di ammissibilità e delle cause di esclusione:

- verifica sull'ammissibilità del soggetto proponente;
- verifica del rispetto delle norme nazionali e comunitarie e della coerenza con le finalità previste nella Scheda di dettaglio della Componente del PNRR e con i relativi target e/o milestone associati;
- verifica del rispetto delle norme comunitarie e nazionali in materia di trasparenza, contrattualistica pubblica, uguaglianza di genere, pari opportunità e tutela dei diversamente abili;
- verifica della pertinenza del progetto alle condizioni previste nei documenti pubblicati per l'avviso di finanziamento e criteri di ammissibilità;
- verifica dell'efficacia dell'operazione;
- verifica dell'efficienza del progetto;
- verifica dell'utilità del progetto;
- verifica della sostenibilità/durabilità del progetto;
- verifica della formalizzazione degli atti di ammissione al finanziamento sul PNRR;
- verifica della richiesta di formale accettazione da parte dei Soggetti Attuatori del finanziamento e degli obblighi ad esso connessi.

## 6.2 Controlli sulle procedure di affidamento

### 6.2.1 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 MASE 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).

### 6.2.2 Aiuti di Stato

Le regole sugli aiuti di Stato si applicano solamente alle azioni che soddisfano tutti i criteri enumerati all'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e segnatamente:

- la misura determina un trasferimento di risorse pubbliche;
- crea un vantaggio economico che l'impresa non avrebbe altrimenti ricevuto in condizioni normali di mercato;
- l'aiuto deve essere selettivo ed in questo modo influenzare l'equilibrio tra alcune imprese e i loro concorrenti;
- l'aiuto deve compromettere o rischiare di compromettere la concorrenza e il mercato tra gli Stati membri.

Gli Stati membri sono tenuti ad informare la Commissione europea in merito ad ogni piano per finanziare o modificare un aiuto di Stato, e non possono dare attuazione a tale aiuto fin quando questo non sia stato autorizzato dalla CE. La Commissione europea, infatti, stabilisce se la misura costituisce o meno un aiuto di Stato e, in caso affermativo, se si qualifica o meno come esenzione ai sensi dell'articolo 107 del Trattato. Alcune azioni possono inoltre essere esentate dalla notifica sulla base di un Regolamento di esenzione. Sulla base di questi Regolamenti, la CE può dichiarare alcune categorie di aiuti di Stato compatibili con il Trattato, se essi rispondono pienamente a determinate condizioni, così da esentarli dalla procedura di notifica. Esistono numerose aree-chiave di rischio che le attività di controllo dovrebbero verificare in caso di aiuti di Stato, in particolare:

- che il regime d'aiuto è stato notificato e approvato dalla Commissione oppure, qualora non sia stato notificato, che è coperto da un regolamento di esenzione oppure soddisfa le regole del *de minimis*;
- che le imprese beneficiarie dell'aiuto soddisfano le condizioni del regime di aiuti come approvato dalla Commissione o che la natura dei progetti coperti da un regolamento di esenzione soddisfa le specifiche condizioni dell'esenzione;
- che non si verifichi una sovrapposizione di differenti fonti di finanziamento dell'aiuto, cosa che potrebbe infrangere le regole *de minimis* o che potrebbe determinare un superamento della soglia di esenzione prevista. Le verifiche sugli aiuti sono finalizzate ad assicurare la compatibilità con le regole del "*de minimis*" devono anche controllare, con modalità a campione, che l'aiuto rivolto ad un'impresa oltre il periodo di tre esercizi finanziari non abbia superato la soglia.

Le verifiche sugli aiuti di Stato di un determinato progetto devono essere condotte, oltre che per completare il controllo fatto in fase di selezione, al fine di:

- verificare se l'operazione abbia rilevanza ai fini degli aiuti di stato: indipendentemente dallo *status* giuridico del beneficiario (operatore pubblico o soggetto senza scopo di lucro), si deve verificare la tipologia di attività svolta, e dunque se svolge attività economica (offerta di beni e/o servizi al mercato);

- identificare la base giuridica di riferimento in base alla documentazione di selezione del progetto;
- individuare esattamente la forma di aiuto ed il rispetto del relativo disposto regolamentare comunitario applicando punti di controllo diversificati in funzione della tipologia di aiuti da verificare: regimi “*de minimis*”, regimi in esenzione per categoria, aiuti notificati (individuale o regimi).

