



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



DIPARTIMENTO
PER LA TRASFORMAZIONE
DIGITALE

UNITÀ DI MISSIONE PNRR

Manuale di attuazione della politica antifrode

Indice

1. Quadro normativo.....	4
2. Introduzione: la politica antifrode nel PNRR	11
2.1. <i>Le responsabilità nell'attuazione della politica antifrode PNRR</i>	12
2.2. <i>L'ecosistema nazionale e comunitario di contrasto alle frodi: Organismi, Strumenti ed iniziative a disposizione del DTD</i>	13
2.3. <i>Obiettivi e strategia del sistema antifrode</i>	15
3. La valutazione del rischio frode PNRR – DTD.....	17
3.1. <i>Gruppo di autovalutazione: costituzione, composizione e modalità di funzionamento</i>	17
3.2. <i>Autovalutazione del rischio di frode</i>	18
3.3. <i>Attività specifiche antifrode: conflitto d'interesse, doppio finanziamento, corruzione e antiriciclaggio</i>	20
3.3.1. <i>Misure per il controllo del conflitto di interesse</i>	20
3.3.2. <i>Misure per la verifica del doppio finanziamento</i>	22
3.3.3. <i>Misure per il contrasto alla corruzione</i>	23
3.3.4. <i>Misure per il contrasto all'antiriciclaggio</i>	23
4. Le fasi del ciclo antifrode: procedure, strumenti e misure	24
4.1. <i>Prevenzione</i>	25
4.1.1. <i>Formazione e sensibilizzazione</i>	26
4.1.2. <i>Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione</i>	27
4.1.3. <i>L'autovalutazione del rischio di frode specifica per gli investimenti del PNRR e una chiara assegnazione delle responsabilità in merito all'istituzione e alla verifica dei sistemi antifrode</i>	28
4.1.4. <i>Misure per garantire pubblicità e trasparenza</i>	29
4.1.5. <i>Applicazione del Protocollo d'Intesa con la Guardia di Finanza e con l'ANAC</i>	30
4.2. <i>Individuazione</i>	31
4.2.1. <i>Controlli ordinari amministrativo-contabili</i>	31
4.2.2. <i>Controlli aggiuntivi del PNRR</i>	33
4.3. <i>Segnalazione</i>	36
4.3.1. <i>Procedure e Meccanismi di segnalazione interne, compreso il sistema di Whistleblowing</i>	36
4.3.2. <i>Segnalazione agli Organi di Polizia Giudiziaria e Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza</i>	37
4.3.3. <i>Predisposizione e comunicazione delle c.d. Schede OLAF</i>	38
4.4. <i>Azioni correttive (modalità di follow-up)</i>	38



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



DIPARTIMENTO
PER LA TRASFORMAZIONE
DIGITALE

5. Quadro sinottico attività antifrode nelle procedure di gestione	42
6. Definizioni e acronimi	43

1. Quadro normativo

Si riporta di seguito a titolo esemplificativo e non esaustivo il quadro normativo, comunitario e nazionale, di riferimento utile all'attuazione del PNRR, con particolare riferimento alla strategia antifrode, vigente alla data di presentazione del presente manuale.

Disposizioni comunitarie
Regolamento (Euratom, CE) n. 1995/2988 del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità
Regolamento (Euratom, CE) n. 1996/2185 del 11 novembre 1996, 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) n. 2013/472 del 21 maggio 2013, 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
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) n. 1974/2015 della Commissione dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio
Regolamento (UE, Euratom) n. 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il Reg. (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione
Regolamento (UE) n. 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)
Regolamento (UE, Euratom) n. 1046/2018 del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, 1301/2013, 1303/2013, 1304/2013,

Disposizioni comunitarie

1309/2013, 1316/2013, 223/2014 e 283/2014 e la Decisione n. 541/2014/UE e abroga il Reg. (UE, Euratom) n. 966/2012

Regolamento (UE) n. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Reg. (UE) n. 2019/2088

Regolamento (UE) n. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19

Regolamento (UE, Euratom) n. 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) n. 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza

Regolamento (UE) n. 2021/785 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il programma antifrode dell'Unione e abroga il Reg. (UE) n. 250/2014

Regolamento (UE) n. 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 Delegato (UE) n. 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza

Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo

Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il Reg. (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione

Disposizioni comunitarie

Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le Direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) - versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360)

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)

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)

Comunicazione della Commissione (2021/C 121/01) - Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario

Comunicazione della Commissione (2021/C 200/01) - Orientamenti sull'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (FONDI SIE) - versione riveduta

Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della governance multilivello in Europa

Nota Ares (2021) 1379239 del 19/02/2021 "Self-assessment checklist for monitoring and control systems"

Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio trasmessa dalla Commissione con COM (2021) 344 final, del 22 giugno 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia accompagnata da una dettagliata analisi del PNRR (documento di lavoro della Commissione SWD (2021) 165

Decisione di esecuzione del Consiglio 10160/21, del 6 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (Sessione n. 3808, del 13 luglio 2021)

Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio e notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021, recante la valutazione positiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Nota EGESIF_14-0021-00 del 16 giugno 2014, "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"

Disposizioni comunitarie

Nota EGESIF_14-0017 del 6 ottobre 2014, "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi per i fondi strutturali e di investimento europei (OSC)"

Nota EGESIF 14-0010 final del 18 dicembre 2014, "Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri"

Nota EGESIF_14-0012-02 final del 17 settembre 2015, "Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione"

Nota EGESIF_15-0008-05 del 03 dicembre 2018, "Linee guida per gli Stati membri sull'elaborazione della dichiarazione di affidabilità di gestione e della sintesi annuale"

Normativa nazionale

D. Lgs. 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 e ss.mm.ii

D. Lgs. 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

D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e ss.mm.ii

D. Lgs. n. 109 del 22 giugno 2007 - Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE

D. Lgs. n. 231 del 21 novembre 2007 - Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminosi e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

D. Lgs. 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 e ss.mm.ii

D. Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011 - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge n. 136 del 13 agosto 2010

D. Lgs. 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

Normativa nazionale

D. Lgs. 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

D. Lgs. 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)

D. Lgs. n. 125 del 4 ottobre 2019 - Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE

D. Lgs. n. 75 del 14 luglio 2020 - Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e ss.mm.ii

D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008 - Regolamento di Esecuzione del Regolamento (CE) n.1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul fondo di coesione in materia di ammissibilità della spesa

D.P.R. 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

D.P.R. 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)

L. n. 241 del 7 agosto 1990 - Nuove norme sul procedimento amministrativo e ss.mm.ii.

L. n. 196 del 31 dicembre 2009 - Legge di contabilità e finanza pubblica e ss.mm.ii

L. n. 190 del 6 novembre 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione) e ss.mm.ii

L. n. 161 del 17 ottobre 2017 - Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D. Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, al Codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate

L. n. 179 del 30 novembre 2017 - Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato

Normativa nazionale

L. n. 134 del 27 settembre 2021 - Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari

D.L. n. 369 del 12 ottobre 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, recante "Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale"

D.L. n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"

D.L. n. 59 del 6 maggio 2021, recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti"

D.L. n. 77 del 31 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"

D.L. n. 80 del 9 giugno 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto, n. 113, 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"

D.L. n. 152 del 6 novembre 2021, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose"

D.L. n. 13 del 25 febbraio 2022, recante "Misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia edilizia, nonché sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili" (c.d. Decreto Frodi), volto a rafforzare il contrasto alle frodi in materia di erogazioni pubbliche

D.P.C.M. del 16/09/2014 recante il "Codice di comportamento e di tutela della dignità e dell'etica dei dirigenti e dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri"

D.P.C.M. del 09/07/2021 di individuazione delle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 77 del 31/05/2021

D.P.C.M. del 15/09/2021, recante "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 PNRR" (c.d. D.P.C.M. Monitoraggio)

D.P.C.M. del 29/04/2022 recante il "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2022 – 2024"

D.P.C.M. del 22/07/2022, recante "Autorizzazione ad avviare procedure di reclutamento e ad assumere unità di personale in favore di varie amministrazioni"

Normativa nazionale

D.P.C.M. del 29/04/2022 Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) 2022-2024 (registrato alla Corte dei conti al n. 1556 in data 6 giugno 2022)

Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 15 luglio 2021 che individua gli obiettivi iniziali, intermedi e finali determinati per ciascun programma, intervento e progetto del Piano complementare, nonché le relative modalità di monitoraggio

Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 06 agosto 2021, relativo all'assegnazione delle risorse in favore di ciascuna Amministrazione titolare degli interventi PNRR e corrispondenti milestone e target e sue successive modifiche e integrazioni

Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre 2021, relativo alla gestione finanziaria delle risorse per l'attuazione dell'iniziativa Next Generation EU – Italia

Circolare MEF-RGS del 14 ottobre 2021, n. 21, recante “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)- Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR”

Circolare MEF-RGS del 29 ottobre 2021, n. 25, recante “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)- Rilevazione periodica avvisi, bandi e altre procedure di attivazione degli investimenti”

Circolare MEF-RGS del 30 dicembre 2021, n. 32, recante “Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente”

Circolare MEF-RGS del 31 dicembre 2021, n. 33, recante “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Nota di chiarimento sulla Circolare del 14 ottobre 2021, n. 21 - Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR – Addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento”

Circolare MEF-RGS del 10 febbraio 2022, n. 9, recante “Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”

Circolare MEF-RGS del 29 aprile 2022, n. 21, recante “Chiarimenti in relazione al riferimento alla disciplina nazionale in materia di contratti pubblici richiamata nei dispositivi attuativi relativi agli interventi PNRR e PNC”

Circolare MEF-RGS del 14 giugno 2022, 26, recante “Rendicontazione Milestone/Target connessi alla seconda “Richiesta di pagamento” alla C.E. prevista per il 28 giugno p.v.”

Circolare MEF-RGS del 21 giugno 2022, n. 27, recante “Monitoraggio delle misure PNRR”

Circolare MEF-RGS del 4 luglio 2022, n. 28, recante “Controllo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti di contabilità ordinaria e di contabilità speciale. Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti di gestione delle risorse del PNRR - prime indicazioni operative”

Normativa nazionale

Circolare MEF-RGS del 26 luglio 2022, n. 29, recante “Circolare delle procedure finanziarie PNRR”

Linee guida nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE, del 22 luglio 2019, definite dal Gruppo di Lavoro nazionale istituito con Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 18 gennaio 2020

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche a cura dell'ANAC, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020

Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza a cura del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei del Dipartimento per le politiche europee, approvate il 9 settembre 2020

Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori, v. 1.0 del 23 giugno 2022

Atti normativi DTD

Decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione n. 4 del 14 giugno 2022, con il quale è stato costituito il “Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode”

Nota prot. DTD_PNRR-254-P-17.03.2022, recante la designazione del “Referente antifrode”

2. Introduzione: la politica antifrode nel PNRR

Il presente documento rappresenta l'insieme delle procedure, degli strumenti e delle iniziative di contrasto alle frodi adottate dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale (di seguito “Dipartimento” o “DTD”) per garantire - ai sensi dell'art. 22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 (Dispositivo per la ripresa e la resilienza) – l'attuazione di tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e assicurare che l'utilizzo dei fondi per gli investimenti che rientrano nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (in seguito, PNRR) sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Nel documento sono riportate le indicazioni inerenti alle misure antifrode adottate dal DTD, in particolare dall'Unità di Missione PNRR (in seguito, UdM), per prevenire, individuare e correggere la corruzione, le frodi e i conflitti di interesse nell'utilizzo dei fondi stanziati e al contempo comunicare, sia all'interno che all'esterno, la posizione ufficiale assunta dal DTD in merito alle tematiche relative alle “frodi”.

2.1. Le responsabilità nell'attuazione della politica antifrode PNRR

La responsabilità di attuazione della politica antifrode per la gestione del PNRR è attribuita al Ministero per l'Economia e le Finanze (in seguito, MEF), quale Amministrazione titolare del Piano nel suo complesso, che opera sulla base degli esiti dell'autovalutazione del rischio svolta dalla Rete dei referenti antifrode del PNRR (in seguito, "Rete") costituita, ai sensi dell'art. 3 comma 2 della Determina MEF – RGS – RR 57 del 09/03/2022.

