
Il sistema dei controlli sulla rendicontazione di spesa del PNRR

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa a “**Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR)**” elaborato sui dati disponibili al 10 ottobre 2023 ed approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti 6 novembre 2023.

Premessa

Benché il PNRR, nel quadro del Dispositivo europeo di ripresa e resilienza, si fondi sugli obiettivi di performance, essendo le erogazioni di risorse europee condizionate al soddisfacente raggiungimento di specifici obiettivi *milestone* e *target*, ciò non esclude che rimanga essenziale garantire che la spesa sostenuta rispetti i principi di legalità e di sana gestione finanziaria, in linea con quanto richiesto dall'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Allo scopo, l'architettura organizzativa del PNRR contempla un sistema di controlli interni volti a presidiare anche la regolarità amministrativa e contabile della fase di rendicontazione della spesa, tale sistema riflette la governance multilivello del Piano, coinvolgendo tutti gli attori impegnati nell'avanzamento dei progetti, dai soggetti attuatori, alle amministrazioni centrali titolari delle misure, nonché, in una prospettiva più di sistema, le strutture dell'Ispettorato generale per il PNRR e l'Organismo indipendente di audit. Completano il quadro le formule organizzative di indirizzo delle attività di controllo, quali il Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR, istituito con determina RGS n. 57 del 9 marzo 2022, e la Rete dei referenti antifrode del PNRR.

Con l'ingresso di un'ampia quota di linee progettuali nel pieno della fase di realizzazione, ha preso avvio anche l'attività di rendicontazione della spesa e quella dei controlli di regolarità, per tale ragione, nei prossimi paragrafi, viene esaminato l'assetto dei controlli interni ed i relativi primi esiti attuativi, focalizzando l'attenzione su quelli di pertinenza delle strutture centrali, al fine di valutarne l'adeguatezza e l'efficacia nell'intercettare fenomeni di irregolarità o di frode, a tutela del bilancio nazionale ed europeo.

I controlli di regolarità delle amministrazioni titolari

In base all'art. **8, d.l. n. 77/2021, ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi** nel quadro del PNRR **è chiamata ad assicurare**, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, la funzione di **rendicontazione e controllo delle misure di propria competenza**. Tra i compiti assegnati all'ufficio incaricato della funzione rientra anche quello di verificare la regolarità della spesa rendicontata dai soggetti

attuatori. Trattasi di un presidio di controllo esercitato su procedure di spesa già oggetto di prima verifica da parte degli stessi soggetti attuatori che chiedono il rimborso dei fondi. Infatti, il quadro regolamentare e i dispositivi attuativi delle iniziative di investimento impongono a questi ultimi di assumere obblighi specifici in tema di controlli sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese esposte a rendicontazione e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse, nonché di adozione di **iniziative di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento, oltre alle verifiche dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio.**

In sostanza, l'attività di **controllo di regolarità** della spesa rimessa alle Amministrazioni centrali titolari di intervento viene esercitata periodicamente sui rendiconti di progetto presentati dai vari soggetti attuatori ed è propedeutica alla trasmissione degli stessi all'Ispettorato generale per il PNRR, a seguito di loro consolidamento nei rendiconti di misura. Nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria, la rendicontazione di spesa viene sottoposta sia alle forme di controllo ordinarie interne alle singole amministrazioni, sia a verifiche aggiuntive finalizzate ad attestarne la correttezza e regolarità anche con riguardo ai requisiti del PNRR. Al pari degli altri soggetti coinvolti ai vari livelli nei processi di gestione ed attuazione del PNRR, anche le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR sono tenute a garantire, in via generale, la predisposizione e corretta implementazione di misure di prevenzione, individuazione e contrasto alla frode e alla corruzione che discendono dall'applicazione della normativa nazionale vigente.

Le procedure di controllo devono essere esposte nei documenti illustrativi del Sistema di gestione e controllo **SiGeCo** che ciascuna Amministrazione titolare di interventi PNRR è tenuta ad adottare. Dalla ricognizione svolta in sede istruttoria, tutte le strutture di coordinamento del PNRR hanno assolto a tale onere mediante predisposizione del documento, curandone altresì l'aggiornamento periodico.