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto le verifiche si articolano in base alla tipologia di aiuto e dunque consistono nel verificare:

- per il regime “*de minimis*” il rispetto della soglia attraverso i conti del beneficiario negli ultimi 3 anni antecedenti alla data di dichiarazione;
- la soglia “*de minimis*” rispetto al nuovo concetto di impresa unica, ovvero estendere la suddetta verifica a tutte le imprese dell'eventuale gruppo di appartenenza;
- per le esenzioni di categoria, il rispetto delle condizioni di PMI, le disposizioni comuni applicabili a tutte le misure (incentivazione, trasparenza, ecc....)
- per l'aiuto notificato (individuale o a regimi), le condizioni stabilite nell'aiuto approvato.

### 6.2.3 *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 cui si tratta 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 si tratta;
- 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 potere 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 costi sostenuti 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, il MASE nel provvedimento che dispone l'affidamento (determina/decreto/delibera a contrarre) 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 (MASE 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*:

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



#### 6.2.4 Conferimento di incarichi individuali

L'art.7, comma 6, del D.lgs. 165/2001 prevede che, 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.

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).

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.

Con riferimento ai contratti di lavoro subordinato, i successivi commi 2 e 4 del citato art. 1, prevedono che per i contratti a tempo determinato si applica la riforma dei concorsi pubblici contenuta all’art. 10 del

Decreto-legge 44/2021 (convertito in Legge 28 maggio 2021, n. 76) con la valutazione dei titoli per le figure a elevata specializzazione tecnica e la previsione della sola prova scritta digitale.

La durata dei contratti sarà di 36 mesi rinnovabili una sola volta e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2026. Il rinnovo sarà collegato al raggiungimento degli obiettivi del PNRR da parte delle Amministrazioni centrali titolari di interventi.

### 6.3 Controlli sulle spese

In conformità al principio di sana gestione finanziaria, in aggiunta ai controlli ordinari, il MiTE in qualità di Amministrazione centrale titolare d'interventi verifica la regolarità amministrativa e contabile e la legittimità delle spese sostenute dalla stessa Amministrazione (nel caso di progetti a titolarità) e dai soggetti attuatori (nel caso di progetti a regia), prima della presentazione della rendicontazione di intervento all'Ufficio MEF della Struttura centrale per il PNRR. Tali verifiche comprendono un esame completo dei documenti giustificativi di spesa e pagamento nonché di altra documentazione probatoria (quali fatture, quietanze di pagamento, prove di fornitura, verbali di collaudo, ecc.).

La tipologia di documentazione sottoposta a verifica sarà correlata alla tipologia di spesa prevista dal dispositivo di attuazione (opere pubbliche, servizi e forniture, conferimenti incarichi esterni etc.)

In particolare, la verifica delle spese è finalizzata a:

