

ALLEGATO 7 AL SI.GE.CO PNRR MIMS

PROCEDURA DI CAMPIONAMENTO E ANALISI DEI RISCHI

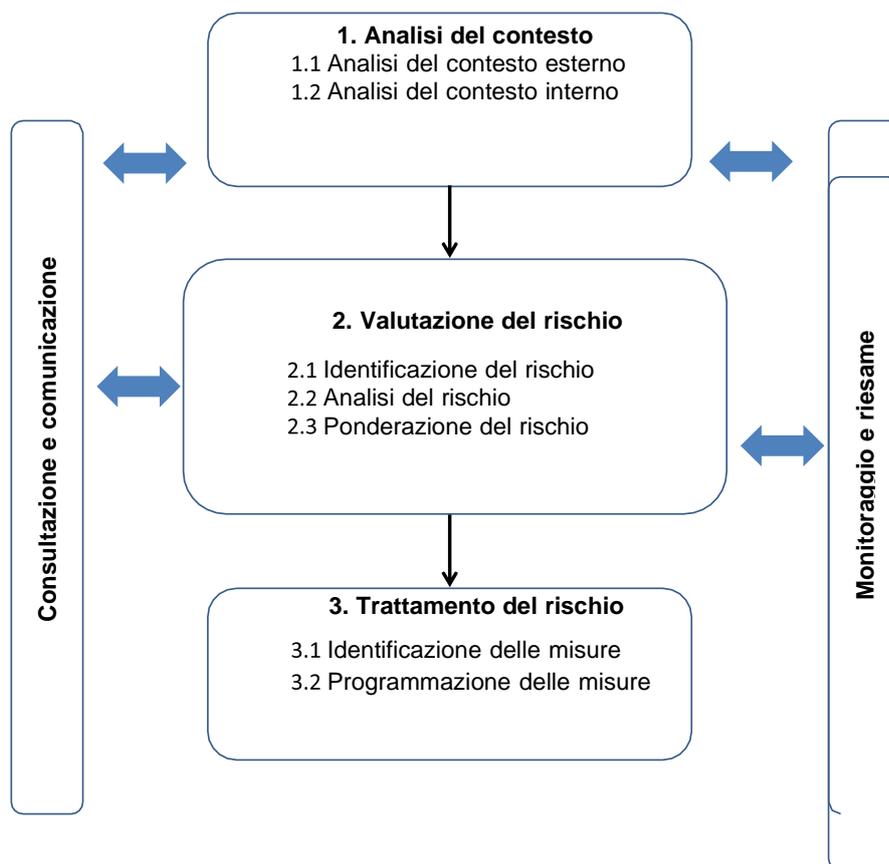
VERSIONE 1.0

30.06.2022

Procedure operative per l'analisi e la valutazione del rischio e modalità di campionamento

Il flusso di gestione e contenimento del rischio si compone di tre fasi: analisi del contesto, valutazione del rischio e trattamento del rischio, oltre agli aspetti trasversali di consultazione, comunicazione, monitoraggio e riesame.

Figura 1: Piano di gestione e contenimento del rischio di frode



L'aspetto centrale e più importante dell'**analisi del contesto interno**, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nell'individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. Nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che il MIMS ha esternalizzato ad altri soggetti pubblici, privati o misti, in quanto il rischio di irregolarità potrebbe verificarsi anche in questi processi. Si richiama a questo proposito il "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024" del MIMS.

Nel contesto della **valutazione del rischio** l'identificazione degli eventi rischiosi conduce alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi", nel quale saranno riportati gli eventi rischiosi accertati. Per ogni processo deve

essere individuato almeno un evento rischioso. A seconda del livello di analiticità della mappatura dei processi si avranno strutture del Registro più o meno analitiche, fino a far corrispondere gli eventi rischiosi alle singole fasi/attività del processo. Nella costruzione di tale Registro è importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti e che siano specifici del processo nel quale sono stati rilevati, e non generici.

Criteria per la predisposizione dell'autovalutazione del rischio

La metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio si ispira ai principi e agli orientamenti comunitari e, in particolare, alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 "Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", secondo cui la metodologia per l'autovalutazione dei rischi di frode si articola in cinque fasi procedurali:

1. quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo);
2. valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo;
3. valutazione del rischio netto, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali, nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);
4. valutazione dell'impatto dei controlli per l'attenuazione del rischio previsti sul rischio netto (residuo);
5. definizione di un obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'autorità di gestione considera tollerabile dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.