Tale Rete è composta da un referente per ciascuna Amministrazione Centrale titolare di interventi, dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e/o un ufficiale del III Reparto Operazioni del Comando Generale, nonché dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR.

A quest'ultimo sono demandati i compiti di effettuare un esame e una valutazione (periodica) dell'impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo del Programma nonché quello di definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati garantendone l'attuazione da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte.

Il MEF definisce, inoltre, procedure e sistemi per garantire la corretta segnalazione, registrazione e conservazione di informazioni attendibili su ogni operazione nonché di ogni altra informazione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese PNRR da parte delle singole Amministrazioni.

Per quanto attiene, nello specifico, il DTD, si rappresenta che il Dipartimento in data 15 giugno 2022 ha sottoscritto **l'atto di impegno della Politica Antifrode** (di seguito, anche, "**Politica**") con l'obiettivo di ribadire *"l'impegno a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà, anche in armonia al Codice di condotta e al Piano Triennale di Anticorruzione e Trasparenza adottato dalla Presidenza"*.

L'adozione di tale Politica conferma la volontà del Dipartimento di diffondere una strategia di *"tolleranza zero"* nei confronti delle frodi, dei conflitti di interesse e del doppio finanziamento e nello specifico, *"a promuovere una cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e al contempo sia capace di incidere efficacemente sulla prevenzione e l'individuazione delle frodi nonché sullo sviluppo di procedure che contribuiscono alle indagini sui presunti illeciti e sui reati connessi e garantiscono il loro tempestivo e opportuno trattamento"*.

In tale contesto, quindi, il Dipartimento, nell'ambito dell'Unità di Missione PNRR, ha stabilito i seguenti principali presidi di prevenzione e contrasto delle condotte illecite:

- L'adozione di una efficace politica antifrode e un piano di risposta alle frodi;
- La garanzia di un'adeguata formazione del personale riguardo alla frode;
- La garanzia che, al verificarsi di un rischio di frode, il Dipartimento rinvii prontamente le indagini agli organismi competenti in materia;
- La previsione e il monitoraggio del *follow-up* delle eventuali segnalazioni;
- La presenza di un riesame periodico dei rischi di frode, con l'ausilio del Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode, istituito con decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione n. 4 del 14 giugno 2022 (a tal riguardo, cfr. par. 3.1).

Il Dipartimento assicura la massima diffusione della Politica sia a tutto il personale interno (dipendenti ovvero collaboratori ed esperti) sia ai Soggetti Attuatori, che devono dotarsi di un valido sistema di controllo interno che miri effettivamente alla riduzione dei rischi, richiedendo a tutti il rigoroso rispetto dei principi in essa contenuti.

2.2. L'ecosistema nazionale e comunitario di contrasto alle frodi: Organismi, Strumenti ed iniziative a disposizione del DTD

L'importanza della definizione di una efficace strategia antifrode è confermata dai dati dell'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, riportati all'interno del rapporto annuale n. 14¹ secondo cui nel 2021 le segnalazioni di operazioni sospette hanno superato le 139.000 unità, con un incremento di oltre 26.000 segnalazioni rispetto all'anno precedente, il valore più alto registrato nei 15 di attività dell'UIF.

Nell'ultimo triennio si è osservato un notevole incremento della ricchezza informativa delle segnalazioni sospette: nel 2019 i soggetti segnalati erano 500 mila circa (presenti in 106 mila segnalazioni), mentre nel 2021 si sono attestati ad oltre 1 milione e 300 mila (in 140 mila segnalazioni). Anche i primi cinque mesi del 2022 hanno continuato ad evidenziare una crescita, anche se più contenuta, del flusso segnaletico (61.412 segnalazioni).

Occorre evidenziare che, nell'ambito delle suddette segnalazioni, hanno cominciato a manifestarsi le prime operazioni sospette connesse al *Recovery Plan*, legate per lo più a richieste di finanziamenti a tasso agevolato funzionali all'attuazione dei programmi. In alcuni casi, invece, i segnalanti hanno evidenziato anomalie nel profilo economico-patrimoniale delle società richiedenti o variazioni rilevanti nella proprietà, nella governance o nel giro d'affari proprio in prossimità della richiesta dei finanziamenti, nonché eventi pregiudizievoli, anche di natura penale, in capo agli esponenti.

Seppur, quindi, per il settore pubblico, la percezione tra esperti e dirigenti aziendali è che il livello di corruzione nel settore rimane elevato, attualmente la maggiore preoccupazione è rappresentata dai rischi connessi con l'attuazione del PNRR.

Infatti, nel capitolo dedicato all'Italia della Relazione sullo Stato di diritto 2022², la Commissione Europea ha elaborato specifiche *Raccomandazioni*. Tra le più importanti vi sono le seguenti:

- rispettare gli impegni assunti nell'ambito del PNRR, relativi ad aspetti del sistema giudiziario e del quadro anticorruzione;
- migliorare la repressione dei reati di corruzione anche attraverso la digitalizzazione e l'interconnessione dei registri;
- adottare una normativa compiuta in materia di conflitto di interessi.

Poiché nel medio-lungo termine la ripresa economica dell'Italia nonché una modernizzazione strutturale del Paese potranno essere sostenute soprattutto grazie agli investimenti e alle riforme considerati nel PNRR, deve essere scongiurato il rischio che gli impegni progettuali previsti dal Piano siano deteriorati dai costi dell'illegalità. In tal senso, una prima, forte risposta è pervenuta dal legislatore italiano mediante il rafforzamento delle intersezioni tra «sistema» penale e PNRR, avvenuto con l'emanazione della Legge n. 134/2021 che delega il governo ad adottare, entro ottobre 2022, decreti legislativi per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale; con il decreto-legge n. 77/2021, che ha delineato il sistema di governance del PNRR, nel quale è previsto che, ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione e

¹ Il *Rapporto* è consultabile al seguente link: <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2022>

² La *Relazione sullo Stato di diritto*, pubblicata dalla Commissione Europea il 13 luglio 2022, analizza gli sviluppi raggiunti dagli stati membri in quattro settori chiave per gli stati di diritto: Sistemi giudiziari; Quadro anticorruzione; Pluralismo e libertà dei media; Bilanciamento istituzionale dei poteri;

al contrasto della corruzione delle frodi, le Amministrazioni Centrali possano stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza; e, infine, con il decreto-legge n. 13/2022, c.d. *Decreto Frodi*, nel quale il legislatore, all'articolo 2, ha introdotto «*misure sanzionatorie contro le frodi in materia di erogazioni pubbliche*», estendendo l'ambito applicativo di alcuni delitti contro la Pubblica Amministrazione e contro il patrimonio³.

All'interno del contesto descritto, un ruolo cruciale è svolto da organismi, strumenti e iniziative antifrode istituiti appositamente per agevolare e rafforzare le attività di controllo sulla gestione delle risorse PNRR.

Tra i primi, menzioniamo, ad esempio, l'istituzione dell'*Ufficio della Procura Pubblica Europea (EPPO)* nonché la stipula di un accordo di collaborazione con la Corte dei conti; la piena operatività, a partire dal mese di luglio 2022, della nuova *Unità di supervisione e normativa antiriciclaggio* istituita presso la Banca d'Italia; l'Istituzione dell'*AMLA (Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism)*, prevista per il mese di gennaio 2023, ovvero della nuova *Autorità antiriciclaggio europea* che rappresenterà uno snodo cruciale nell'evoluzione del sistema antiriciclaggio comunitario.

Tra gli strumenti, invece, segnaliamo la progettualità europea, co-finanziata dalla CE-OLAF, conseguita in partenariato dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (AFCOS italiano) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, denominata **Piattaforma Nazionale Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)** avente l'obiettivo strategico di consentire che i dati provenienti da fonti diverse ed eterogenee siano raccolti in modo telematico, strutturato e sicuro nonché organizzati in una modalità integrata ed armonizzata tale da consentire una tempestiva percezione del fenomeno in esame e fornire il necessario supporto decisionale alle Autorità preposte. A disposizione delle Amministrazioni Centrali vi è anche **ARACHNE**, strumento informatico integrato per l'estrazione e l'arricchimento dei dati sviluppato dalla Commissione Europea. Analogamente al suo impiego nell'ambito dei fondi strutturali, la sua finalità principale è quella di aumentare l'efficienza dei controlli rafforzando ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e l'individuazione di frodi. Oltre alle funzionalità delle suddette piattaforme e nell'ambito del costante processo di condivisione e digitalizzazione del patrimonio informativo all'interno dell'Unione europea, un ruolo fondamentale assume, in materia antiriciclaggio, il sistema di interconnessione dei registri centrali dei titolari effettivi, denominato **"BORIS" – Beneficial Ownership Registers Interconnection System**. L'interoperabilità del sistema è assicurata dalla piattaforma centrale europea, e per ciò che attiene all'accessibilità è adoperato, quale punto di accesso, il portale della giustizia elettronica.

Infine, menzioniamo che sarà di prossima operatività il **portale Infostat dell'Unità di Informazione Finanziaria**, il quale, nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, rappresenta l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Tra le iniziative, invece, il progetto **CATONE (Cooperation Agreements and Training on Objectives and New experiences)** si articola in una serie di conferenze che si prefiggono lo scopo di creare un momento di approfondito confronto e di condivisione delle proprie competenze ed esperienze tra le magistrature contabili e penali (di Italia,

³ Il contenuto del decreto, oggi abrogato, è confluito nella Legge del 28.03.2022 n. 25 di conversione del decreto «*sostegni-ter*»;

Portogallo, Spagna, Francia e Grecia) e tutti i principali attori istituzionali - nazionali ed europei - impegnati nella gestione dei fondi e nella tutela degli interessi finanziari dell'UE. Obiettivo degli incontri è quello di promuovere una più intensa collaborazione tra tutte le Procure contabili al fine della prevenzione e della ricerca delle frodi e delle altre attività illegali oltre i livelli attuali, per migliorare la cooperazione transnazionale e multidisciplinare.

2.3. Obiettivi e strategia del sistema antifrode

L'obiettivo della politica antifrode definita dal Dipartimento è quello di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle Misure nell'ambito del PNRR sia conforme al diritto comunitario e nazionale applicabile, in particolare per garantire la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi ed evitare il doppio finanziamento. A tal fine, Il DTD prevede, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 (Dispositivo per la ripresa e la resilienza) un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché il recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto.

Al fine del raggiungimento del sopra citato obiettivo e in linea con la Politica adottata (v. par. 2.1), la strategia antifrode messa in campo dal DTD presuppone la combinazione di misure già presenti nel contesto normativo vigente⁴ con procedure *ad hoc* per il PNRR, con l'intento di garantire un corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU.

Nello specifico, la strategia antifrode del DTD è stata sviluppata seguendo una logica di intervento caratterizzata da un **approccio organico e strutturato** che si declina secondo il *modus operandi* raccomandato dalle linee guida comunitarie nonché in coerenza con le strategie antifrode del PNRR.

La strategia del DTD, all'atto pratico - tiene conto della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello" e spesso "decentrata", soprattutto con riferimento all'attuazione degli investimenti. A tal fine, per individuare possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi in ogni fase di attuazione, così come nei vari processi/attività che caratterizzano il ciclo vita di ogni singolo progetto o dell'intervento nel suo complesso – è prevista l'implementazione di una molteplicità di azioni coerenti fra loro che definiscono il processo, le finalità nonché le principali fasi del ciclo di lotta alle frodi (v. par. 4), ossia:

- 1. Prevenzione:** attività che risulta essere più semplice e più efficiente (in termini di effort e costi) rispetto all'attività riparatoria. Infatti, il DTD adotta misure ed azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti/fenomeni corruttivi. L'efficacia verrà garantita da un attento coordinamento delle attività, unitamente ad una gestione proattiva da parte dell'UdM del PNRR/gruppo di autovalutazione.
- 2. Individuazione:** per l'individuazione di comportamenti illeciti è importante coltivare una mentalità appropriata ed essere informati/aggiornati sui possibili campanelli d'allarme che caratterizzano un potenziale rischio di frode. L'utilizzo di soluzioni operative e strumenti dinamici garantiranno efficacia ed efficienza nell'individuazione tempestiva di comportamenti fraudolenti e/o fenomeni corruttivi.
- 3. Segnalazione:** Il DTD e le Amministrazioni/Soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR di cui il Dipartimento è titolare adottano procedure valide, chiare e snelle per la gestione dei casi sospetti di frode. Inoltre, l'utilizzo di adeguati meccanismi di segnalazione garantisce un ottimale coordinamento dei soggetti coinvolti (interni all'Amministrazione ed esterni) in merito a questioni antifrode.