- verificare la sussistenza della documentazione amministrativa relativa alla richiesta di pagamento/domanda di rimborso dell'investimento, che dimostra il suo corretto finanziamento a valere sul PNRR (relativa missione, componente, misura, investimento e/o riforma); in particolare, verifica della sussistenza dell'atto giuridicamente vincolante tra Amministrazione titolare d'intervento e soggetto attuatore e della sua coerenza con il bando/avviso/atto di affidamento;
- verificare la completezza e la correttezza formale della richiesta di pagamento/domanda di rimborso e della documentazione giustificativa a supporto dell'«effettiva» realizzazione della spesa (fatture quietanzate o documentazione contabile equivalente) ai sensi di quanto disposto dalla normativa di riferimento nazionale e dell'Unione, dalla misura/investimento del PNRR, dal bando di gara/avviso/atto di affidamento, dal contratto/convenzione;
- verificare la correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista civilistico e fiscale;
- verificare la congruità della spesa ovvero che i costi siano commisurati alla dimensione economica dell'intervento (coerenza con il quadro economico di progetto) e la riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata dal Soggetto attuatore al progetto/investimento oggetto di contributo (CUP, CIG, titolo intervento etc.);
- verificare la conformità alle pertinenti norme in materia di ammissibilità della spesa<sup>14</sup> in riferimento alle tipologie, al periodo di ammissibilità (2021-2026) e ai limiti di spesa ammesse dalla normativa di riferimento nazionale e dell'Unione, dal PNRR, dal bando di gara/avviso/atto di affidamento, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti/adequamenti; tale verifica deve essere riferita anche alle singole voci di spesa incluse nella domanda di rimborso sottoposta a controllo ivi incluse le *lex specialis* previste nello specifico dispositivo attuativo;

---

<sup>14</sup> Si ricorda che l'IVA non costituisce spesa ammissibile a valere sul PNRR.

- verificare l'assenza del doppio finanziamento tramite le funzionalità di sistemi informatici a supporto (ad es PIAF) e attraverso l'accertamento nei giustificativi di spesa della dicitura indicante il PNRR, il titolo ed il codice della misura/investimento, il CUP e il CIG ove pertinente;
  - verificare ove pertinente la conformità della spesa con le norme sugli aiuti di Stato, con le norme ambientali e con quelle sulle pari opportunità e la non discriminazione;
  - verificare l'esistenza di un sistema di contabilità separata o codice contabile adeguato per tutte le transazioni relative a un'operazione;
  - verificare il rispetto degli adempimenti in materia di informazione e pubblicità;
  - verificare che non ricorrano fattispecie per le quali non sussiste il principio di addizionalità della spesa;
  - verificare, ove pertinente, che le spese contribuiscano alle priorità delineate dall'UE relativamente agli obiettivi del clima e alla transizione digitale;
  - verificare la presenza dell'attestazione del soggetto attuatore circa la completezza, la correttezza e la veridicità dei dati contenuti in domanda di rimborso e regolarmente caricati sul Sistema informativo.
- Per la valutazione e la rendicontazione delle spese sostenute, al fine di velocizzare le procedure di controllo, ogni fattura dovrà presentare i seguenti elementi essenziali:
  - Descrizione dei beni o servizi acquisiti, oggetto dell'operazione riconducibili alle voci di costo del progetto approvato;
  - Riferimento al finanziamento da parte dell'Unione europea e all'iniziativa Next Generation EU (utilizzando la dicitura "finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU");
  - Riferimento alla missione/componente/investimento del PNRR;
  - CUP, come disciplinato dalla normativa di riferimento vigente;
  - CIG, come disciplinato dalla normativa di riferimento vigente.

Le fatture dovranno essere accompagnate dai giustificativi di pagamento:

- Mandato di pagamento contenente gli estremi della fattura e tutti gli elementi di tracciabilità richiesti dalla normativa vigente;
- Quietanza di pagamento riferita al mandato di pagamento;
- In caso di pagamento tramite Modello F24, è necessario, in alternativa, presentare o la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e/o di certificazione o il modello F24 quietanzato (il modello F24 si intende quietanzato se presenta la scritta "pagato" oppure se è munito di separata quietanza);
- Atti di liquidazione;
- Relazione tecnica delle attività svolte ovvero relazione finale in caso di saldo.

**Opzioni semplificate di costo (OSC):** Per quanto riguarda le spese sostenute dal MASE e/o dai soggetti attuatori, è possibile fare ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC), che

rappresentano una modalità di rendicontazione dei costi di progetto in cui gli importi ammissibili sono calcolati conformemente a un metodo predefinito basato sugli output, sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare ogni euro di spesa mediante singoli documenti giustificativi. In tal modo, si riduce significativamente l'onere del controllo documentale della spesa favorendo il concentrarsi dell'attenzione sul raggiungimento dei risultati, piuttosto che sulle attività di gestione e di verifica contabile delle spese sostenute.