A ciò si accosta anche l'esigenza di sviluppare una **strategia antifrode** per le misure PNRR. La maggior parte delle Amministrazioni ha definito linee strategiche orientate alle specificità delle misure di competenza, in quattro casi, invece, le strutture del PNRR hanno deciso di avvalersi, quale strumento operativo, della "Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR" adottata dal MEF in data 11 ottobre 2022. Nella identica prospettiva di repressione delle frodi e di agevolare le procedure di segnalazione di illeciti, la pressoché totalità delle Amministrazioni titolari ha aderito al Protocollo stipulato, in data 17 dicembre 2021, nonché ha proceduto a designare il referente antifrode e, in coerenza con le Linee guida "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", a costituire il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode.

Quanto alla materia del **conflitto di interessi** e a quella del divieto di **doppio finanziamento**, aspetti entrambi attenzionati dal quadro normativo europeo, alcune Amministrazioni centrali titolari di interventi hanno comunicato di aver emanato note illustrative in merito alle modalità di verifica delle attestazioni rilasciate dai soggetti coinvolti nelle iniziative, nella maggior parte dei casi è stato precisato che la verifica di tali attestazioni di assenza di conflitto di interesse e di doppio finanziamento avviene, a campione, attraverso la consultazione delle banche dati messe a disposizione tramite il sistema ReGiS, quali ARACHNE¹ e PIAF² oppure dei CUP sulla piattaforma OPENCUP.

¹ Trattasi del Sistema informativo antifrode Strumento informatico di calcolo del rischio nelle verifiche di gestione introdotto dal Regolamento (UE) 1303/2013.

² Si tratta della Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT) realizzata da RGS in collaborazione con il Comitato nazionale Lotta Antifrode della PCM (COLAF) e cofinanziata dalla Commissione Europea (Ufficio europeo Lotta Antifrode - OLAF) con risorse del programma comunitario "Hercule III", che costituisce uno strumento informatico innovativo per la prevenzione e la lotta antifrode nei fondi dell'UE. La piattaforma PIAF-IT interagisce e raccoglie i dati dalle seguenti

Tutte le attività di controllo eseguite dalle Amministrazioni centrali titolari di intervento devono essere riportate nel *Registro Unico dei Controlli*, dovendosi altresì tenere traccia delle irregolarità/frodi riscontrate e dello stato delle procedure di recupero delle somme indebitamente erogate.

Dalla rilevazione istruttoria condotta dalla Corte dei Conti è emerso come, in via generale, le Amministrazioni abbiano provveduto ad istituire il registro dei controlli, solo in 4 casi ciò non è avvenuto, in ragione della circostanza che l'Amministrazione è impegnata solamente in interventi di riforma che non prevedono spesa ovvero che non è ancora partita l'attività di rendicontazione dei soggetti attuatori. Va, tuttavia, rilevato che in 5 casi il registro dei controlli predisposto si estende anche alle verifiche sulla regolarità della spesa rendicontata, limitandosi ai soli riscontri di performance. Meno frequente è poi l'istituzione di registri connessi alla rilevazione di frodi e irregolarità, oltre che alla conseguente attività di recupero. Ciò riflette comunque la mancata rilevazione di tali fattispecie fino ad ora, solamente il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale ha comunicato di aver riscontrato irregolarità relativamente alla misura Servizio civile universale M5C1I 2.1, avviando le conseguenti procedure di recupero.

Sull'attività di rendicontazione, in particolare sui rendiconti di misura approvati dalle Amministrazioni titolari di intervento, viene garantito anche un ulteriore momento di controllo, da parte dell'Ispettorato generale per il PNRR. Quest'ultimo si esplica attraverso un'attività di riscontro della completezza documentale dei rendiconti di misura approvati dalle amministrazioni titolari con particolare riguardo alla verifica dell'assenza di conflitto di interessi, nonché del divieto di doppio finanziamento, esso è condotto su base campionaria e opera ex post, senza quindi incidere sull'effettiva erogazione delle somme richieste a rimborso con i rendiconti di misura selezionati.