⁴ Il Regolamento 2021/241 specifica, inoltre, che "Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio"

4. Azioni correttive (meccanismi di follow up): Il DTD e le Amministrazioni/Soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR di cui il Dipartimento è titolare, si impegnano a monitorare i Piani di Azione tramite adeguate procedure di follow-up e a garantire, laddove opportuno, le necessarie azioni di recupero, sanzioni e/o condanne in casi di frode, corruzione o di ogni altra attività illegale in grado di ledere gli interessi finanziari dell'Unione europea.

Le quattro fasi del ciclo antifrode sono interconnesse fra loro e dipendenti. Ognuna di esse, infatti, è fondamentale per la lotta alle frodi congiuntamente alla **celere trasmissione delle informazioni** e la **solida cooperazione** tra gli organismi preposti all'applicazione della legge e le varie strutture deputate alla gestione, controllo e audit. L'obiettivo è garantire non solo l'efficienza delle indagini stesse ma permettere alle strutture di gestione l'adozione di decisioni idonee in merito al monitoraggio di casi specifici (*follow-up*).

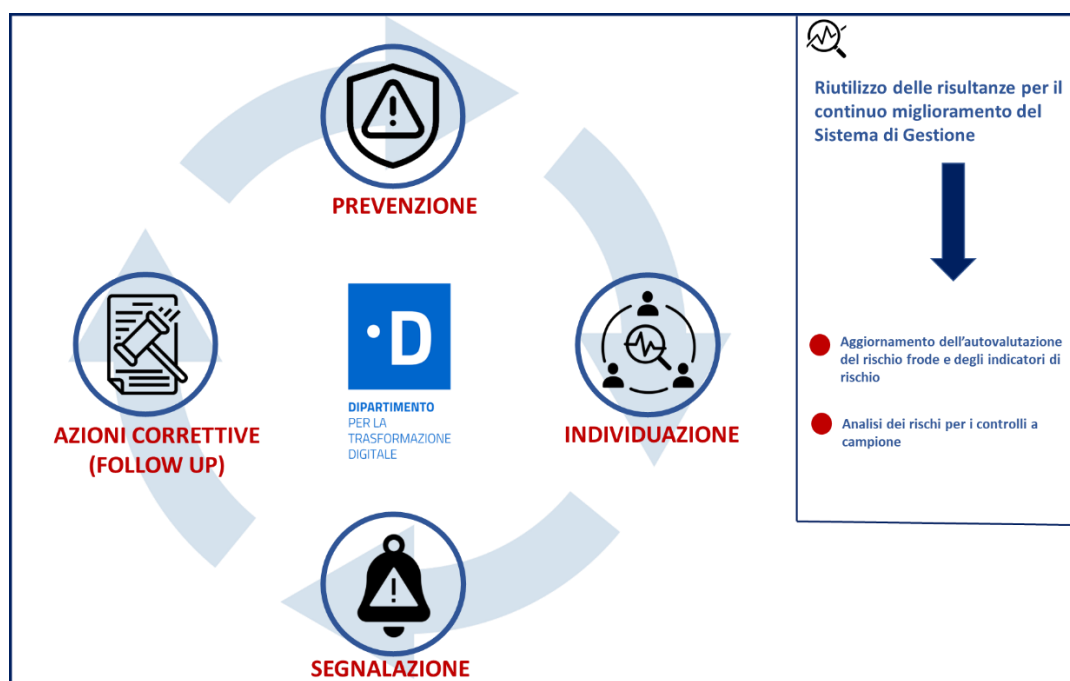


Figura 1_Le fasi del ciclo antifrode

Si osserva come la strategia antifrode, nelle sue quattro fasi sopra illustrate, costituisce un vero e proprio ciclo dinamico, in quanto le risultanze delle azioni correttive e le lezioni apprese durante tutto il ciclo sono di fondamentale importanza per l'aggiornamento dell'intero sistema di contrasto alle frodi. Rappresenta, dunque, un sistema che valorizza le azioni di contrasto messe in campo al fine di rafforzare, in un'ottica preventiva, il sistema di gestione e controllo nel suo complesso evitando il ripetersi di comportamenti fraudolenti.

A tal proposito, dalle esperienze pregresse emerse dal ciclo di gestione delle politiche di contrasto alle frodi sarà possibile svolgere, in maniera critica e obiettiva, un riesame delle procedure in essere per trarre in maniera esaustiva responsi sulle debolezze/o criticità del caso. Principalmente, le risultanze di tale analisi saranno essenziali per:

- **Aggiornamento delle informazioni alla base dell'autovalutazione del rischio frode.** I componenti del gruppo antifrode avranno a disposizione elementi aggiuntivi per meglio valutare singoli rischi e proporre interventi per la gestione del rischio frode più efficaci ed efficienti.

- **Aggiornamento delle informazioni alla base dell'Analisi dei rischi svolta semestralmente per il campionamento dei progetti da sottoporre a controllo.** Le risultanze emerse dalla gestione antifrode potranno essere utilizzate per meglio definire i livelli di rischio per singolo progetto/avviso/gara di appalto e rendere più efficaci le procedure di campionamento e le attività di controllo.

3. La valutazione del rischio frode PNRR – DTD

L'atto di impegno della Politica Antifrode adottato dal DTD pone l'accento sulla diffusione di *“una cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e al contempo sia capace di incidere efficacemente sulla prevenzione e l'individuazione delle frodi”* e proprio in virtù di quella che può assumersi come una strategia integrata che l'obiettivo prioritario si concretizza nell'adozione di misure e strumenti operativi per la prevenzione degli accadimenti fraudolenti. Dall'autovalutazione del rischio di frode, mutuata dai fondi SIE della programmazione 2014 -2020 e adattata alle specificità del PNRR, fino alla messa in atto di specifiche attività per il contrasto alle frodi, ogni misura adottata dal DTD risponde, come illustrato di seguito, alla necessità di garantire un adeguato presidio di legalità a tutela delle risorse del PNRR.

3.1. Gruppo di autovalutazione: costituzione, composizione e modalità di funzionamento

Come già anticipato, ai sensi dell'art. 22, comma 2, lett. B) del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 Febbraio 2021, nell'attuare il Dispositivo di ripresa e resilienza, il MEF ha previsto la creazione di una *“Rete dei referenti antifrode”* (di seguito, anche, *“Rete”*), composta dal referente antifrode del MEF-Servizio centrale per il PNRR (con ruolo di presidenza), da almeno un componente (e un supplente), designato quale *“referente antifrode”* di ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi e, per la Guardia di Finanza, dal Capo ufficio tutela uscite e mercati e/o un ufficiale del III Reparto operazioni del Comando Generale nonché dal Comandante del nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza⁵.

Obiettivo della suddetta Rete è quello di verificare l'esistenza, presso le Amministrazioni centrali titolari di intervento, di procedure e meccanismi di segnalazione validi ed efficienti per la gestione di casi in cui si sospettino frodi:

- Meccanismi interni (es. Whistleblowing — segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti);
- Meccanismi esterni (es. procedure per segnalare le frodi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode OLAF) che assicurano un pronto e tempestivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti in materia.

Per lo svolgimento delle proprie attività la Rete dei referenti antifrode del PNRR ha il compito di:

- definire e adottare la strumentazione operativa e la procedura da seguire per l'analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR;
- raccogliere la documentazione necessaria per procedere alla valutazione dei rischi di frode;
- individuare eventuali nuovi rischi (riscontrati o potenziali);
- realizzare e approvare l'autovalutazione del rischio frode del PNRR e le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da attuare;

⁵ Struttura e funzioni della Rete sono dettagliate nell'Allegato 1 della circolare del MEF *“Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”*.

- 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.

Nell'ambito del DTD, il Referente antifrode, designato e comunicato al Servizio centrale PNRR con nota prot. DTD_PNRR-254-P-17.03.2022, è il Dirigente del Servizio 3 dell'Unità di Missione.

Inoltre, l'UdM in coerenza con le Linee guida "*Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*" (Nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014) e i relativi allegati, con decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione n. 4 del 14 giugno 2022, ha istituito il "*Gruppo di Autovalutazione*" (di seguito, anche, il "Gruppo"), avente i principali compiti, di:

- sviluppare ed applicare le metodologie e gli strumenti operativi per le valutazioni del profilo di rischio di frode e le correlate misure di contrasto, nonché favorire la diffusione dei risultati e il loro utilizzo nei processi decisionali;
- operare un'autovalutazione del profilo di rischio di frode e delle correlate misure di contrasto con cadenza almeno annuale o in relazione al verificarsi di eventi o al riscontro di informazioni che possono incidere sull'autovalutazione ovvero richiedere un aggiornamento della stessa;
- elaborare le proposte metodologiche operative per l'elaborazione del presente manuale di attuazione della politica antifrode⁶.

In totale, il Gruppo è composto, oltre che dal Coordinatore, da sei unità, con ruoli e responsabilità diverse, provenienti dal contingente di personale interno all'Unità di Missione e individuate dai tre dirigenti dei Servizi.

Inoltre, il Gruppo opera sulla base del proprio Regolamento di funzionamento interno, adottato nella seduta del 11 luglio 2022, immediatamente successiva a quella dell'insediamento.

La scelta di ricorrere a soggetti interni per lo svolgimento delle attività di autovalutazione è garanzia di buona conoscenza del Si.Ge.Co., delle componenti organizzative, dei processi e delle procedure nonché dei meccanismi di controllo e misure di mitigazione in essere presso il DTD. Per la definizione di un corretto approccio al tema occorre tener conto delle specificità del PNRR e delle peculiarità del DTD, da un lato dei processi/attività che risultano decentrate a livello attuativo e operativo e, dall'altro di un approccio più globale che prende in considerazione anche i processi/attività gestite sia dal DTD, sia dal Servizio Centrale PNRR.

Per un più efficace svolgimento delle sopracitate attività rileva la collaborazione in via di definizione con la Direzione Centrale Antifrode dell'INPS con cui l'UdM ha intrapreso un confronto professionale per approfondimenti tecnici e per lo sviluppo di metodologie operative di individuazione e contrasto alle frodi, nonché l'applicazione del Protocollo di Intesa sottoscritto dal MEF con la Guardia di Finanza (v. par. 4.1.5) e, più in generale, ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio comunitario e nazionale.

3.2 Autovalutazione del rischio di frode

Per la valutazione del rischio di frode, l'UdM si avvale di strumenti utilizzati nella programmazione dei fondi strutturali, nello specifico lo strumento di valutazione dei rischi di frode allegato alla nota EGESIF_14-0021-00 del 16 giugno 2014. Il *toolkit* di analisi allegato alla nota sopra menzionata, utilizzato dal Gruppo di autovalutazione, è oggetto di

⁶ Le proposte sono state inviate dal Gruppo di autovalutazione al Coordinatore dell'UdM in data 4 agosto 2022

personalizzazione allo specifico contesto del Dipartimento, che presuppone una mappatura dei processi e delle attività che caratterizzano le principali fasi di attuazione delle misure del Piano afferenti al DTD. Si dovrà, infatti, tener conto dei processi fondamentali che caratterizzano le principali fasi di attuazione del PNRR (es. selezione, attuazione e controllo, rendicontazione e pagamento, rendicontazione di M&T), dei possibili diversi livelli di governance delle suddette fasi nonché delle modalità di attuazione degli interventi PNRR e dei singoli progetti afferenti all'Amministrazione (es. "a regia" o "a titolarità").

L'obiettivo dello strumento è quello di supportare l'autovalutazione circa l'impatto e la probabilità di rischi di frode specifici e ampiamente noti, attinenti, in particolare, ai processi fondamentali.

Tale attività, infatti, è tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi mappati del PNRR soffermandosi in particolare su situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo opportunità per il personale (o collaboratori) di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode.