Con riferimento ai regolamenti sulla politica di coesione, l'art.53 del Regolamento (UE) 1060/2021 dispone che le sovvenzioni fornite dagli Stati membri ai beneficiari possano assumere una delle seguenti forme semplificate:

- a) costi unitari
- b) somme forfettarie
- c) finanziamenti a tasso forfettario
- d) una combinazione delle forme precedenti a condizione che ciascuna forma copra diverse categorie di costi, o che siano utilizzati per progetti diversi facenti parte di un'operazione o per fasi successive di un'operazione
- e) finanziamenti non collegati ai costi, purché tali sovvenzioni siano coperte da un rimborso del contributo dell'Unione a norma dell'articolo 95.

La principale novità nella programmazione 21-27 riguarda l'obbligatorietà dell'utilizzo delle opzioni di semplificazione dei costi (OSC) qualora il costo totale di un'operazione sia pari o inferiore a 200.000 euro, ad eccezione delle operazioni il cui sostegno configura un aiuto di Stato. La soglia per il ricorso obbligatorio alle opzioni semplificate in materia di costi dovrebbe essere messa in relazione ai costi totali dell'operazione, al fine di garantire lo stesso trattamento a tutte le operazioni previste nell'ambito della rendicontazione di misura.

Nel caso di ricorso alle OCS, le condizioni di rimborso delle spese sostenute dai soggetti attuatori e conseguentemente dalle Amministrazioni centrali nelle rendicontazioni di intervento da presentare al Servizio centrale per il PNRR sono dunque legate alla verifica dell'avanzamento delle attività e, di conseguenza, la giustificazione delle spese viene effettuata attraverso la comprova dell'effettiva esecuzione e avanzamento delle attività e/o raggiungimento dei risultati verificando anche l'adeguatezza degli *output* realizzati. Tale modalità dovrà essere esplicitamente prevista nelle schede d'investimento che costituiscono la misura/componente/missione nonché nei dispositivi attuativi. In tali casi, il controllo verterà sui risultati raggiunti.

Per le operazioni finanziate attraverso le opzioni di semplificazione dei costi, sono oggetto di controllo i seguenti elementi:

- la corretta applicazione del metodo di semplificazione dei costi;
- la coerenza delle attività progettuali con i termini e le modalità di svolgimento previste dal disciplinare e dalla convenzione/atto sottoscritto dal Soggetto attuatore con l'Amministrazione centrale titolare d'intervento;
- la realizzazione di output/risultati previsti dal bando/avviso di riferimento, nonché dal disciplinare e dalla convenzione/atto sottoscritto dal Soggetto attuatore con l'Amministrazione centrale titolare d'intervento;
- il riconoscimento dei costi ammissibili dell'operazione in coerenza con i risultati/output prodotti;

- la creazione e l'invio dei rendiconti da parte dei Soggetti attuatori, attraverso l'associazione dei relativi giustificativi di spesa, dei pagamenti nonché della documentazione comprovante l'avanzamento della spesa nel caso di ricorso a opzioni di costo semplificato. Sarà possibile associare i rispettivi indicatori, *milestone* e *target*, e della documentazione probatoria a supporto, anche attraverso il sistema informativo.

#### 6.4 Controlli sugli indicatori (*milestone* e *target*)

La funzione di controllo sui *target* e *milestone* ha l'obiettivo di verificare il 100% degli avanzamenti degli indicatori comunicati dai soggetti attuatori in fase di invio della domanda di rimborso, e di garantire l'affidabilità dell'avanzamento fisico per gli investimenti gestiti direttamente dalla stessa amministrazione centrale.

Ai sensi della Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 31 del 14/12/2021, ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi del PNRR deve inviare formalmente al Servizio Centrale per il PNRR la documentazione attestante il conseguimento di *milestone* e *target* di rispettiva competenza corredata dalle seguenti attestazioni: una dichiarazione di gestione da parte dell'Amministrazione centrale titolare (Allegato 1 alla Circolare) e una *check-list* di controllo (Allegato 2 alla circolare) in ragione di singola *milestone*/*target*.