Premesso quanto sopra in merito all'assetto regolamentare ed organizzativo, l'esame dei dati inerenti al controllo di regolarità amministrativa da parte delle amministrazioni titolari metteva in luce, alla data della rilevazione³, la presenza a sistema di oltre 4.300 rendiconti di progetto presentati dai soggetti attuatori, cui si associavano richieste di rimborso di pagamenti effettuati per oltre 980 milioni. L'istruttoria condotta sugli uffici preposti alle attività di rendicontazione e controllo ha messo in luce: difficoltà tecniche legate all'operatività della piattaforma ReGiS e problematiche legata alle carenze documentali riscontrate nella rendicontazione predisposta dai soggetti attuatori, circostanza che impone integrazioni istruttorie per richiedere gli atti e le attestazioni mancanti, precludendo altresì la chiusura delle verifiche di carattere formale.

Un ulteriore elemento di criticità è stato individuato nella presenza di richieste di rimborso, da parte dei soggetti attuatori, con importi significativamente bassi rispetto al totale di ciascun. Ciò comporta il rischio di appesantimenti nelle fasi di controllo, dovuti ad una moltiplicazione delle rendicontazioni e, di conseguenza, dei riscontri da effettuare. Al riguardo, vanno segnalate positivamente le scelte organizzative effettuate, a titolo esemplificativo, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, consistenti nella definizione di parametri per le procedure di controllo: una soglia dimensionale minima degli importi da rendicontare mediante SAL ed una frequenza di verifica. Detta formula organizzativa consente di

fonti esterne eterogenee a livello nazionale ed europeo: Agenzia delle Entrate, Infocamere (al fine delle verifiche sui "titolari effettivi esteri", sarà garantita anche l'interoperabilità con altre banche dati europee e mondiali), Corte dei conti, MEF-IGRUE, OLAF, Commissione Europea. L'obiettivo della piattaforma è quello di consolidare e rafforzare la lotta contro le irregolarità/frodi e le altre attività illegali a danno del bilancio dell'UE attraverso un supporto tecnico e operativo alle attività amministrative di controllo, attraverso la creazione di una Scheda informativa relativa al soggetto da analizzare.

³ L'analisi si riferisce ai dati desumibili dal ReGiS alla data del 13 settembre 2023.

concentrare le attività di controllo su rendicontazioni che raggiungano una massa finanziaria minima tale da giustificare l'apertura dei riscontri.

In alcuni ambiti settoriali, quali quelli delle misure gestite dal Ministero dell'interno, i controlli hanno messo in luce una rilevante presenza di progetti non completamente conformi ai requisiti previsti dalla normativa in materia PNRR, in particolare con il principio del DNSH. Ciò non ha consentito la chiusura della fase di approvazione ed ha portato alla formulazione di proposte di espunzione di alcune misure dal PNRR, come esplicitato nel documento governativo di modifica del Piano del 27 luglio 2023.

L'adeguatezza delle dotazioni organiche degli uffici di rendicontazione e controllo costituisce un ulteriore fattore in grado di incidere sulle tempistiche e modalità di espletamento dei controlli. Atteso il futuro presumibile incremento delle attività connesse ai riscontri della rendicontazione di spesa, con l'avanzamento delle iniziative e l'inoltro a sistema delle domande di rimborso, va raccomandata ai titolari delle Unità di Missione delle Amministrazioni centrali un'attenta rivalutazione della composizione numerica e professionale del personale assegnato alle strutture di controllo, al fine di garantire il tempestivo espletamento delle verifiche, garantendo, da un lato, il necessario presidio di legittimità e, dall'altro, evitando rallentamenti che comportino conseguenze in termini di disponibilità di liquidità in capo ai soggetti attuatori.