Qualora l'esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto "tollerabile" da parte delle Direzioni generali in una valutazione di primo livello e dell'Unità di missione in un controllo di secondo livello, l'attività si può considerare conclusa.

Si fa riferimento, inoltre, alla nota EGESIF 14-0021-00-02 del 27 agosto 2015 "Linee guida per gli Stati membri sulle strategie di *audit*" per quanto concerne la strategia di sorveglianza e aggiornamento delle fasi procedurali del Piano di gestione del rischio.

Nei casi in cui, invece, il risultato dell'autovalutazione evidenzia un rischio residuo ancora "significativo" e/o "critico", il gruppo di autovalutazione dovrà procedere alla predisposizione dei cosiddetti "Piani di riduzione dei rischi di frode" ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari che dovranno rivelarsi efficaci e proporzionate.

Criteria per la definizione dei Piani di riduzione dei rischi di frode, con focus specifico sugli episodi di corruzione:

- L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. L'analisi di questi fattori consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi. I fattori abilitanti possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Esempi di fattori abilitanti degli eventi corruttivi individuati:

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

- Stima del livello di esposizione al rischio: la definizione del livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio. Le azioni necessarie per l'analisi dell'esposizione al rischio sono:

1. la scelta dell'approccio valutativo (in generale, l'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto);
2. l'individuazione dei criteri di valutazione;
3. la rilevazione dei dati;
4. la formulazione di un giudizio sintetico.

Esempi di indicatori di stima del livello di rischio sono:

- il livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- il grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- la manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- l'opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- il livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare impreciso sul reale grado di rischiosità;
- il grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Controlli preliminari alla classificazione

Per poter effettuare questi controlli è necessario verificare la qualità del dato da lavorare. Se alcune delle condizioni descritte di seguito dovessero dimostrare tratti evidenti di opacità, la fattispecie interessata sarebbe sicuramente oggetto di controllo e verifica, a prescindere dal campionamento

- diligente tenuta documentale, riscontrando formalmente ed in maniera protocollare: CUP, CIG, oggetto della prestazione (fornitura/lavori/servizi), importo del finanziamento, Soggetti attuatori e realizzatori. Ciascuno dei termini proposti dovrà risultare coerente in ognuno dei documenti relativi al progetto/intervento/investimento relativo (sia esso documento telematico o cartaceo);
- impegni di cassa derivano da atti giuridicamente vincolanti indissolubilmente legati al:
 - bando;
 - decreto di assegnazione delle risorse;
 - legge di finanziamento;
 - convenzione/atto d'obbligo.

Disposto il pagamento, la relativa sezione di spesa è sempre popolata nel sistema informativo, avendo cura di valorizzarla in ogni sistema (digitale e financo cartaceo) che, per qualsivoglia ragione, lavora il dato. È fatto obbligo di disporre pagamenti tracciabili;

- *compliance* civilistica e fiscale, ottemperanza alle vigenti disposizioni comunitarie e domestiche. *Alert* su:
 - contenziosi;
 - procedure di allerta, concordati ed accordi di ristrutturazione;
 - accertamenti e sanzioni;
 - violazione in materia di sicurezza del lavoro;
 - antiriciclaggio, black list.

Dette informazioni non rappresentano in questo stadio un'obbligazione. Dovranno valorizzarsi se l'amministrazione centrale (ovvero la Direzione generali in compartecipazione all'Unità di Missione) è stata informata, in qualsivoglia maniera (al limite anche con segnalazioni anonime);

- ammissibilità della spesa, disciplina degli aiuti di stato, divieto di cumulo, sospetto doppio finanziamento;
- esistenza di un sistema di contabilità separata e codice contabile adeguato per tutte le transazioni relative a un'operazione;

Questi controlli preliminari potranno realizzarsi da remoto (controllo cosiddetto cartolare). Laddove l'esito sarà negativo anche per una sola delle occorrenze sopradescritte, dovrà procedersi alla verifica del merito alla maniera che sotto si descrive.