Il risultato finale della valutazione dei rischi di frode consiste nell'individuazione di rischi specifici per i quali, secondo quanto dimostrato dall'autovalutazione, sono ovvero non sono state prese misure sufficienti a portare la probabilità o l'impatto dell'attività potenzialmente fraudolenta a un livello accettabile.

Nello specifico, la metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio, che si ispira ai principi e agli orientamenti comunitari, si articola in cinque fasi procedurali:

- **FASE 1 "Quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo)":** si precisa che il "rischio lordo" corrisponde al livello di rischio senza tenere conto dell'incidenza dei controlli esistenti o previsti. Per quantificare il rischio occorre tener conto e valutare l'"impatto" del rischio (lordo) – ossia quali sono le ripercussioni/conseguenze (rispetto agli obiettivi) che il rischio avrebbe qualora si concretizzi e la "probabilità" del rischio (lordo) – ossia quanto è probabile che un fatto si verifichi;
- **FASE 2 "Valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo":** è richiesta dapprima una ricognizione puntuale delle verifiche e dei presidi contro eventi fraudolenti e corruttivi già in essere (o perché previsti dalla normativa o dalle procedure interne o da procedure specifiche previste dal sistema di gestione e controllo del PNRR) e, successivamente, una valutazione puntuale dell'efficacia degli stessi;
- **FASE 3 "Valutazione del rischio netto, tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, ossia, la situazione allo stato attuale (rischio residuo)":** riguarda sostanzialmente la valutazione del rischio che permane dopo aver preso in considerazione e valutato l'effetto (combinato) dei controlli esistenti e la loro efficacia, cioè la situazione così com'è al momento attuale (rischio residuo);
- **FASE 4 "Valutazione dell'incidenza dei controlli supplementari previsti sul rischio netto (rischio residuo)":** in tale fase si procede a valutare l'effetto di eventuali controlli aggiuntivi/supplementari rispetto a quelli già considerati in termini di riduzione di probabilità ed impatto del rischio;
- **FASE 5 "Definizione dell'obiettivo di rischio (rischio target)",** ossia il livello di rischio che il Gruppo considera tollerabile dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.

Le FASI 4 e 5 riguardano l'eventuale definizione del cd. **Piano di Azione** e la loro attivazione dipende dagli esiti dell'autovalutazione di cui alla FASE 3.

Infatti, qualora l'esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto "tollerabile", l'attività si può considerare conclusa a conferma di un sistema che contempla controlli e misure di prevenzione delle frodi efficaci. Nei casi in cui, invece, il risultato dell'autovalutazione evidenzia un rischio residuo ancora "significativo" e/o "critico", il Gruppo di Autovalutazione procederà alla predisposizione del cd. Piano di Azione ossia la definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari (ovvero, quindi, aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) che dovranno rivelarsi efficaci e proporzionate.

L'autovalutazione condurrà, quindi, alla definizione di un livello di rischio da parte del Gruppo di Autovalutazione su cui andranno applicate le dovute misure efficaci e proporzionali.

3.3. Attività specifiche antifrode: conflitto d'interesse, doppio finanziamento, corruzione e antiriciclaggio

Una delle priorità delle Amministrazioni responsabili per l'attuazione delle misure contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è quella di **assicurare** che l'ingente **mole di risorse finanziarie stanziata sia immune a gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitti di interessi, frodi e corruzione**. Ciascuna Amministrazione responsabile è, quindi, tenuta a svolgere controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e ad usare tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le eventuali irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse sono, pertanto, chiamate ad adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire fenomeni corruttivi, le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio del doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Le attività specifiche messe in atto dal DTD rispondono alla necessità di garantire un adeguato **presidio di legalità a tutela delle risorse del PNRR**.

3.3.1. Misure per il controllo del conflitto di interesse

In linea con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario" (2021/C121/01), un conflitto d'interessi può sorgere in tutte quelle situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio delle sue funzioni. A tal riguardo, nell'ambito della governance del PNRR così come descritta nel Decreto-legge n.77 del 2021, le Amministrazioni Centrali titolari di interventi devono adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Con specifico riferimento al conflitto di interessi, il Dipartimento per la Trasformazione Digitale, ha ripercorso e preso atto delle disposizioni introdotte a livello nazionale volte a prevenire e regolamentare le diverse tipologie di casistiche riconducibili al tema. In particolare, è doveroso richiamare, almeno in via preliminare, il "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*", adottato con D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, il "*Codice di comportamento e di tutela della dignità e dell'etica dei dirigenti e dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri*" adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 settembre 2014 e la Guida "*Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali*" redatta dall'Ufficio Europeo per la lotta Antifrode (OLAF), dove si trovano specifiche indicazioni in merito alla definizione di situazione di conflitto di interessi nell'esercizio delle funzioni da parte di un dipendente pubblico.

Con riferimento alle misure necessarie che devono essere assunte nel caso in cui ricorra un'ipotesi di, anche solo potenziale, conflitto di interesse, va sicuramente citato l'obbligo all'astensione dalle attività in cui possano riscontrarsi gravi ragioni di convenienza, disciplinato dal "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*", obbligo

successivamente rafforzato dal già richiamato *“Codice di comportamento e di tutela della dignità e dell’etica dei dirigenti e dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*.

A queste misure, vanno affiancate quelle riferite ai casi di individuazione e contrasto del rischio di conflitto di interesse, contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il periodo 2022-2024, a cui si rinvia per un carattere più specifico. Ciononostante, l’Unità di Missione del DTD, attraverso la circolare *“Misure di prevenzione e contrasto dei possibili conflitti di interesse”* del 28 luglio 2022, ha voluto potenziare ulteriormente le misure di tutela e prevenzione introducendo, oltre all’obbligo dell’astensione sopra descritto, una dichiarazione da far rilasciare a tutto il personale dell’UdM, in ragione del proprio coinvolgimento nelle diverse attività relative alla gestione, al controllo e al pagamento delle iniziative finanziate dal PNRR, che si affianchi e non si sostituisca a quelle già previste dalla vigente normativa applicabile.

La dichiarazione, che verrà trasmessa alla Segreteria del DTD e che verrà aggiornata almeno ogni anno ovvero immediatamente in caso di modifiche sopravvenute, comunicando qualsiasi situazione di conflitto di interesse insorta successivamente alla dichiarazione originaria, prevede che il personale dichiari:

- di non trovarsi, rispetto al ruolo ricoperto presso l’UdM, in alcuna delle situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, tali da ledere l’imparzialità e l’immagine dell’agire dell’amministrazione;
- di essere consapevole delle disposizioni contenute nel *“Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”* e nel *“Codice di comportamento e di tutela della dignità e dell’etica dei dirigenti e dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*;
- l’impegno a segnalare eventuali conflitti di interesse che dovessero insorgere e del contestuale rispetto dell’obbligo di astensione ove ne ricorrano le circostanze.

Le eventuali segnalazioni dell’insorgenza di conflitti di interessi e le successive determinazioni in merito sono gestite in conformità alle disposizioni previste dal *“Codice di comportamento e di tutela della dignità e dell’etica dei dirigenti e dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*.

Inoltre, con riferimento alle misure adottate dal DTD durante le fasi del flusso procedurale degli interventi, la rilevazione di situazioni, anche eventuali, di conflitto di interessi viene assicurata mediante il ricorso a clausole di salvaguardia, alla compilazione e raccolta delle dichiarazioni rese dai diversi soggetti correlati (nella fattispecie Soggetti Attuatori e Soggetti Realizzatori), ed all’inserimento di appositi punti di controllo nelle Checklist di verifica della spesa. In particolare, nella fase ex ante di predisposizione degli Avvisi per la selezione di progetti e/o dei Soggetti attuatori, nell’affidamento dell’incarico al personale coinvolto nella procedura di selezione progetti, in itinere per la verifica dell’attuazione delle operazioni e la rendicontazione delle spese.

Nell’ambito dei controlli a campione previsti dal D.P.R. 445/200, per la verifica della veridicità e correttezza delle dichiarazioni rese dai diversi soggetti correlati in merito all’assenza del conflitto di interessi e situazioni di incompatibilità, il Servizio dell’UdM preposto procederà ad effettuare interrogazioni puntuali su strumenti informativi antifrode quali ARACHNE (sistema comunitario antifrode) e PIAF (piattaforma nazionale antifrode) tramite accesso diretto (o a regime tramite collegamento con il sistema informativo ReGIS).

Inoltre, così come suggerito nelle *“Linee guida Nazionali sull’utilizzo del Sistema ARACHNE – Versione 1.0”*, per adottare un approccio proattivo nella gestione dei rischi di frode e, per contribuire ad individuare situazioni di conflitto

di interesse, ARACHNE potrebbe altresì essere utilizzato per effettuare una ricerca atta a rilevare eventuali legami – nel caso di procedure valutative - tra i componenti della commissione di valutazione ed i potenziali Soggetti Attuatori.

3.3.2. Misure per la verifica del doppio finanziamento

La tracciabilità delle spese e, quindi, la possibilità di ricondurre in maniera univoca un documento contabile e il correlato esborso ad una sola fonte di finanziamento, è la condizione imprescindibile per consentire, in un processo di controllo incrociato, la verifica in itinere dei possibili casi di frode e di doppio finanziamento.

Nel caso del PNRR, il **divieto del doppio finanziamento appare “rafforzato”**, in quanto emerge un divieto assoluto di cumulo sulle stesse spese a valere sia sugli altri Programmi europei, sia su altre misure finanziate con le risorse del PNRR, sia sulle risorse previste dal Bilancio statale. Il divieto, quindi, è più ampio rispetto a quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/241: un progetto del PNRR non può essere “finanziato” da risorse nazionali o comunitarie (salvo eventuali ripartizioni in quote tra più fonti diverse del finanziamento pubblico complessivamente previsto). A livello nazionale, inoltre, è stato chiarito che non ci deve essere *“una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale”* (Cfr. Circolare MEF del 14/10/2021, n. 21).

Il DTD richiede ai soggetti attuatori ovvero realizzatori degli interventi di attestare l'assenza di doppio finanziamento sulle spese esposte a rendiconto, mediante la presentazione di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Oltre agli strumenti in possesso dell'Amministrazione e in grado di ridurre il rischio di doppio finanziamento (CUP, CIG, fatturazione elettronica, conti correnti dedicati o codificazione contabile adeguata), è in via di rilascio l'interoperabilità del Sistema Informativo ReGiS con e le altre banche dati nazionali/internazionali disponibili (es RNA, ARACHNE, Piattaforma nazionale Antifrode – PIAF) che garantirà una gestione integrata dei flussi informativi.

Tuttavia, nelle more dell'entrata in funzione dell'interoperabilità, il DTD ha previsto delle specifiche procedure sostitutive atte a prevenire e mitigare il rischio di doppio finanziamento. In particolare, sono state standardizzate specifiche procedure utilizzate ad oggi per gli **avvisi a lump sum**, che prevedono le seguenti fasi:

1. Antecedentemente alla definizione degli avvisi, il DTD (in accordo con il DIPE) definisce il template da utilizzare per la successiva richiesta di generazione dei codici CUP da parte dei Soggetti Attuatori. La condivisione del template costituisce una prima forma di indirizzo operativo sulla correttezza dei dati identificativi del progetto;
2. Successivamente alla fase di accettazione del finanziamento, con l'inserimento nella Piattaforma “PaDigitale2026” del CUP da parte dei Soggetti Attuatori, il DTD effettua un'estrazione massiva di tutte le domande presentate con i relativi CUP registrati nella predetta Piattaforma e condivide tale elenco con il DIPE. Il DIPE restituisce al DTD l'informazione se tali CUP siano stati già utilizzati in precedenza per altri programmi di spesa;
3. Laddove i controlli del DIPE evidenziano l'esistenza di CUP generati al di fuori del template e contenenti l'indicazione di forme di finanziamento Comunitaria, Statale, Regionale, il DTD prende in carico la risoluzione di tali anomalie, aprendo un canale di comunicazione diretta con i Soggetti Attuatori interessati per acquisire le informazioni di dettaglio aggiuntive.