A seguito del perfezionamento dei controlli sui rendiconti di progetto, alla data della rilevazione, risultava la trasmissione all'Ispettorato generale per il PNRR di 40 rendiconti di misura per complessivi 341 milioni, riferibili a 8 amministrazioni centrali. Di questi, per 38 risultavano approvate le relative richieste di erogazione di risorse da parte dell'Ispettorato per il PNRR, per una cifra complessivamente pari ad oltre 332 milioni. Erano 6 i rendiconti di misura oggetto di campionamento da parte delle strutture dell'Ispettorato generale per il PNRR, ai fini delle verifiche ex post, cui corrispondono richieste di erogazioni per 231,8 milioni, con un peso di oltre il 67 per cento in termini finanziari. Con l'obiettivo di valutare le modalità di esercizio dei controlli di regolarità amministrativa da parte degli appositi uffici delle strutture di governance del PNRR la Corte dei conti ha esaminato un campione di rendiconti che hanno ultimato tutta la fase di controllo, mediante approvazione del rendiconto di misura da parte dell'Amministrazione centrale titolare e della richiesta di erogazione da parte dell'Ispettorato generale per il PNRR.

L'esame della documentazione attinente ai controlli effettuati sul campione di rendiconti campionati ha messo in evidenza casi in cui le procedure di verifica appaiono svolte in piena conformità con quanto richiesto dai modelli SiGeCo: nella reportistica dei controlli sono infatti disponibili le *Check list* utilizzate per i riscontri formali e sostanziali, i verbali di campionamento indicano in maniera dettagliata le modalità di selezione delle unità da sottoporre a controllo in relazione alla tipologia di rendiconti esaminati, gli esiti dei controlli sono poi esaustivamente riportati nel Registro unico.

In altri casi la documentazione trasmessa dà conto dello svolgimento dei controlli, ma l'assenza di verbali o report riepilogativi ovvero delle specifiche *Check list* di verifica, oltre alla mancata istituzione del Registro unico dei controlli sulla rendicontazione di spesa non hanno consentito di ricostruire l'iter seguito dagli uffici preposti al controllo.

L'organismo di Audit del PNRR

Particolare rilievo, nell'architettura dei controlli sul PNRR, assume **l'Organismo indipendente di audit istituito ai sensi dell'art. 7, c. 1, d.l. n. 77/2021**, il quale **conduce** sostanzialmente **due tipologie**

di controlli: gli **audit di sistema e i test di convalida**, cui possono eventualmente aggiungersi audit specifici trasversali su alcune tematiche ritenute di rilievo. Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Organismo opera sulla base di una strategia di audit, che pianifica tutte le attività connesse ai controlli, con approccio di tipo *risk-based* per individuare le strutture e misure oggetto di verifica da sottoporre prioritariamente a controllo.

Dall'esame della strategia di audit attualmente in uso, l'esercizio di *risk assessment* ha restituito un quadro in cui a 7 amministrazioni centrali titolari di intervento tra cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti risulta associato un livello di rischio alto⁴, ad un'amministrazione un livello medio⁵ e alle rimanenti 17 un grado basso. Più in dettaglio, per 3 Amministrazioni tutte le dimensioni prese in considerazione per la stima dei fattori di rischio intrinseci e di controllo mostrano livelli massimi di criticità.

L'esame dei rapporti redatti in esito all'esecuzione di 9 audit di sistema, 3 test di convalida e 4 documenti di sintesi degli audit, porta la Corte dei Conti a ritenere che i presidi di controllo dell'Organismo siano coerenti con il quadro normativo e svolti in modo efficace ed adeguato al contesto di riferimento.

Audit di sistema

L'obiettivo degli audit di sistema è quello di ottenere la ragionevole certezza che i sistemi istituiti per la gestione e il controllo delle Amministrazioni Centrali titolari di interventi PNRR funzionino in modo efficace, al fine di prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione, doppio finanziamento e conflitti di interessi, nonché di garantire l'efficace conseguimento delle milestone e dei target di competenza. Per ciascuna struttura sottoposta ad audit, le verifiche sono condotte dall'Unità attraverso l'analisi di nove requisiti⁶, individuati sia sulla base dell'esperienza acquisita dalle Autorità di Audit, nell'ambito dei Fondi Strutturali, sia sulla base delle indicazioni fornite dall'Annex I – Key requirements of the Member's States control System – del Financial Agreement.