Metodologia di campionamento

Si procede a mappare il rischio secondo i parametri sotto descritti:

- significatività del rischio; la campionatura delle occorrenze rischiose è realizzata in maniera ragionata

attraverso la valutazione della significatività dell'intervento. La quotizzazione del rischio tiene in considerazione l'ammontare delle risorse destinate all'investimento, la soglia e l'ammontare dello scostamento atteso ed infine la probabilità e la possibilità che si verifichi un evento distrattivo di frode;

➤ stima del rischio per il mezzo del valore atteso e dello scarto quadratico medio; Si assume la "variabile casuale" raggiungimento degli obiettivi PNRR. L'efficacia, efficienza ed economicità della spesa è il valore atteso, la distanza da detto valore rappresenta il rischio.

Tabella 1: Mappatura del rischio

SCALA DELLA PROBABILITA'	MOLTO PROBABILE	4	5	6	7
	PROBABILE	3	4	5	6
	POCO PROBABILE	2	3	4	5
	IMPROBABILE	1	2	3	4
		BASSA	MEDIA	ALTA	ALTISSIMA
SCALA DELLA GRAVITA'					

A questa prima operazione, prettamente quantitativa, si aggiunge un'ulteriore analisi, questa volta qualitativa, delle sole occorrenze di colore rosso o mattone. Si prenderanno ora in considerazione indicatori puntuali e specifici.

Nel concreto si valuta:

1. lo storico e l'efficacia che il soggetto ha mostrato in piani assimilabili e/o compatibili;
2. le pregresse performance gestionali del Soggetto attuatore, e, ove applicabile, anche le prestazioni del Soggetto realizzatore;

Si procede quindi ad iscrivere ogni occorrenza in una "macroclasse omogenea", secondo i seguenti parametri, ritenuti da questa UdM maggiormente significativi:

1. dimensione, caratura e caratteristiche della scheda progetto;
2. tipologia e identità del destinatario finale della partita finanziaria;
3. tipologia di affidamento, base giuridica di assegnazione;
4. quadro economico e dimensione della partita finanziaria.

Detta procedura risponde alla teoria del cosiddetto "campionamento stratificato". La valorizzazione di ciascuna delle caratteristiche sopra descritte garantisce la rappresentatività e la significatività del campione; Le principali caratteristiche *rischio genetiche* sono esplose e rilevate.

Già all'interno di ciascuna variabile considerata (A, B, C, D) saranno estratte le occorrenze manifestamente anomale; almeno una delle occorrenze rischiose di ciascun campione è attenzionata; generalmente è quella che riceve il maggior punteggio (nel caso che interessa il punteggio massimo è 6).

In ogni caso, in fase di implementazione delle procedure di campionamento, si valuteranno gli indicatori che hanno generato occorrenze rischiose in numero irregolare, indagandone le cause. Ne discende che se una

sottopopolazione manifesta particolari criticità, risulta necessario comprendere quale dei parametri considerati produce, e fa esplodere, le aliquote di rischio rilevante.

Le occorrenze rischiose andranno a popolare il cosiddetto "registro dei controlli"; il documento fornirà la base per i successivi campionamenti (implementazione dell'analisi del rischio).

Tabella 2: Variabile A – Rischiosità del progetto

RISCHIOSITA' DEL PROGETTO		
VARIABILE	LIVELLO DI RISCHIO	PUNTEGGIO
<i>Difficoltà bassa, tecnologie consolidate, concorrenza, disponibilità delle materie prime, assicurazione per l'inadempimento, cronoprogramma definito</i>	BASSO	1
<i>Scheda progetto con difficoltà mediana, capacità fisiologica di realizzare le lavorazioni con un gradiente di rischio contenuto, skills e competenze diffuse</i>	MEDIO	3
<i>Progetto pilota, concentrazione mercato, barriere all'ingresso, acquisizione di tecnologia da fornitori esperti, difficoltà nell'acquisire conoscenze e competenze, struttura dei costi (da attenzionare il costo del lavoro, il costo delle eventuali consulenze ed il costo delle materie prime rappresentati nel quadro economico allegato alla scheda di progetto)</i>	ALTO	DA CAMPIONARE IN OGNI CASO

Tabella 3: Variabile B - Rischiosità Soggetto attuatore/realizzatore

RISCHIOSITA' DEL SOGGETTO DESTINATARIO DELLA FINANZA		
VARIABILE	LIVELLO DI RISCHIO	PUNTEGGIO
<i>Controlli interni, collegio sindacale, revisore legale, aspetto reputazionale, cultura d'impresa, chiara definizione della mission, trasparenza, correttezza</i>	BASSO	1

