

Analisi ex ante: elementi e fattori di contesto e pianificazione e modulazione delle verifiche di gestione

La valutazione dei rischi ex ante, viene effettuata prima di iniziare a eseguire le verifiche di gestione e viene svolta per la totalità delle operazioni, delle domande di rimborso e dei beneficiari, ma tenendo in debito conto gli elementi di rischio.

In questa fase di avvio della programmazione 2021-2027, la Autorità di Gestione deve riferirsi alla esperienza della programmazione 2014-2020.

Facendo riferimento alle analisi del rischio degli ultimi anni di programmazione è opportuno verificare quali siano gli elementi che possono comportare la presentazione di spese da parte del beneficiario caratterizzate da carenze documentali e/o informative tali da determinare un importante deficit amministrativo.

Il quadro che meglio è indicato per rappresentare tale condizione è caratterizzato dalle verifiche condotte desk sulla spesa presentata dai beneficiari e controllata dalle Unità di Monitoraggio e controllo.

Nella programmazione 14-20 era stata definito di verificare gli aspetti formali di presentazione del 100% delle domande di rimborso e individuare nel 30% delle righe di spesa presentate dal beneficiario il set di spesa da sottoporre a controllo di completezza documentale.

Il confronto tra spesa presentata beneficiario e la spesa validata in termini generali (Allegato A verifiche UMC, estrazione dei dati è del 25/01/2024) presenta una percentuale di spesa non validata inferiore 5%, ma vi sono taluni casi in cui la spesa non validata è estremamente rilevante, a volte superano il 20% della spesa presentata da beneficiario, tale elaborato generale contiene anche spesa presentata con verifiche in corso a fine programmazione.

Le motivazioni a cui sono attribuibili tali errori sono molteplici dalla mancata chiarezza degli avvisi, alla possibilità di presentare spese eccedentarie rispetto al finanziato (a volte per motivi precauzionali), ad avvicendamenti del personale dei beneficiari che malgrado gli sforzi della Amministrazione determinano errori nella interpretazione dei campi o nella compilazione dei sistemi informativi, carenze documentali da parte dei beneficiari.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Documento predisposto dalla Commissione europea “Reflection Paper risk-based management verifications 2021-2027” e comunque tenendo in considerazione gli aspetti rilevanti e il contesto specifico del PR, l’AdG PR FSE + Sicilia determina la volontà di proseguire con i controlli amministrativi delle DDR al 100% e, in continuità con la programmazione 2014-2020, su un campione di spese delle righe di pagamento del 30%, riservandosi di valutare la possibilità di modificare tale percentuale di

righe controllate nelle prossime annualità sulla base dell'indice di rischio derivante dai seguenti fattori:

1) Caratteristiche delle procedure di selezione delle operazioni

La selezione della tipologia di operazioni, così come individuato dal documento "Metodologia e criteri di selezione v.2.0" delle operazioni finanziate dal PR FSE+ Sicilia, adottato dal Comitato di sorveglianza nella seduta del 11/12/2024, con D.G.R. n. 73 del 27/02/2024 di presa d'atto, prevede le seguenti modalità:

- a. Avvisi pubblici per la concessione di sovvenzioni o contributi;
- b. Affidamenti di appalti pubblici;
- c. Affidamenti a favore di enti "in house";
- d. Accordi conclusi fra pubbliche amministrazioni;
- e. Procedure centralizzate tramite individuazione diretta sul programma, realizzazione diretta da parte di strutture ed enti della Regione (es. Ersu) e attraverso decreti di riparto;
- f. Aiuti di stato;
- g. Convenzioni attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione.

In relazione alle modalità di accesso ai finanziamenti si distinguono quindi le operazioni a titolarità regionale (lett. b, c) e le procedure a regia regionale (lett. a, d, e, f, g). Sono definibili a "titolarità regionale" le procedure appaltate o realizzate sotto la diretta responsabilità degli uffici regionali; sono, invece, a "regia regionale" le procedure che, a seguito di atto amministrativo di programmazione o bando della Regione, sono appaltate da enti pubblici sulla base di un provvedimento amministrativo di delega. In sintesi, il criterio di distinzione tra gli interventi a titolarità e quelli a regia risiede nel soggetto che esegue la selezione del concessionario del finanziamento o dell'affidatario del servizio o fornitura. Le operazioni a titolarità regionale, essendo realizzate direttamente dall'ente presentano un livello di rischio basso, in contrapposizione a quelle a regia, dove i rapporti tra il Responsabile di Obiettivo Specifico e il beneficiario sono regolati dal provvedimento di ammissione a finanziamento del progetto da realizzare e dalla Atto di adesione/convenzione/disciplinare, che riporta gli impegni e gli obblighi dei sottoscrittori. In ogni caso, anche se il beneficiario è tenuto ad osservare la disciplina prevista per l'attuazione degli interventi a valere sul Fondo Sociale Europeo, questa tipologia di operazioni presenta un fattore di rischio più elevato. Pertanto, sulla base delle