⁴ Si tratta del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di quello della salute, di quello dell'economia e delle finanze, di quello delle imprese e del Made in Italy, di quello del turismo, del Dipartimento per la trasformazione digitale.

⁵ Si tratta del Ministero della cultura.

⁶ Di seguito indicati:

1. capacità amministrativa, in termini di procedure, strumenti e risorse (R1);
2. sistemi informativi, con particolare riferimento alla possibilità di raccogliere e garantire l'accesso ai soggetti interessati ai dati di cui all'art. 22.2 d) del Regolamento (UE) 2021/241 (compresi i dati sui destinatari finali, i contraenti, i subappaltatori e i proprietari effettivi), anche a scopo di audit e controllo (R2);
3. sistemi di controllo interno per la predisposizione della dichiarazione di gestione, compresa la documentazione dei relativi controlli, sul corretto raggiungimento di milestone e target (R3);
4. sistemi di controllo interno sulla legalità e regolarità della spesa (R4);
5. sistemi per definire il calendario, i traguardi e gli obiettivi previsti, nonché i relativi indicatori, tali da garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del piano (R5);
6. sistema di controllo interno in grado di verificare che le azioni intraprese siano coerenti con le Missioni e le Componenti del Piano e rispettino il principio di non arrecare un danno significativo - "Do No Significant Harm" (DNSH) (R6);
7. sistemi di controllo interno efficienti ed efficaci per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi (R7);
8. sistemi di controllo interno efficienti ed efficaci per prevenire il doppio finanziamento (R8);
9. sistemi per il recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto (R9).

All'esito dei riscontri effettuati sui 9 requisiti e nel rispetto del principio del contraddittorio con le strutture sottoposte a controllo, l'Unità di audit predispone un Rapporto e perviene ad esprimere un giudizio sintetico, fondato sulle quattro possibili categorie:

- Categoria 1 Funziona bene. Non occorrono miglioramenti o sono necessari solo piccoli miglioramenti.
- Categoria 2 Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti.
- Categoria 3 Funziona parzialmente. Sono necessari miglioramenti sostanziali.
- Categoria 4 Sostanzialmente non funziona

Gli audit di sistema sono pianificati su un orizzonte pluriennale che, nell'attuale strategia, copre il periodo 2022-2025, ripartendo le Amministrazioni centrali titolari di interventi in ordine di rischio delle stesse. Alla data della presente relazione, risultano finalizzati 9 audit di sistema, inclusivi dei 7 in programma per il 2022 e di 2 dei 5 relativi al 2023. Gli audit di sistema definiti sono esitati, in 6 casi, in un giudizio sul sistema di gestione e controllo di tipo 2, evidenziando, quindi, un funzionamento adeguato dello stesso, seppur con necessità di alcuni miglioramenti. Nelle altre 3 ipotesi, invece, il giudizio finale ha evidenziato un funzionamento solo parziale del sistema di gestione e controllo, con conseguente esigenza di interventi correttivi sostanziali; trattasi delle valutazioni riferite al Ministero del turismo, a quello delle imprese e made in Italy e a quello della cultura.

In particolare, gli audit di sistema finalizzati si sono conclusi complessivamente con oltre 250 raccomandazioni, in media oltre 27 per amministrazione controllata. Esse si concentrano principalmente sui profili di adeguatezza dei sistemi di controllo interno per la legalità e regolarità della spesa, su quello dei sistemi di controllo interno per il contrasto di frodi, corruzione e conflitti di interesse, nonché sul tema della capacità amministrativa e dei controlli sulle dichiarazioni di gestione.