Il livello di controllo relativo a *milestone* e *target* comprende, pertanto, l'acquisizione della rendicontazione indicatori PNRR, la verifica a sistema dei valori realizzati e dei documenti a supporto, la compilazione della dichiarazione di gestione e della *check-list* di cui sopra.

La funzione di controllo dovrà, in riferimento ai *target* e *milestone*, prestare particolare attenzione a:

- documenti programmatici del PNRR e di progetto.

In fase attuativa sarà fondamentale osservare il rispetto della tempistica di perseguimento prevista nella missione e componente del PNRR. In secondo luogo, sarà necessario considerare il cronoprogramma presente nei documenti relativi al progetto approvato e fare attenzione alla tempistica di realizzazione degli indicatori di particolare interesse per il PNRR.

È opportuno, infatti, che sia presente nella scheda progetto un cronoprogramma di realizzazione delle singole attività e della spesa, nonché i tempi di conseguimento di eventuali *target* e *milestone* intermedi o finali.

Le funzioni di controllo potranno, di conseguenza, accertare la coerenza tra le informazioni programmatiche rispetto alle informazioni procedurali, finanziarie e fisiche comunicate e presenti nel sistema di monitoraggio.

Tale attività consentirà di mettere in luce eventuali disallineamenti tra gli elementi programmatici e quelli attuativi per cui si potrà di richiedere un approfondimento, al fine di evidenziare eventuali criticità attuative, avviare un'interlocuzione con il soggetto attuatore ed attivare il giusto intervento attraverso le funzioni di monitoraggio e/o di gestione.

Altro elemento da attenzionare è rappresentato dalla:

- congruenza dell'avanzamento complessivo del progetto.

L'avanzamento comunicato per *target* e *milestone* PNRR dovrà essere in linea con quanto presente a sistema dal punto di vista di realizzazione di procedure e spese connesse all'attuazione. Questa verifica ha la finalità di osservare la globalità delle informazioni relative al progetto (es. procedure di gara, avanzamento di spesa, *target* di progetto realizzati) e rilevare eventuali elementi di incongruenza.

Il confronto delle informazioni di progetto relative alle procedure attuate ed alla spesa effettuata, infatti, può consentire un rapido riscontro rispetto alla corretta valorizzazione dei *target* e *milestone*.

In aggiunta, è opportuno verificare la:

- coerenza dell'avanzamento dei *target* e *milestone*.

A fronte di un avanzamento comunicato dal soggetto attuatore, la funzione di controllo dovrà verificare la coerenza con quanto indicato nel sistema di monitoraggio del PNRR e la presenza di un'adeguata documentazione a supporto, archiviata nel sistema informatico, che attesti l'effettivo conseguimento dei valori realizzati dei *target* e *milestone*.

La funzione di controllo sugli indicatori (*milestone* e *target*) viene messa in atto, per tutta la durata del PNRR, tramite apposita funzionalità del sistema informativo ReGiS. Ai fini della rendicontazione in scadenza il 31 dicembre 2021, è tuttavia consentito far pervenire al Servizio Centrale per il PNRR la documentazione necessaria per mezzo di documentazione reportistica, corredata dalle relative attestazioni, tramite PEC istituzionale da indirizzare a: [rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it](mailto:rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it).

## 6.5 Strumentazione operativa di controllo

Al fine di assicurare la corretta esecuzione dei controlli previsti in capo al MASE nell'ambito del PNRR, le presenti indicazioni sono corredate di alcuni format di *check-list* di controllo che rappresentano il principale strumento per l'efficace espletamento delle verifiche sui singoli progetti di cui le Amministrazioni sono responsabili. Tali strumenti sono stati predisposti al fine di favorire e facilitare l'attività di istruttoria e fornire un ausilio operativo e metodologico al controllore accompagnandolo nell'intero iter di verifica.