Per tutte le misure di competenza che non rientrano nella fattispecie degli interventi Avvisi a lump sum, ai fini della mitigazione del rischio di doppio finanziamento, il DTD affianca costantemente i Soggetti Attuatori responsabili degli

interventi, attraverso interlocuzioni puntuali e dedicate per il supporto alla generazione del CUP, in modo che lo stesso sia generato ed abilitato coerentemente con i requisiti di monitoraggio stabiliti in relazione del PNRR.

Per tutte le tipologie di operazioni la verifica della veridicità delle dichiarazioni rese verrà effettuata attraverso una interrogazione del sistema CUP per riscontrare la presenza di informazioni ed elementi non rilevabili all'interno della dichiarazione; interrogazioni supplementari sui sistemi informativi disponibili (ReGIS; ARACHNE; PIAF), banche dati e/o registri (RNA in caso di aiuti).

In merito alla verifica sul doppio finanziamento, infine, le funzionalità del Sistema ReGIS consentiranno di verificare e monitorare, attraverso un'unica banca dati, non solo i progetti finanziati dal PNRR, ma anche gli strumenti delle politiche di investimento comunitarie e nazionali. A ciò si aggiunge lo strumento del Codice Unico di Progetto (CUP) che, associato a ciascun progetto, consente la verifica in tema di frequenza, similarità e doppio finanziamento di progetti e di soggetti coinvolti nella loro attuazione. L'interoperabilità del Sistema Informativo ReGIS con e le altre banche dati nazionali/internazionali disponibili (es. RNA, ARACHNE, Piattaforma nazionale Antifrode – PIAF) garantirà una gestione integrata dei flussi informativi tale da ridurre ulteriormente i livelli di rischio legati al cumulo o al doppio finanziamento.

Inoltre, trasversalmente per tutte le misure di propria di competenza, il DTD:

- richiede ai Soggetti Attuatori, in fase di richiesta di erogazione del finanziamento, l'invio di una autodichiarazione di conformità al divieto di doppio finanziamento;
- effettua periodicamente controlli sull'univocità del CUP comunicato, nelle more degli strumenti messi a disposizione da ReGIS, attraverso attività di matching informativo con i dati reperibili su ulteriori piattaforme dedicate (es. Opencoesione), al fine di verificare che un determinato CUP non risulti finanziato a valere su altri Programmi che ricevono sostegno pubblico.

3.3.3. Misure per il contrasto alla corruzione

Il DTD vigilerà sull'integrità dei comportamenti e sulle modalità di gestione dei procedimenti affinché siano individuati e contrastati possibili atti corruttivi tenuto conto delle misure adottate per la prevenzione e la riduzione delle condotte illecite da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione.

Al fine di ridurre il rischio di corruzione il Dipartimento adotta, dunque, le prescrizioni contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2022 – 2024 (cfr. par.4.1.2) e promuoverà forme di coordinamento all'interno del processo di elaborazione del Piano presso le competenti strutture amministrative responsabili, avendo cura di segnalare i processi organizzativi rientranti nelle aree di maggior esposizione al rischio di corruzione.

3.3.4. Misure per il contrasto all'antiriciclaggio

Il sistema antiriciclaggio persegue l'obiettivo di prevenire l'ingresso nel sistema legale di risorse di origine criminale, contribuendo a preservare la stabilità, la concorrenza, il corretto funzionamento dei mercati finanziari e, più in generale, l'integrità dell'economia complessivamente intesa.

La cornice legislativa nazionale antiriciclaggio è rappresentata dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, che ha recepito le direttive europee in materia (2005/60/CE, (UE) 2015/849, (UE) 2018/843) e, per i profili di contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, dal decreto

legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Questi testi normativi sono stati modificati, da ultimo, dal decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125, recante alcuni interventi correttivi e disposizioni di recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio (2018/843). Ulteriori modifiche al regime dell'utilizzo del contante sono state apportate dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

L'ordinamento nazionale si è dotato di una procedura atta a valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e individuare le vulnerabilità del sistema di prevenzione e contrasto di tali fenomeni e che si fonda sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative, organi investigativi e autorità giudiziaria.

Il Ministero dell'economia e finanze, nell'ambito del quale è collocata la responsabilità delle politiche di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, promuove la collaborazione tra le Autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali e le forze di polizia, nonché tra soggetti pubblici e settore privato. Cura, inoltre, i rapporti con le istituzioni europee e gli organismi internazionali, segue la materia delle limitazioni all'utilizzo del contante, esercita i poteri sanzionatori, acquisendo elementi utili presso i soggetti obbligati, anche attraverso proprie ispezioni. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito il **Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)** (decreto-legge n. 369/2001 convertito nella legge 431/2001), la cui disciplina è contenuta nel d.lgs. n. 109 del 2007, incaricato di elaborare l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e delle strategie per contrastarlo.

L'attuazione del PNRR comporta specifici obblighi in materia anche da parte delle Pubbliche Amministrazioni locali, per cui la Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) ha fornito specifiche indicazioni nella comunicazione dell'11 aprile 2022, *“Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al Covid-19 e al PNRR”*.

In qualità di principali soggetti chiamati a implementare gli interventi, le Amministrazioni centrali titolari di interventi sono anzitutto tenute a nominare il c.d. gestore, incaricato di rilevare le informazioni disponibili su ciascun intervento rientrante nel PNRR.

Ai fini dell'attuazione del PNRR, la comunicazione UIF richiama inoltre l'importanza di controlli tempestivi ed efficaci sulla c.d. documentazione antimafia e ricorda che l'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 stabilisce l'obbligo di raccogliere alcune categorie di dati e richiede esplicitamente che in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori, sia individuato il “titolare effettivo” come definito dalla disciplina antiriciclaggio. In particolare: *“Ai fini degli accertamenti in materia di titolarità effettiva, in analogia a quanto previsto per i destinatari degli obblighi di adeguata verifica dei clienti, è opportuno che le pubbliche amministrazioni tengano conto della nozione e delle indicazioni contenute nel d.lgs. 231/2007, si avvalgano degli ausili derivanti da database pubblici o privati, ove accessibili, e tengano evidenza dei criteri seguiti per l'individuazione della titolarità effettiva”*.

4. Le fasi del ciclo antifrode: procedure, strumenti e misure

Di seguito verranno descritti gli strumenti e le misure che il Dipartimento adotta per attuare una efficace politica antifrode. Giova la pena evidenziare che l'approccio alla valutazione e gestione del rischio di frode non può prescindere da una considerazione di fondo: l'impiego efficace di solidi sistemi di controllo può ridurre il rischio che si verifichino frodi o che non vengano scoperte, ma non può eliminare del tutto la probabilità che esse vengano commesse.

L'obiettivo complessivo dovrebbe consistere, quindi, nel far fronte ai principali rischi di frode in modo mirato; tenendo conto, oltre ai requisiti di base, del fatto che il beneficio globale di ogni misura antifrode supplementare deve essere superiore ai suoi costi complessivi (principio della proporzionalità).

Tale obiettivo viene perseguito mediante una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato e che si esplicano nelle quattro fasi del ciclo di lotta alle frodi richiamate, tra l'altro, dalla Nota EGESIF 14-0021 del 16.6.2014:

- a) Prevenzione;
- b) Individuazione;
- c) Segnalazione;
- d) Azioni correttive (Meccanismi di Follow up).

4.1. **Prevenzione**

Il Dipartimento ritiene prioritaria l'adozione di **strategie per lo sviluppo di una cultura antifrode** orientata alla messa in atto di azioni/ strumenti di prevenzione a comportamenti fraudolenti. Saranno, a tal fine, posti in essere meccanismi di prevenzione orientati alla riduzione delle possibilità che una frode venga commessa, grazie alla definizione di un solido sistema di controllo interno associato ad una valutazione dei rischi di frode proattiva, strutturata e mirata. Le azioni preventive affondano le proprie radici nella volontà del Dipartimento di promuovere iniziative di formazione e sensibilizzazione e lo sviluppo di una cultura "etica" utili per contrastare eventuali "giustificazioni" a sostegno del comportamento fraudolento.

La costituzione di una **cultura organizzativa**, in grado di contribuire a ridurre il rischio di frodi, passa necessariamente attraverso l'adozione e diffusione di **"documenti e atti di principio"** che vadano a costituire il framework di ogni successiva azione. È in tale ottica che il Dipartimento, in data 15 giugno 2022, ha adottato **la Politica per il contrasto alle frodi** (v. anche par. 2.1) con l'obiettivo di ribadire "l'impegno a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà, anche in armonia al Codice di condotta e al Piano Triennale di Anticorruzione e Trasparenza adottato dalla Presidenza".

In particolare, la Politica *"mira a promuovere una cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e al contempo sia capace di incidere efficacemente sulla prevenzione e l'individuazione delle frodi nonché sullo sviluppo di procedure che contribuiscono alle indagini sui presunti illeciti e sui reati connessi e garantiscono il loro tempestivo e opportuno trattamento"*.

Con riferimento alle modalità con cui viene garantita la massima diffusione e consapevolezza circa il contenuto della Politica Antifrode si rileva che il Capo Dipartimento del DTD ha provveduto a diffondere con nota il testo della Politica verso tutto il personale coinvolto, ivi compresi i collaboratori esterni. Nel testo della politica viene riportato l'obbligo di ciascun dipendente o collaboratore di essere a conoscenza dei contenuti della stessa e comportarsi in conformità a quanto in essa stabilito.

Inoltre, il Dipartimento ha diffuso la predetta Politica anche ai propri Soggetti Attuatori richiedendo a questi ultimi il rigoroso rispetto dei principi in essa contenuti.

L'attuazione della Politica avviene, inoltre, attraverso il contributo fornito dal proprio **Referente antifrode** che, come già anticipato, partecipa alla Rete dei referenti antifrode delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR.

Gli elementi cardine dell'azione preventiva del Dipartimento sono di seguito elencati:

- l'attivazione e la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifiche, che rivestono un ruolo centrale nella prevenzione della corruzione e delle frodi, in quanto volte a diffondere la cultura della legalità e dell'integrità;

- l'applicazione delle prescrizioni contenute nel Piano Triennale di prevenzione della Corruzione della Presidenza del Consiglio dei ministri che, in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione), che hanno diffuso una maggiore consapevolezza nei confronti delle misure di prevenzione del rischio di frode e di corruzione, in coerenza con quanto previsto nel "Piano nazionale anticorruzione" (PNA) ANAC;
- la realizzazione di un'autovalutazione approfondita e costantemente aggiornata (cfr. cap. 3), svolta nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea, dei rischi di frode connessi all'attuazione del PNRR, e la conseguente istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate nonché una chiara assegnazione delle responsabilità in merito all'istituzione e alla verifica di tali misure;
- la definizione di azioni volte a garantire un'adeguata pubblicità e trasparenza;
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità.

4.1.1. Formazione e sensibilizzazione

Le attività formative e di sensibilizzazione rivestono un ruolo centrale nella prevenzione della corruzione e delle frodi, in quanto volte a diffondere la cultura della legalità e dell'integrità. In particolare, mediante la loro realizzazione si persegue l'obiettivo di fornire ai partecipanti alle suddette attività gli strumenti per svolgere le proprie funzioni nel pieno rispetto della vigente normativa in materia di antifrode e anticorruzione, attraverso la comprensione dei principi generali dell'etica pubblica e di un approccio valoriale all'attività amministrativa, nonché mediante la comprensione degli indicatori di frode e degli strumenti tecnici e operativi che consentono di riconoscere, contrastare e rettificare le irregolarità e le frodi.