caratteristiche della procedura a regia vengono attribuiti differenti valori che contribuiscono agli indici di rischio:

| Procedura | % tagli ai controlli desk | Livello di rischio | Valore |
|--|----------------------------------|---------------------------|---------------|
| Nuovi avvisi pubblici per la concessione di sovvenzioni o contributi ¹ | 0 | Rischiosità Media (M) | 0,5 |
| Avvisi pubblici per la concessione di sovvenzioni o contributi pluriennale o edizione successiva | ≤2% | Rischiosità Bassa (B) | 0 |
| Avvisi pubblici per la concessione di sovvenzioni o contributi pluriennale o edizione successiva | >2% e ≤10 % | Rischiosità Media (M) | 0,5 |
| Avvisi pubblici per la concessione di sovvenzioni o contributi pluriennale o edizione successiva | >10 % | Rischiosità Alta (A) | 1 |
| Accordi conclusi fra pubbliche amministrazioni | - | Rischiosità Bassa (B) | 0,5 |
| Procedure centralizzate tramite individuazione diretta sul programma, realizzazione diretta da parte di strutture ed enti della Regione (es. Ersu) e attraverso decreti di riparto | - | Rischiosità Bassa (B) | 0 |
| Aiuti di stato | - | Rischiosità Media (M) | 0,5 |
| Convenzioni attraverso forme di | - | Rischiosità Media (M) | 0,5 |

¹Nel primo anno di attestazione del PR FSE + Sicilia 21-27, tutti gli Avvisi pubblici per la concessione di sovvenzioni o contributi sono considerati nuovi, dalle annualità successive si procederà all'applicazione della modulazione dei controlli di gestione sulla base della analisi del rischio eventualmente opportunamente integrata.

| | | | |
|---|--|--|--|
| co-programmazione e co-progettazione | | | |
|---|--|--|--|

2) Importo operazioni

Con riferimento alla portata delle operazioni, l'analisi di valutazione ex-ante del rischio si fonda sul principio che il rischio associato al valore del contributo concesso è direttamente proporzionale alla dimensione finanziaria media dell'importo dell'operazione. Pertanto, agli interventi che presentano un valore finanziario medio significativo viene associato un grado di rischio più elevato. A tal fine, si considerano, convenzionalmente, tre fasce di contributo che determinano tre livelli di rischio e pertanto differenti valori che contribuiscono agli indici di rischio:

| Contributo concesso | Livello di rischio | Valore |
|--|--------------------------|--------|
| ≥ € 500.000,00 | Rischiosità Alta (A) | 1 |
| maggiore di € 150.000,00 e inferiore € 500.000,00 | Rischiosità Media (M) | 0,5 |
| ≤ € 150.000,00 | Rischiosità Bassa (B) | 0 |

3) Natura Beneficiario

Come previsto dal REG.UE 1060/2021 all'art. 2 comma 9) il «beneficiario» è:

- a) un organismo pubblico o privato, un soggetto dotato o non dotato di personalità giuridica o una persona fisica, responsabile dell'avvio o sia dell'avvio che dell'attuazione delle operazioni;
- b) nel contesto dei partenariati pubblico-privato («PPP»), l'organismo pubblico che ha avviato l'operazione PPP o il partner privato selezionato per attuarla;
- c) nel contesto dei regimi di aiuti di Stato, l'impresa che riceve l'aiuto;
- d) nel contesto degli aiuti «de minimis» forniti a norma dei regolamenti (UE) n. 1407/2013 (37) o (UE) n. 717/2014 (38) e ss.mm.ii. della Commissione, lo Stato membro può decidere che il beneficiario ai fini del regolamento è l'organismo che concede gli aiuti, se è responsabile dell'avvio o sia dell'avvio che dell'attuazione dell'operazione;

e) nel contesto degli strumenti finanziari, l'organismo che attua il fondo di partecipazione o, in assenza di un fondo di partecipazione, l'organismo che attua il fondo specifico o, se l'autorità di gestione gestisce lo strumento finanziario, l'Autorità di gestione.