L'analisi complessiva dei rapporti conclusivi degli audit di sistema condotti dall'Organismo rilevano carenze organizzative e di capacità amministrativa che hanno portato l'Organismo di audit a raccomandare:

- il rafforzamento dell'Unità Operativa di Rendicontazione e Controllo nel caso di accertata inadeguata dotazione effettiva di personale a far fronte alle attività richieste, assicurando contestualmente la separazione dalle strutture caratterizzate da funzioni gestionali;
- il miglioramento della capacità di supervisione dell'Unità di Missione per il PNRR rispetto alla delega in capo ai soggetti attuatori di parte di responsabilità e competenze;
- il completamento delle iniziative intraprese per il rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la predisposizione di piani formativi specifici per il personale dedicato al PNRR;
- una più dettagliata individuazione, nel documento SiGeCo, di funzioni, ruoli, competenze e responsabilità procedendo al costante aggiornamento del funzionigramma e dell'organigramma, nonché predisponendo procedure di monitoraggio e manualistica specifica con particolare riferimento al sistema dei controlli.

Sotto il profilo delle procedure di controllo, le raccomandazioni più frequenti vertono sulla necessità di:

- a) descrivere in modo più puntuale ed organico, all'interno del SiGeCo o della manualistica specifica dedicata, le procedure atte a verificare il rispetto del principio DNSH;

- b) predisporre un apposito documento che regolamenti i casi di conflitto d'interesse con la manualistica specifica delle procedure e della strumentazione operativa volte a prevenire, individuare e contrastare casi di frode, conflitto d'interessi e corruzione;
- c) predisporre e formalizzare la Relazione della valutazione del rischio frode e delle misure per la prevenzione, individuazione e contrasto delle condotte illecite;
- d) implementare adeguate procedure volte a prevenire e individuare i casi di doppio finanziamento idonei a compromettere la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Ulteriori profili oggetto di osservazione da parte dell'Organismo hanno riguardato i rapporti con i soggetti attuatori, raccomandando di sottoscrivere e/o aggiornare gli accordi formali che legano le Amministrazioni titolari agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi PNRR, con la verifica della completezza e adeguatezza delle procedure adottate dai soggetti attuatori/gestori, nonché delle attività da questi svolte.

La lettura delle relazioni di follow-up fa emergere come, in circa il 75 per cento dei casi, alle puntuali raccomandazioni dell'Organismo abbiano fatto seguito azioni correttive dell'amministrazione giudicate risolutive. Per tre amministrazioni il Ministero della salute, il Dipartimento per la trasformazione digitale e l'Ispettorato generale per il PNRR per quanto concerne l'audit sui sistemi informativi, la compliance è integrale. In ulteriori due ipotesi l'adeguamento è comunque superiore al 65 per cento: Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e Ministero dei trasporti. Maggiori criticità sono invece evidenziate con riferimento al Ministero del turismo per il quale, alla data del follow-up, sono state valutate ancora aperte circa il 94 per cento delle raccomandazioni formulate. In particolare, per quest'ultimo, in sede di audit di sistema l'Organismo ha raccomandato di attuare ogni iniziativa ritenuta opportuna al fine di garantire l'indipendenza funzionale delle strutture che svolgono i controlli di primo livello, rispetto anche alle strutture gerarchicamente e strutturalmente sovraordinate che esercitano un ruolo di gestione degli interventi PNRR. A tal proposito, in sede di risposta alla richiesta istruttoria di questa Corte, il Dicastero ha specificato che è stato predisposto un decreto di modifica dell'art. 1, co. 2 del Decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, n. 1745 del 24 settembre 2021, istitutivo dell'Unità di Missione per il PNRR, al fine di incardinare l'Unità di Missione stessa alle dirette dipendenze del Ministro, l'iter di approvazione dell'atto in discorso non si è ancora concluso e necessita, ad avviso di questa Corte, una pronta definizione.

In via generale, la Corte dei conti, condividendo le procedure e gli esiti degli audit di sistema eseguiti dall'Organismo, raccomanda alle Amministrazioni interessate di adottare prontamente le misure necessarie per superare le criticità riscontrate.