Congiuntamente alle attività di formazione generale obbligatoria e teorico pratica funzionale contenute nel PTPCT 2022-2024 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento ha previsto una programmazione della formazione sia interna alla Presidenza del Consiglio sia tramite la Scuola nazionale dell'Amministrazione, in tema di anticorruzione e frode. Si citano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i principali corsi già realizzati o programmati per il personale dell'UdM:

- Programma di formazione e orientamento – 500 PNRR: Modulo 6 – "Rendicontazione e Controllo, Audit e Antifrode", 19 gennaio 2022;
- Formazione obbligatoria in materia di anticorruzione destinata al personale non dirigenziale in servizio presso la PCM, in attuazione della l.190/2012 e in base a quanto previsto dal P.N.A e dal PTPC vigenti (Edizione -ID 5529 e ID 5530) con video lezioni fruibili in autonomia in qualsiasi momento del periodo indicato);
- SNA: Comunità di pratica – "Responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT)": dal 04 luglio 2022 al 31 dicembre 2022;
- Corso SNA "Sistemi e strumenti di Risk Management per il settore pubblico" (ID 5548) - 6 luglio (webinar) e 7 luglio (in aula) 2022;
- Corso SNA "Protezione della privacy (GDPR) e risk assessment" (ID 5551) (destinato, tra gli altri, ai Responsabili anticorruzione) - 11 e 12 luglio 2022 (webinar);
- Corso SNA: "Prevenzione e contrasto alla corruzione nelle PA - Seminari tematici: I modelli organizzativi di cui al D.lgs. n. 231/2001 e possibili procedure di self-cleaning" (ID 5578) seminario erogato in modalità frontale il 26 settembre 2022.

- Corso SNA: “Prevenzione e contrasto alla corruzione nelle PA: dalla Legge 190/2012 al PNRR” (id 5577). Il corso, in modalità eLearning, prevede dal 21 settembre al 21 ottobre 2022 (Video-lezioni); 27 settembre e 3, 10, 11, 17 ottobre 2022 (Webinar)

Con riferimento alle tematiche che in linea generale riguarderanno le azioni di formazione e sensibilizzazione a titolo esemplificativo si riportano:

- Appalti pubblici;
- Procedure di controllo amministrativo-contabile;
- Etica pubblica;
- Utilizzo della piattaforma ARACHNE e della piattaforma nazionale antifrode-PIAF IT;
- I principi di *risk assessment* ed il *risk management* nell'antifrode.

Le suddette tematiche saranno affrontate nella forma di seminari, corsi di formazione in presenza ed erogati in modalità di apprendimento autonomo e-learning, webinar, convegni, riunioni di coordinamento, etc., in cui sono di frequente coinvolti importanti attori del contrasto alle frodi, quali esperti, rappresentanti di organismi di Governo e di polizia, della magistratura contabile e ordinaria, nonché autorità nazionali competenti in materia di antifrode e anticorruzione.

4.1.2. Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Nell'ambito della strategia antifrode del PNRR rientra quanto disposto dall'art. 5 della Legge n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. *Legge Anticorruzione*)” in merito alla predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC), ossia il documento di natura “programmatoria” con cui ogni amministrazione o ente individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio.

Il Dipartimento, come già anticipato, adotta le prescrizioni contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2022 – 2024 (adottato con Dpcm 29 aprile 2022, registrato alla Corte dei conti al n. 1556 in data 6 giugno). Il PTPC 2022 – 2024 riserva un'attenzione particolare al PNRR, prevedendo, tra i diversi altri, l'inserimento di una tabella sinottica riepilogativa delle strutture di diverso livello e a vario titolo interessate dalla gestione, monitoraggio, rendicontazione, controllo delle attività in attuazione del PNRR nonché l'apertura di una nuova campagna di rilevazione del rischio corruttivo per le strutture operanti nei nuovi settori di attività connessi alla gestione del PNRR.

In linea generale e in coerenza con le indicazioni del P.N.A. 2019 e del vademecum “Orientamenti per la pianificazione per l'Anticorruzione e Trasparenza” pubblicato da A.N.A.C. nel febbraio 2022, i processi a rischio saranno rilevati nelle consuete aree di rischio:

- Acquisizione e progressione del personale;
- Contratti pubblici, già affidamento di lavori, servizi e forniture;
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- Incarichi e nomine;

- Affari legali e contenzioso.

Per far emergere la particolarità delle attività connesse al PNRR, la loro complessità e l'eventuale rischiosità, è stato previsto l'inserimento tra le aree specifiche, anche di una area specifica connessa alle attività del PNRR alle quali ricondurre i processi a rischio che eventualmente saranno rilevati.

La presenza del PTPC e l'implementazione delle relative misure in esso contenute, o ulteriori idonee misure di prevenzione, individuazione e contrasto alla corruzione attuate da parte del Dipartimento e degli altri soggetti coinvolti nei processi attuativi del PNRR, costituisce elemento specifico di cui le Amministrazioni devono essere dotate.

La finalità del Piano, oltre a quella dispositiva, è quella di promuovere le seguenti azioni:

- incrementare l'efficacia dell'azione di monitoraggio in materia di anticorruzione e trasparenza, in modo da far emergere e contrastare eventuali fenomeni patologici;
- predisporre un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite;
- rafforzare la correttezza e la trasparenza dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture;
- approfondire ulteriormente le attività inerenti al *pantouflage*, con riferimento ai rapporti dell'Amministrazione con le aziende erogatrici di servizi, beni e forniture (appalti ed affidamenti);
- rafforzare il monitoraggio sui conflitti di interesse;
- rafforzare le procedure per la verifica delle dichiarazioni riguardanti inconfiribilità e incompatibilità nella assegnazione di incarichi, come previsto dall'ANAC;
- promuovere la rotazione ordinaria degli incarichi nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- divulgare ai dipendenti e assimilati l'esistenza di un sistema informatico di gestione delle segnalazioni ai sensi dell'art. 54 bis d.lgs. n. 115/2001 (cd. *whistleblowing*).

Si riporta, inoltre, l'importanza di osservare quanto previsto dal Codice di comportamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 settembre 2014, registrato dalla Corte dei conti, al n. 2719, in data 15 ottobre 2014 e pubblicato nel sito istituzionale del Governo.

4.1.3. L'autovalutazione del rischio di frode specifica per gli investimenti del PNRR e una chiara assegnazione delle responsabilità in merito all'istituzione e alla verifica dei sistemi antifrode

L'attività di prevenzione prende le mosse e si struttura in un'autovalutazione approfondita e costantemente aggiornata dei rischi di frode connessi all'attuazione degli investimenti del PNRR, nonché nella conseguente istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate. Per il dettaglio delle modalità di conduzione di tale attività da parte del Gruppo di autovalutazione si rinvia a quanto descritto al par. 3.1.

Il Gruppo di autovalutazione potrà utilizzare, quali strumenti utili per prendere visione di una panoramica generale dei livelli di rischio delle misure di responsabilità dell'UdM, strumentale ad una migliore autovalutazione del rischio frode, i seguenti *tool* informatici: i) la Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT), realizzata da RGS in collaborazione con il COLAF e cofinanziata dalla Commissione europea (OLAF); ii) il sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE.

Il sistema antifrode ARACHNE, nello specifico, offre la possibilità di ottenere dei rapporti su macro-categorie di indicatori, le "estrazioni" così rilasciate potrebbero andare a costituire una base informativa a supporto delle analisi condotte dal gruppo per l'autovalutazione del rischio. A titolo esemplificativo si riportano alcuni set informativi raccolti tramite la consultazione di ARACHNE:

- **rischio progetti** ovvero l'estrazione dei progetti ai quali sono associati gli indicatori di rischio e/o "punteggio complessivo" (overall score) compresi in un determinato intervallo;
- **rischio soggetti Attuatori**, il report informativo potrebbe riportare i livelli di rischio per i soggetti classificati quali Soggetti attuatori delle riforme/investimenti in ordine di punteggio decrescente,
- **evoluzione rischio progetti**: questa tipologia di analisi potrebbe contribuire all'analisi delle evoluzioni (trend) di rischio delle operazioni finanziati nell'ambito della riforma/iniziativa PNRR di propria responsabilità.

Il gruppo di autovalutazione potrà, inoltre, procedere con interlocuzioni con il Servizio 3 per prendere visione delle tipologie e frequenza delle irregolarità riscontrate nel corso dei controlli di gestione svolte sulle operazioni e sui Target & Milestone, al fine di integrare il patrimonio informativo necessario per procedere con le attività di autovalutazione del rischio frode e la predisposizione di eventuali piani di azione. In tal senso, su richiesta, il Servizio 3 metterà a disposizione una **nota di sintesi** del "Registro Integrato Controlli Recupero e Irregolarità" (all. 30 del Si.Ge.Co.) con eventuali analisi in caso di rilevazione di criticità nelle procedure e strumenti adottati nelle attività di contrasto alle frodi (cfr. par. 4.4).

La miglior efficacia dell'azione preventiva dipende, inoltre, da una chiara assegnazione delle responsabilità in merito all'istituzione ed alla verifica di efficacia dei sistemi antifrode. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 Gennaio 2017 il Cons. Patrizia de Rose, Capo dell'ufficio controllo interno, trasparenza e integrità è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, confermato con ultimo decreto del PCM del 29 Marzo 2021, registrato alla Corte dei conti il 21 Aprile 2021 a cui sono affidati i compiti e le responsabilità previsti dalla vigente normativa nazionale in materia di anticorruzione (in particolare, il fondamentale ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con specifico riferimento alla fase di predisposizione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e al relativo monitoraggio, un ruolo di vigilanza sulla corretta attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza ed un ruolo di definizione delle procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo).

La Presidenza ha adottato, per dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 82 del suddetto D. L. n.77/2021, specifiche misure organizzative al fine di individuare, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, nuove Strutture e nuove Unità di missione alle quali sono attribuite, fra le altre, le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. In tale contesto si inseriscono i compiti assegnati all'Unità di missione PNRR presso il Dipartimento per la Transizione digitale.

4.1.4. Misure per garantire pubblicità e trasparenza

La trasparenza rappresenta una misura di estremo rilievo per la prevenzione ed il contrasto della corruzione, nonché uno strumento per il miglioramento dell'azione amministrativa e l'avvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione.

Ai sensi dell'art.1, co.1, del d.lgs. 33/2013, così come modificato dal d.lgs. 97/2016, la trasparenza amministrativa, è intesa *"come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."*

Nel PTPCT 2022 -2024 una particolare attenzione è rivolta alla trasparenza relativa alle attività e ai programmi connessi al PNRR, in linea con quanto previsto dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241. Così come lo stesso documento recepisce ed aggiorna le misure di trasparenza per il triennio 2022 - 2024, sulla base:

- del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- del Regolamento (UE) 2021/241;
- del D. L. 80/2021;
- del P.N.A. e delle linee guida adottate dall'A.N.A.C.;
- del Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del 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)", che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196) alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativamente al trattamento dei dati personali.

Il DTD, in linea con quanto disposto anche dal PTPCT ottempera all'obbligo di promuovere maggiori livelli di trasparenza, specifici e differenziati. L'amministrazione pertanto prevede all'interno del PTPC iniziative volte a garantire la pubblicità ed incentivare la cultura della trasparenza, attraverso la sinergia tra varie azioni quali ad esempio:

- l'obbligo di pubblicazione sul sito <https://italiadomani.gov.it/it/> di inviti/bandi, nonché, nella apposita sezione "Amministrazione trasparente", di dati ed informazioni necessarie a garantire la più ampia partecipazione degli utenti (con particolare riferimento a quelli la cui pubblicazione è richiesta per legge);
- la definizione di procedure di relazione con gli utenti ed in particolare per l'accesso civico a documenti informazioni e dati;
- la definizione di misure per la progressiva riduzione dei tempi e dei costi relativi agli obblighi di pubblicazione e di monitoraggio anche attraverso nuovi sistemi o strumenti informatici;
- la promozione di maggiori livelli di trasparenza anche attraverso la formazione del personale in materia di trasparenza.

4.1.5. Applicazione del Protocollo d'Intesa con la Guardia di Finanza e con l'ANAC

Al fine di migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte a prevenire, ricercare e contrastare le violazioni in danno degli interessi economico-finanziari dell'Unione europea, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, connessi alle misure di sostegno e finanziamento del PNRR, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interesse e della duplicazione dei finanziamenti, ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, in data 17 dicembre 2021 è stato siglato un protocollo tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Comando Generale della Guardia di Finanza.

Tale Protocollo sancisce la condivisione - anche mediante l'interoperabilità - delle rispettive banche dati di MEF e Guardia di Finanza. Il Protocollo prevede, inoltre, che la Guardia di Finanza partecipi, con propri rappresentanti, alla "Rete dei referenti antifrode", istituita presso la Ragioneria Generale dello Stato.