La rischiosità associata al tipo di beneficiario in questo caso si basa, sulla natura del soggetto beneficiario da cui si può presumere un determinato livello di garanzia, circa la correttezza amministrativa e la solvibilità dello stesso.

La valutazione del beneficiario considera la seguente classificazione di rischio e pertanto differenti valori che contribuiscono agli indici di rischio:

| Natura del soggetto beneficiario | Livello di rischio | Valore |
|--|---------------------------|---------------|
| Privato (accreditato, ente del terzo settore, impresa etc) | Rischiosità Alta (A) | 1 |
| Ente assimilabile al pubblico (in house) | Rischiosità Media (M) | 0,5 |
| Ente pubblico territoriale (Regione e Enti locali anche nelle forme associate previste dal D.Lgs 267/2000 e successive modificazioni) o amministrazioni centrali | Rischiosità Bassa (B) | 0 |

4) Risultanze dagli audit da parte di ulteriori Autorità

Con riferimento all'individuazione del rischio, in base alle precedenti verifiche e/o risultanze, prendendo a riferimento la programmazione 2014-2020, per quelle svolte dall'Autorità Gestione, è emerso mediamente, sulle varie annualità oggetto di certificazione, un tasso di errore non superiore o leggermente superiore al 2%; per quanto attiene agli esiti degli audit dei sistemi e alle verifiche svolte dall'Autorità di Audit, invece, è emerso un rischio di categoria 2, corrispondente ad un adeguato livello di affidabilità del Sistema di Gestione e Controllo. Un valido supporto sarà offerto anche dalla consultazione del database di Arachne, sistema che analizza i progetti finanziati dal PR FSE+ e inviati al sistema di monitoraggio nazionale dalla cui banca dati acquisisce le informazioni. Ogni progetto acquisito dal sistema Arachne viene analizzato in relazione a diversi indicatori di rischio afferenti alle seguenti categorie:

- appalti; - gestione contrattuale; - ammissibilità della spesa; - prestazione eseguita; - concentrazione di beneficiari; - ragionevolezza; - rischio per la reputazione e allerta frode.

Il sistema restituisce tutte le informazioni inerenti al livello di rischio di ogni progetto analizzato, assegnando un punteggio di “rischio complessivo” (calcolato a seguito dell’analisi di ogni singola categoria) compreso in un range che varia tra 0 e 50, dove 50 rappresenta il livello di rischio massimo individuato dal Sistema, a questi verranno quindi attribuiti dei valori che contribuiranno agli indici di rischio. Relativamente a questo fattore e, tenuto conto che i controlli amministrativi verranno effettuati sul 100% delle domande di rimborso presentate dai beneficiari, le attività di prevenzione dei rischi verranno circoscritte e limitate alle sole operazioni che presentano un grado di rischio medio-alto anche in considerazione ad ulteriori esiti di audit da parte della CE o della Corte dei conti Europea riferiti al programma.

Indici di rischio e verifiche di gestione

Come suddetto, l’AdG PR FSE + Sicilia è determinata a proseguire con i controlli amministrativi gestionali delle DDR al 100% e, in continuità con la programmazione 2014-2020, su un campione di spese delle righe di pagamento del 30%, riservandosi di modificare tale percentuale di righe di pagamento controllate sulla base della presente ponderazione derivante dalla media dei valori attribuiti per ogni singolo fattore e del relativo indice di rischio:

| Valore | Indice di rischio | Percentuale di righe da controllare |
|---------------|--------------------------|--|
| > 1 | ALTO | 50% |
| > 0,5 ≤ 1 | MEDIO | 30% |
| ≤ 0,5 | BASSO | 10% |

Ad esempio, per un “Nuovo avviso pubblico per la concessione di sovvenzioni” (valore di rischio 0,5), i cui beneficiari sono “Enti privati” (valore di rischio 1) e per il quale risulta una dimensione finanziaria media dell’importo dei contributi concessi il cui valore di rischio associato è 0,5, la percentuale di righe da controllare risulterebbe dalla seguente formula:

Indice di rischio: $2 \text{ (somma valori di rischio)} \div 3 \text{ (n. fattori di rischio)} = 0,66$

Pertanto un indice di rischio medio per il quale si prevede una percentuale di righe da controllare del 30%.

In ogni caso, l'Autorità di gestione si riserva di valutare la modifica delle suddette percentuali di righe di pagamento controllate nelle prossime versioni del documento di "Analisi dei rischi delle verifiche di gestione" e comunque di poter procedere ad un sub campionamento delle domande di rimborso ogni qualvolta sia opportuno, in ragione della tenuità del rischio.