I risultati degli audit di sistema finora condotti e le reazioni indotte nelle strutture di governance del PNRR evidenziano i benefici immediati di questo tipo di verifiche, ciò rende opportuna una rivalutazione della pianificazione che consenta di sottoporre a questa tipologia di audit tutte le amministrazioni titolari di interventi, anche quelle valutate ex ante con un indice di rischio basso, nella fase iniziale del Piano, in un momento in cui l'implementazione tempestiva delle raccomandazioni può ancora agevolare la procedura di attuazione delle misure. La possibile intensificazione degli audit di sistema nel biennio in corso dovrebbe coerentemente essere accompagnata da un incremento, anche su base temporanea, delle risorse umane dell'Unità.

I Test di convalida

I test di convalida costituiscono controlli di tipo sostanziale che l'Organismo di audit opera sui milestone e target in scadenza semestralmente, al fine di valutare la veridicità e l'affidabilità dei dati di performance, nonché il soddisfacente conseguimento degli obiettivi, anche alla luce degli Operational Arrangements. Tali forme di controllo, quindi, sono pianificate su base semestrale, con congrue tempistiche che consentono di emettere la Sintesi degli audit, di cui all'art. 22.2 c) ii) del Reg. (UE) 2021/241, entro la presentazione della richiesta di pagamento alla Commissione europea per il periodo di riferimento.

I test di convalida vengono effettuati su base campionaria, estraendo i milestone e i target inseriti nella richiesta di pagamento del semestre precedente e considerati come conseguiti a seguito del processo valutativo della Commissione europea. A ciò segue un secondo livello di campionamento che ha ad oggetto gli interventi sottostanti i milestone e i target selezionati, con l'individuazione di un certo numero di destinatari finali o progetti in base a un metodo di campionamento statistico o non statistico.

Le conclusioni delle verifiche effettuate su ciascun milestone e target oggetto di controllo sono riepilogate in un Rapporto, trasmesso all'Amministrazione centrale titolare dell'intervento, nonché all'Ispettorato Generale per il PNRR e all'Unità di missione NG-EU, esso si conclude con un giudizio espresso nei termini di parere, che può essere: non qualificato (positivo rispetto al soddisfacente conseguimento di milestone e target oggetto della verifica); qualificato (con riserva rispetto al soddisfacente conseguimento di milestone e target oggetto della verifica); negativo o avverso (mancato conseguimento di milestone e target oggetto della verifica). Gli esiti di tutti i test di convalida, effettuati nel semestre di riferimento, confluiscono nel Rapporto complessivo dei test di convalida, che viene trasmesso all'Ispettorato generale per il PNRR, all'Unità di Missione NG-EU e alla Commissione europea.

Alla data della presente relazione, risultano finalizzati tre Rapporti complessivi dei test di convalida, relativi agli obiettivi in scadenza nei primi tre semestri del Piano. Nel complesso, le verifiche hanno avuto ad oggetto 62 obiettivi, di cui 53 milestone e 9 target. All'esito di tutti i test di convalida svolti, l'Organismo ha espresso un giudizio positivo non qualificato sul conseguimento dei milestone e target attenzionati, avendo ottenuto una concreta garanzia circa la veridicità e affidabilità dei dati di performance del PNRR. Cionondimeno, ha comunque sollecitato le amministrazioni ad adottare interventi volti ad aggiornare e rendere completi i documenti SiGeCo, dettagliare le informazioni contenute nel Registro unico dei controlli, predisporre cronoprogrammi procedurali più dettagliati, fornire evidenze sui controlli di primo livello effettuati, in particolare garantendo la corretta compilazione delle *check list* di riscontro, potenziare la capacità amministrativa con assegnazioni adeguate di personale, garantire il rispetto dei principi di indipendenza funzionale, nonché garantire una completa e costante compilazione dei report di avanzamento di milestone e target.

Tenendo in considerazione le difficoltà e criticità rilevate, con le conseguenti azioni di miglioramento necessarie, la Corte ritiene condivisibile il giudizio medio di garanzia del livello di affidabilità del sistema di gestione e controllo, formulato ad esito finale delle sintesi degli audit da parte dell'Organismo indipendente.