Il Dipartimento, allo scopo di rafforzare le azioni a tutela della legalità delle attività amministrative finalizzate alla destinazione e all'impiego delle risorse suddette, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 7, comma 8, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, ha aderito a tale protocollo in data 17.03.2022, in qualità di singola amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal PNRR.

Nelle more delle attività previste dal futuro protocollo del MEF con l'ANAC e al fine di supportare pienamente la strategia antifrode del PNRR, il Ministero avrà la possibilità di segnalare all'Autorità informazioni o evidenze emerse nell'esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo ex art. 8 DL 77/2021 e ritenute rilevanti per la prevenzione e il contrasto alla corruzione, frode e conflitti di interesse. A tal fine sarà possibile segnalare gli interventi e/o i Soggetti attuatori che presentano particolari elementi di rischio al fine di permettere ulteriori attività di analisi, vigilanza e controllo da parte della stessa Autorità di Vigilanza.

Le attività di collaborazione prevederanno, inoltre, che l'ANAC metta a disposizione del Ministero e tutte le informazioni in suo possesso relative alle procedure di affidamento, ai contratti e ai contraenti registrati sui propri sistemi informativi e, inoltre, eventuali black list di persone giuridiche pubbliche e private e/o di persone fisiche che presentano particolari elementi di rischio di corruzione e conflitto di interessi.

4.2. Individuazione

Ai fini dell'individuazione delle frodi, l'attuazione del PNRR e la strategia antifrode prevedono dei meccanismi di segnalazione chiari e coordinati principalmente attraverso la predisposizione di un solido sistema di controllo definito per quanto concerne l'Amministrazione nel documento descrittivo del sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR, che consente di individuare una chiara attribuzione delle responsabilità dei soggetti coinvolti, così come nelle "Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori" v.1.0 del 23 giugno 2022 del MEF.

Nello specifico il Dipartimento adotta misure che assicurano:

- lo svolgimento dell'attività di controllo ordinario amministrativo-contabile ad opera delle principali strutture nazionali (Uffici Centrali di Bilancio, Corte dei conti, Autorità Nazionale Anticorruzione; Guardia di Finanza) e che riguardano anche le procedure relative alle spese sostenute a valere sul PNRR;
- lo svolgimento delle attività dei controlli aggiuntivi del PNRR e la conseguente registrazione degli esiti di esse sul sistema informativo del PNRR, al fine di evidenziare eventuali irregolarità che possono rivelare casi di frode e corruzione;
- l'integrazione nell'analisi del rischio per mezzo del sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE, al fine di procedere poi al campionamento delle operazioni e delle spese da sottoporre a verifica.

4.2.1 Controlli ordinari amministrativo-contabili

Ai fini dell'attuazione della strategia antifrode, il Dipartimento è anche chiamato ad effettuare controlli sulla regolarità amministrativa e contabile, prevista dalla normativa nazionale vigente, delle procedure e delle spese attivando tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse ed adotta

tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Pertanto, gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dal Dipartimento, nonché dei Soggetti Attuatori responsabili dell'esecuzione degli interventi, sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

Il processo di controllo ordinario previsto dalla normativa nazionale applicabile si inquadra perfettamente nell'ampia e partecipativa strategia antifrode prevedendo l'attività delle diverse Amministrazioni competenti sul tema che, a diverso livello, forniscono un prezioso contributo di competenze, strumenti e tecniche per l'individuazione di possibili casi di irregolarità e frodi.

A questo processo di controllo "ordinario" partecipano con le rispettive competenze e funzioni, le principali strutture nazionali (Ufficio Bilancio e Risconto Regolarità Amministrativo-Contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Autorità Nazionale Anticorruzione, etc...) che presiederanno anche le procedure e spese afferenti ai progetti del PNRR.

Nello svolgimento delle attività di controllo ordinario sono coinvolti i seguenti soggetti:

- **Ufficio Bilancio e Risconto Regolarità Amministrativo-Contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.** Gli uffici dell'UBRRAC svolgono i controlli di regolarità amministrativa e contabile, attraverso la registrazione dei provvedimenti e degli impegni di spesa. Inoltre, trasmettono al Dipartimento una relazione sintetica sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo relativo all'anno precedente (art. 18, D.lgs. 123/2011).
- **Corte dei Conti.** Nell'ambito della strategia antifrode del PNRR, la Corte dei Conti svolge controlli circa la legittimità di atti o attività, in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi perseguiti dall'Amministrazione; controlli sulla gestione ai fini della verifica circa l'efficienza e l'economicità delle iniziative rispetto agli obiettivi posti dalla legge, controlli sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati per la verifica di elementi di legittimità, efficacia ed economicità.
- **Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).** L'ANAC ha il compito di interpretare il quadro normativo in materia di "ineleggibilità e incompatibilità degli incarichi nella pubblica amministrazione", nonché di vigilare sulla corretta applicazione della normativa in materia. Il Codice dei contratti pubblici (cfr. art. 213 del d.lgs. n. 50/2016,) individua in aggiunta l'ANAC quale soggetto responsabile della vigilanza e della disciplina dei contratti pubblici, al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, legittimità e concorrenza degli operatori nel mercato degli appalti pubblici e prevenire la corruzione. A queste competenze si aggiunge un importante monitoraggio attraverso la registrazione, in una specifica banca dati, delle informazioni relative alle gare e alle imprese che operano nel settore, con cui viene garantita la collaborazione applicativa con un sistema unitario di monitoraggio del PNRR.
- **Guardia di Finanza.** Gli ambiti di intervento del Corpo riguardano in particolare: le attività di controllo ispettivo in materia fiscale che possono essere estesi anche al monitoraggio delle procedure di spesa pubblica relative al bilancio comunitario, nazionale e regionale, la promozione di iniziative di cooperazione internazionale con organismi stranieri al fine di contrastare le irregolarità economiche e finanziarie, la persecuzione delle frodi perpetrate attraverso la presentazione di false richieste di aiuti agricoli e di finanziamenti comunitari e nazionali a sostegno dello sviluppo delle imprese. Ai fini della strategia antifrode,

come già anticipato è stato stipulato un protocollo ad hoc per il PNRR tra il MEF-RGS e il Comando Generale della Guardia di Finanza (v. par. 4.1.5 e par. 4.3.2).

4.2.2 Controlli aggiuntivi del PNRR

In aggiunta ai controlli ordinari previsti dalla vigente normativa applicabile, in concomitanza con la gestione e l'attuazione dei progetti del PNRR e, in conformità con il Decreto-legge n. 77/2021, si prevedono ulteriori controlli c.d. "aggiuntivi" atti a garantire la regolarità e la legittimità dell'esecuzione, nonché il corretto avanzamento dei milestone e target del Piano.

Le attività di controllo risultano centrali nell'attuazione della strategia antifrode del PNRR in quanto, hanno lo scopo principale di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale ed il contrasto di irregolarità, frodi e conflitti di interesse attraverso, l'impiego efficiente e regolare delle risorse, nel rispetto dei principi di sana gestione amministrativa e finanziaria.

Il Sistema di Gestione e Controllo dell'Unità di Missione del Dipartimento prevede tre livelli di controllo:

- Verifiche di gestione, svolte sul 100 % delle domande di erogazione del finanziamento (Anticipo, Pagamenti intermedi e Saldi), di responsabilità dei Servizi di gestione 1 e 2;
- Verifiche di controllo svolte semestralmente su operazioni oggetto di un pagamento (Anticipo, Pagamenti intermedi e Saldi), di responsabilità del Servizio per il circuito finanziario la rendicontazione e il controllo (Servizio 3);
- Verifiche formali e sostanziali a supporto della rendicontazione semestrale di Milestone e Target di responsabilità del Servizio per il circuito finanziario la rendicontazione e il controllo (Servizio 3).

Le attività di verifica sono condotte attraverso strumenti di controllo operativi standard fissati a livello di PNRR e, successivamente adattati alle specificità degli investimenti e riforme di competenza dell'Amministrazione e sono allegati al Si.Ge.Co. dell'UdM.

A livello generale, il sistema di controllo aggiuntivo adottato dall'UdM sia per quanto riguarda le iniziative "a regia" sia per quelle "a titolarità", mira al riscontro di uno o più dei seguenti principali aspetti, applicabili in considerazione delle diverse tipologie di iniziative:

- la correttezza e la conformità alla normativa di riferimento delle procedure di selezione (gara, affidamento, avvisi, bandi, ecc.) adottate per l'attuazione dell'intervento;
- l'effettività, la legittimità e l'ammissibilità delle spese sostenute e rendicontate;
- l'effettivo raggiungimento delle milestone e target;
- la regolare applicazione delle procedure per l'adozione e rendicontazione dei costi in caso di Opzioni semplificate in materia di costi (OSC);
- il follow-up di eventuali azioni di miglioramento del sistema di controllo interno.

Resta peraltro inteso che, le verifiche espletate, sono rivolte anche ai seguenti aspetti, dove pertinenti del caso:

- l'assenza del doppio finanziamento;
- la conformità della spesa con le norme sugli aiuti di Stato;
- il rispetto il principio orizzontale del "Do No Significant Harm" (DNSH) ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852;

- il rispetto delle norme ambientali, sulle pari opportunità e la non discriminazione;
- la funzionalità e la fruibilità dell'investimento o dell'opera (in caso di approfondimento effettuato a intervento concluso);
- il principio della parità di genere;
- il principio di protezione e valorizzazione dei giovani;
- il principio di superamento dei divari territoriali.

Di seguito vengono descritte sinteticamente le tipologie di controllo per i tre livelli precedentemente indicati.

Verifiche di gestione al 100% dei Servizi 1 e 2

I Servizi 1 e 2 vigilano affinché siano adottati criteri di selezione coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed istruiscono le domande di rimborso dei Soggetti Attuatori, a garanzia della correttezza amministrativo-contabile delle procedure attuative. I Servizi 1 e 2 effettuano controlli sulla selezione delle operazioni attraverso l'utilizzo di strumenti di verifica specifici per ogni procedura attuativa. Inoltre, effettuano controlli sul 100% delle domande di rimborso presentate dai Soggetti Attuatori, sia in fase di anticipo che in fase di pagamento intermedio e di saldo. Nello svolgimento dell'attività di controllo, i Servizi 1 e 2 verificano la correttezza amministrativo-contabile delle operazioni e, il rispetto dei principi trasversali del PNRR (es. DNSH, pari opportunità, ecc..). I controlli sono preliminari all'attivazione del circuito finanziario di responsabilità del Servizio 3. Per il dettaglio sulle procedure e gli strumenti utilizzati in merito alle attività di controllo si rinvia al Si.Ge.Co..

Verifiche sostanziali sulle operazioni

Il Servizio 3, semestralmente, procede a controllare le operazioni oggetto di una forma di pagamento (anticipo, pagamento intermedio o saldo) nel periodo di riferimento al fine di accertare la loro regolarità amministrativa-contabile e l'assenza di potenziali irregolarità e frodi. I controlli vengono svolti a campione sulla base di specifiche analisi del rischio. Tale analisi è finalizzata a individuare diversi livelli di rischio associati alle operazioni inserite nelle rendicontazioni presentate dai Soggetti Attuatori ovvero già rendicontate al Servizio centrale per il PNRR, in proporzione alle quali viene determinata l'ampiezza del campione da sottoporre a controllo. Il campionamento ha per oggetto la spesa rendicontata ammissibile, come risultante dagli esiti delle verifiche amministrative e, in particolare, l'universo, ovvero la popolazione di operazioni oggetto di campionamento, è costituito dai dati estratti dal Sistema Informativo Regis riconducibili alle richieste di pagamento e rendicontazioni presentate al Servizio centrale per il PNRR generalmente in corrispondenza dei due semestri riferiti all'anno di riferimento (30 giugno - 31 dicembre). Ciò consente la distribuzione del carico di lavoro di verifica nel corso dell'intero anno e comporta generalmente la suddivisione della popolazione in due sub-popolazioni e all'estrazione di campioni indipendenti per ogni semestre.

In generale, la metodologia di campionamento prevede:

- l'acquisizione da parte dell'Unità 3.3 dell'universo delle operazioni da campionare;
- l'analisi dei rischi, ossia l'identificazione dei fattori di rischio e la loro espressione in termini di indicatori oggettivi, sulla base dei quali determinare l'ampiezza del campione da estrarre (cfr. par. 5.1 "Manuale dei Controlli");
- la definizione di un metodo di estrazione del campione statistico ovvero discrezionale (cfr. par. 5.2 "Manuale dei Controlli").