Le *check-list* di verifica possono essere ricondotte alle seguenti tipologie:

- *check-list* per la verifica formale dei progetti
- *check-list* per la verifica sulla selezione dei progetti
- *check-list* per la verifica delle procedure espletate nell'ambito dei progetti
- *check-list* per la verifica delle spese sostenute o rendicontate a costi semplificati
- *check-list* per la verifica di *Milestone & Target*

In particolare, attraverso tali strumenti viene controllata la conformità del progetto/procedura/affidamento/spesa oggetto di controllo alla normativa applicabile nazionale ed europea e alle prescrizioni e alle regole proprie del PNRR e del sistema di gestione e controllo adottato dal Servizio centrale per il PNRR. Attraverso la compilazione delle *check-list* viene quindi accertato che tutte le condizioni di esecuzione dei progetti previste dal progetto approvato, dal contratto/convenzione stipulata e dalle eventuali norme di settore siano state concretamente rispettate<sup>15</sup>.

Altri strumenti operativi funzionali al migliore svolgimento delle verifiche sono rappresentati da:

- Registro dei controlli;
- Report di approfondimento in loco;
- Verbale estrazione campione (valutazione rischio con ARACHNE).

---

<sup>15</sup> Per tutti gli elementi specifici da sottoporre a controllo si rimanda ai paragrafi precedenti.



## 7 RILEVAZIONE DELLE SPESE IRREGOLARI

### 7.1 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 MASE, 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 MASE 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 MASE provvede a segnalare al Servizio centrale per il PNRR.

Pertanto, in caso di irregolarità intenzionali (frodi), si applicano “sanzioni” amministrative, mentre in presenza di frodi gravi, l'Amministrazione responsabile è tenuta a prevedere sanzioni penali.

#### 7.1.1 *Costituzione del Gruppo di valutazione del rischio frode*

Nelle more dell'attivazione della Rete dei Referenti antifrode, l'Amministrazione costituisce un *Gruppo di lavoro* ristretto al fine di implementare una specifica procedura di valutazione del rischio di frode connesso alle attività del PNRR e ridurre al minimo il rischio del verificarsi di determinati comportamenti fraudolenti. Nello specifico, il Gruppo provvede ad:

- esaminare la struttura organizzativa, i processi, gli attori, le procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti;
- svolgere una valutazione del rischio di frode specifica per il dispositivo RRF; i risultati saranno poi utilizzati come punto di partenza per definire le eventuali azioni da adottare successivamente

(migliorative e/o correttive), ovvero le “proporzionate” misure da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi già individuati durante il parallelo processo di autovalutazione del rischio frode e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti (cd. “rischi residui”).

Per il corretto svolgimento di tali attività saranno considerate tutte le specificità del PNRR (es: rispetto del Principio del DNSH, doppio finanziamento, ecc.), nonché delle peculiarità dell'Amministrazione, allo scopo di trovare un giusto equilibrio tra (i) un'analisi e una valutazione dettagliata dei possibili rischi di frode manifestabili in ciascuno dei processi/attività che risultano decentrate a livello attuativo e operativo (si pensi ad es. ai Soggetti attuatori che svolgeranno il ruolo di stazioni appaltanti) e (ii) un approccio più globale che prenda in considerazione anche i processi/attività gestite a livello superiore sia dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR sia dal Servizio centrale PNRR.

Il Gruppo di auto-valutazione del rischio frode sarà costituito dal Referente antifrode formalmente designato quale componente effettivo della Rete dei referenti antifrode del PNRR, dai funzionari dell'Unità di Controllo e dal dirigente dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, nonché dagli altri soggetti/uffici maggiormente interessati e coinvolti (anche solo trasversalmente) nei principali processi chiave da mappare (selezione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e pagamento). Il Gruppo, nello svolgimento delle sue attività, provvederà a coordinarsi con il Responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza dell'Amministrazione al fine di fornire il necessario supporto specialistico relativamente all'analisi dei rischi specifici connessi e trattati nel PTPCT 2022-2024, ed eventualmente con il Referente della GdF per il MASE.