<i>e veridicità dell'informativa istituzionale</i>		
<i>L'indicatore, per le sue caratteristiche, non può essere allocato nelle altre classi, perché non integra la gravità, precisione e concordanza richieste. Si pone in un aspetto mediano</i>	MEDIO	3
<i>Contenziosi, sanzioni, procedure di dissesto o preallerta, storico delle performance, pregressi fenomeni corruttivi, assetto organizzativo-amministrativo e contabile deficitario, il patrimonio netto insufficiente, insostenibile livello di indebitamento, eventuali rilievi del revisore, storico delle performance, ricorso a tipi societari sospetti, mezzi anormali di pagamento, localizzazione in aree o settori a rischio infiltrazione della criminalità</i>	ALTO	DA CAMPIONARE IN OGNI CASO

Tabella 4: Variabile C – Valore finanziario del progetto

VALORE PUNTUALE DELLA FINANZA DI PROGETTO			
Classi di rischio	LIVELLO DI RISCHIO	Costo totale operazione	PUNTEGGIO
Fascia 1	BASSO	Inferiore a € 5.000.000	1
Fascia 2	MEDIO-BASSO	Da € 5.000.001 a € 10.000.000	2
Fascia 3	MEDIO-ALTO	Da € 10.000.001 a € 20.000.000	3
Fascia 4	ALTO	OLTRE € 20.000.000	4-5-6

Tabella 5: Variabile D – procedura di affidamento – base giuridica dell'obbligazione

PROCEDURA DI AFFIDAMENTO		
Classi di rischio	LIVELLO DI RISCHIO	PUNTEGGIO
<i>Spese prive di procedure di affidamento id est missioni personale interno, spese generali ed altre spese che rivestono carattere routinario e vengono calcolate in maniera forfetaria</i>	BASSO	1
<i>Accordi quadro, Convenzioni/contratti quadro CONSIP, acquisti mediante ricorso al MEPA</i>		
<i>Competitiva con negoziazione, Dialogo competitivo</i>		

Accordi tra enti ed amministrazioni aggiudicatrici del settore pubblico (ex art. 5 D. Lgs. 50/2016)	MEDIO-BASSO	2
Procedure affidamento di importo inferiore alla soglia UE (ex art. 36 D.Lgs. 50/2016) (esclusi acquisti MEPA e affidamenti diretti)		
Procedura selezione ex art. 7 co. 6 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. (selezione esperti esterni)		
Affidamento Ente In House	MEDIO-ALTO	3
Procedura aperta o ristretta sotto e sopra soglia (escluse procedure negoziate)		
Affidamenti diretti	ALTO	4 -5-6
Procedura negoziata senza bando (D. Lgs. 50/2016)		
Altre modalità di affidamento (varianti, servizi analoghi)		

Estrazione del campione

Dovrà disporsi la sommatoria del punteggio realizzato dell'intervento in ciascuna delle quattro variabili descritte. L'estrazione delle spese da sottoporre a verifica avverrà sulla base dei punteggi assegnati. Laddove la variabile indica la necessità di campionare la spesa, questa verrà verificata sempre e comunque, indipendentemente dal punteggio totale. In particolare:

- saranno campionate tutte le spese con punteggio totale pari al *ranking* più elevato risultante dall'analisi dei rischi, il cui valore finanziario totale rappresenti, almeno, il 5% dell'ammontare complessivo delle spese incluse nelle dichiarazioni di spesa facenti parte dell'universo campionabile. Qualora la somma delle spese campionate risulti superiore alla soglia minima del 5%, si procederà alla selezione delle spese di importo finanziario più alto secondo un ordine decrescente sino al raggiungimento di una spesa campionata pari almeno al 5%;
- qualora il totale delle spese con il *ranking* più alto non raggiungesse la soglia minima prevista del 5% dell'ammontare complessivo delle spese, si procederà all'estrazione di ulteriori spese nell'ambito di quelle con il *ranking* totale immediatamente inferiore a quello risultato più alto. Anche in questo caso, qualora la soglia minima del 5% dovesse risultare superata, si procederà alla selezione delle spese con gli importi più alti in ordine decrescente sino alla concorrenza del 5%; nel caso contrario, si procederà alla selezione di ulteriori spese del *ranking* immediatamente inferiore a quello delle ultime spese aggiunte al campione selezionandole secondo la metodologia già descritta e così di seguito fino al raggiungimento della soglia minima prima indicata (ovvero il 5%).