Per lo svolgimento dei propri compiti il Gruppo, una volta costituito, provvederà nella prima riunione ad adottare il proprio regolamento di funzionamento interno nel quale verranno definite, in particolare:

- modalità e tempistiche di individuazione ed eventuale procedura di sostituzione dei componenti (effettivi e supplenti);
- modalità e tempistiche di convocazione delle riunioni e trasmissione della documentazione oggetto di discussione (Ordine del giorno e/o altra documentazione da sottoporre ad approvazione);
- modalità di svolgimento delle riunioni e deliberazioni (es: quorum costitutivi e deliberativi);
- modalità e procedure di attivazione delle azioni di supporto della Guardia di Finanza e dell'ANAC alla luce dei protocolli di intesa siglati dal MEF.

Il Gruppo opererà attraverso la calendarizzazione di incontri e riunioni tecniche volte alla condivisione dell'impostazione e della metodologia di lavoro, della logica e dell'interpretazione di eventuali dubbi/perplessità, nonché del processo di costruzione, elaborazione e compilazione dello strumento di valutazione. Nello specifico, le riunioni del Gruppo affronteranno le seguenti task:

- definire e adottare gli strumenti operativi di riferimento da utilizzare, nonché la procedura da seguire per l'analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR tramite l'adeguamento e la personalizzazione della strumentazione e della procedura in funzione delle specificità del PNRR, dei vari livelli di Governance e di responsabilità del PNRR e delle caratteristiche dell'Amministrazione;
- raccogliere la documentazione e le informazioni necessarie per procedere alla valutazione dei rischi di frode (interni ed esterni al Piano, di interesse generale o specifici del Piano);
- individuare eventuali nuove tipologie di rischio (riscontrati o potenziali);
- realizzare (ed approvare) l'autovalutazione del rischio frode del PNRR e le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere (es. Piano d'azione);

- monitorare l'intero "sistema" antifrode del PNRR e in particolare lo stato di avanzamento delle attività previste nell'eventuale piano di azione;
- rivedere periodicamente la valutazione effettuata, a seconda dei livelli di rischio e dei casi di frode intercettati sul PNRR, nel corso del periodo di esecuzione del Piano.
- verificare l'esistenza presso l'Amministrazione di procedure valide e chiare per la gestione di casi in cui si sospettino frodi nonché di meccanismi di segnalazione validi ed efficienti sia interni all'Amministrazione (es. Whistleblowing – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti) sia esterni (es. procedure per segnalare le frodi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode OLAF) e il successivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti.

## 7.2 Tipologie e modalità di recupero

Nel caso in cui sia stata accertata l'irregolarità, il MASE, 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 che saranno puntualmente descritte nei documenti descrittivi le modalità di gestione e attuazione degli interventi.

Si evidenzia che 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 MASE 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.

Per quanto concerne il rapporto tra l'Unità di Missione per il PNRR del MASE e il Servizio centrale 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.

## 8 ALLEGATI

<b>Allegati al Manuale dei Controlli (Tipologia CL e format verbali)</b>	
1	CL Indicatori di progetto
2	CL Accordo PA
3	CL Avvisi Graduatoria
4	CL Avvisi Sportello
5	CL Costi Reali
6	CL Gara Aperta
7	CL OSC
8	CL Verifica Formale
9	Format Verbale estrazione campione
10	Verbale CL Loco
11	CL Affidamento EIH
12	CL Aiuti di stato
13	CL Ammissibilità, coerenza Progetti a titolarità
14	CL Costi personale esterno
15	CL Costi personale interno
16	CL Procedura ristretta
17	CL Selezione personale esterno
18	CL Selezione personale interno
19	Allegato 1 – CL Verifica M&T Amministrazioni Centrali
20	Allegato 2 – Dichiarazione di gestione Amministrazioni Centrali
21	Allegato 3 – DNSH Schede e CL
22	Allegato 4 – Registro dei Controlli
23	Allegato 5 - CL Progetti in Essere