Prima dell'estrazione dei campioni delle operazioni da sottoporre a controllo, viene elaborata ed aggiornata semestralmente la metodologia per l'applicazione dell'analisi dei rischi *"Analisi del rischio e procedura campionamento per controlli ordinari"*, al fine di tener conto delle specificità del PNRR e dell'esito dei controlli già effettuati.

In linea generale, la valutazione dei rischi è strettamente legata ai diversi elementi che caratterizzano le singole operazioni quali ad esempio:

- l'importo dell'intervento o, ove ritenuto pertinente, il valore complessivo delle spese rendicontate a valere su una singola Misura;
- lo stato di avanzamento fisico dell'intervento ed i correlati pagamenti effettuati (anticipi, rimborsi o saldo);
- la tipologia di operazione (a regia ovvero a titolarità);
- natura giuridica, tipologia e numerosità dei Soggetti Attuatori per singola misura (enti pubblici, soggetti privati, un solo soggetto, elevata numerosità di partecipanti al Bando/Avviso, ecc.);
- complessità delle procedure di rendicontazione (costi effettivi, OCS lump sum, ecc.) e/o di determinazione dei parametri e regole per la definizione dei "OCS".

L'analisi del rischio si svolge attraverso diversi passaggi procedurali che includono, in primo luogo l'analisi delle procedure attivate nell'ambito del PNRR ed individuazione dei fattori intrinseci di rischio dell'operazione (Rischio Intrinseco – IR), dei Soggetti Attuatori (Rischio Soggetti Attuatori – RSA) e dei livelli di rischio di errori o anomalie significativi di natura procedurale o finanziaria non prevenuti o individuati e corretti tempestivamente dalle attività di controllo interno (Rischio di Controllo – RC) e successiva attribuzione dei corrispondenti valori di rischio; in secondo luogo, la determinazione del coefficiente di rischio totale di ciascuna procedura calcolato combinando i precedenti fattori di rischio.

Il Servizio 3 si avvarrà anche dell'utilizzo di **ARACHNE** per l'individuazione delle operazioni più rischiose da sottoporre a controllo tramite specifiche combinazioni dei singoli elementi di rischio rilevati dal sistema nella maniera maggiormente funzionale ed efficace ai propri obiettivi di analisi e prevenzione delle irregolarità (cfr. par. 4.1.3).

Per quanto riguarda le specifiche procedure che il Servizio 3 applica per lo svolgimento di tali controlli, per i dettagli sulla combinazione e la valutazione delle tre dimensioni di rischio sopra descritte (compreso l'utilizzo di ARACHNE) e la scelta della metodologia di campionamento più adeguata alle attività di test da effettuare, si rimanda all'allegato 29 del Si.Ge.Co. *"Manuale dei Controlli"*.

Verifiche formali e sostanziali a supporto della rendicontazione semestrale di Milestone e Target di responsabilità del DTD

In riferimento ai target e milestone, come descritto nella circolare MEF-RGS del 21 giugno 2022 e, nelle Linee guida pubblicate in data 23 giugno 2022, è stabilito che *"le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR devono svolgere il controllo al 100% dello stato di avanzamento e dell'effettivo conseguimento di Milestone e Target. Tali verifiche sono finalizzate ad accertare il pieno e corretto avanzamento di Target e Milestone attraverso l'esame di tutta la documentazione comprovante e funzionale all'effettivo raggiungimento dei valori dichiarati, nonché la loro riferibilità, congruità e coerenza rispetto ai cronoprogrammi attuativi degli interventi"*. Pertanto, l'Unità di Missione del PNRR ha la responsabilità di verificare il 100% degli avanzamenti dei target e milestone comunicati dai Soggetti attuatori in fase di invio della domanda di rimborso, garantendo l'affidabilità dei valori rendicontati direttamente dall'Amministrazione. Tali verifiche, consisteranno in:

- controlli formali, finalizzati all'accertamento della coerenza dei dati e delle informazioni di avanzamento fisico presenti a sistema ed associate agli interventi finanziati rispetto ai documenti programmatici del PNRR e di progetto, al fine di segnalare eventuali incongruenze o criticità legate all'attuazione;
- controlli sostanziali, finalizzati ad accertare la correttezza, affidabilità e completezza degli atti/procedure alla base dei valori oggetto di rendicontazione (es. procedure di selezione e/o di gara). A tal riguardo, il Servizio 3 potrà procedere al campionamento nel caso in cui le attività di verifica risultassero non sostenibili in quanto troppo onerose sia a livello di numerosità che di complessità degli elementi oggetto di controllo valutando l'applicazione di specifiche analisi del rischio e metodologie di campionamento (Vd. *"Manuale dei Controlli"*).

4.3. Segnalazione

Con riferimento **alla fase di segnalazione** delle frodi sospette e accertate, il Dipartimento ha posto specifici obblighi e stabilito apposite procedure che si sostanziano in:

- Istituzione e la promozione di chiari meccanismi di segnalazione, compreso il sistema di Whistleblowing;
- Procedure di segnalazione agli organi di polizia giudiziaria e Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza;

L'Unità di Missione, inoltre, prevede di tracciare, attraverso il Registro Integrato dei Controlli, Recuperi e Irregolarità, tutte le informazioni necessarie per la comunicazione all'OLAF delle irregolarità accertate.

4.3.1. Procedure e Meccanismi di segnalazione interne, compreso il sistema di Whistleblowing

Il *"Codice di comportamento e di tutela della dignità dei Dirigenti e dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri"* e il Piano Triennale di Anticorruzione e Trasparenza prevede che tutti i dipendenti indistintamente debbano rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione. Il Codice di comportamento (V. art. 9) statuisce che ciascun dipendente, cui sono riservate le tutele di cui all'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 ss.mm.ii., è tenuto a segnalare agli uffici di riferimento (es. Dirigenti, Responsabile/referente anticorruzione e trasparenza) eventuali situazioni di illecito o manifestamente illegittime di cui sia a conoscenza. L'obbligo di segnalazione si estende anche ai collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione.

In tal senso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha attivato e normato l'istituto del "Whistleblowing" (V. par. 1.1.15 del P.T.P.C.), realizzando un applicativo che consente l'invio di segnalazioni, mediante una procedura informatizzata che assicura la riservatezza del flusso di dati, in modo che l'identità del segnalante sia conoscibile solo dal R.P.C.T. o, in sua assenza o impedimento, dal funzionario appositamente autorizzato. Tale procedura informatizzata è operativa sulla rete intranet (Home page – sezione Anticorruzione e trasparenza) da agosto 2014 ed è stata regolata con Decreto del Segretario Generale del 9 luglio 2014 "Procedura di segnalazione di illeciti o di irregolarità. disciplina della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower) pubblicato nella rete Intranet <http://www.P.C.M.it/Informazione/Trasparenza/whistleblower.shtml>.

Come previsto dal PTPCT 2022-2024, un'adeguata comunicazione e sensibilizzazione sui meccanismi di segnalazione Whistleblowing adottati dall'Amministrazione garantisce che il personale:

- sappia a chi segnalare un presunto comportamento o controllo fraudolento;
- confidi nel fatto che i sospetti vengono presi in considerazione dalla direzione;

- sia certo di poter effettuare una segnalazione in tutta tranquillità, nonché di poter contare sull'intolleranza da parte dell'organizzazione rispetto alle ritorsioni nei confronti dei membri del personale che segnalino presunte frodi.

Nei casi in cui gli illeciti riguardino operazioni finanziate dal PNRR, l'Unità di Missione ha l'obbligo di adozione delle azioni correttive (V. Par. 4.4) conseguenti alla segnalazione di irregolarità, comprese le frodi (rilevazione, comunicazioni, accertamento, eventuale contraddittorio con il Soggetto Attuatore, valutazione dell'impatto finanziario, eventuale sospensione dei pagamenti o revoca del finanziamento in autotutela, recupero delle somme indebitamente versate, tenuta ed aggiornamento del Registro Integrato Controlli Recupero e Irregolarità, registrazione e conservazione dei dati e dei documenti).

4.3.2. Segnalazione agli Organi di Polizia Giudiziaria e Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza

Nel caso di frode sospetta, inoltre, Il Dipartimento ha **l'obbligo di tempestiva informazione dell'Autorità giudiziaria**. Più in generale, **le interlocuzioni del Dipartimento con gli organi di polizia**, si estendono ben oltre i citati obblighi e procedure posti dalla normativa nazionale, e nello specifico per il PNRR è stata prevista **la sottoscrizione di un accordo specifico con la Guardia di Finanza**. Nell'ambito di tale accordo e al fine di supportare pienamente la strategia antifrode del PNRR, le Amministrazioni centrali titolari di intervento possono segnalare, anche per il tramite del Servizio centrale presso il MEF, informazioni e notizie circostanziate di cui siano venute a conoscenza in ragione delle loro funzioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo ex art. 8 DL 77/2021 e ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria.

Nello specifico, la collaborazione tra il Servizio centrale per il PNRR e la Guardia di Finanza è basata su:

- un continuo scambio di informazioni e notizie circostanziate verso il Nucleo Speciale della GdF ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria, di cui il Servizio centrale PNRR sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo a livello centrale;
- l'invio di segnalazioni al Nucleo Speciale di interventi, Soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio sulla base delle attività di valutazione del rischio frode operate nell'ambito della "Rete dei Referenti Antifrode" del PNRR, anche attraverso l'utilizzo di specifici sistemi informativi, tra cui l'applicativo della Commissione europea "ARACHNE" e la piattaforma nazionale "PIAF-IT";
- la partecipazione del Corpo al processo di analisi e valutazione dei rischi nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode" del PNRR.

Le attività di collaborazione previste dal già citato Protocollo di Intesa del 17/12/2021, prevedono inoltre che la Guardia di Finanza metta a disposizione, per il tramite del Servizio Centrale del PNRR, eventuali black list di persone giuridiche pubbliche e private e/o di persone fisiche che presentano particolari elementi di rischio derivanti dalle risultanze di specifiche attività di analisi svolte dal Nucleo attraverso proprie banche dati e strumenti informatici. Le informazioni e le risultanze delle attività di collaborazione, anche ai fini del rispetto della riservatezza e tutela dei dati personali, verranno fornite e/o richieste ad un responsabile della prevenzione dei rischi di frode presso l'Amministrazione centrale titolare di intervento.

4.3.3. Predisposizione e comunicazione delle c.d. Schede OLAF

Nelle more della definizione dei ruoli e delle funzioni in capo alla rete antifrode per la gestione delle schede di comunicazione di irregolarità/frode (schede OLAF), l'Unità di Missione intende tracciare tutte le informazioni necessarie e propedeutiche alla segnalazione.

Nel caso fosse accertata un'irregolarità, ricorrendo i presupposti previsti dalla normativa di riferimento e tenendo conto delle disposizioni disponibili, il Servizio 3 procede alla compilazione di una **scheda informativa** che contiene i medesimi campi richiesti per la comunicazione delle schede OLAF, in particolare a titolo esemplificativo e non esaustivo: i) misure e le operazioni in questione; ii) l'identità delle persone fisiche e/o giuridiche interessate o di altri soggetti che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità e il ruolo da essi sostenuto, tranne nei casi in cui tale indicazione risulti irrilevante ai fini della lotta alle irregolarità, tenuto conto del tipo di irregolarità accertata; iii) l'identificazione della regione o area in cui è stata effettuata l'operazione utilizzando informazioni appropriate come il livello NUTS; iv) la/le disposizione/i violata/e; v) la data e la fonte della prima informazione che ha portato a sospettare l'irregolarità; vi) le pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità; vii) ove pertinente, se tali pratiche fanno sospettare l'esistenza di una frode; viii) il modo in cui è stata scoperta l'irregolarità; ix) se del caso, gli Stati membri e i paesi terzi interessati; x) il periodo o il momento in cui è stata commessa l'irregolarità; xi) la data del primo verbale amministrativo o giudiziario relativo all'irregolarità; xii) l'importo totale delle spese dell'operazione, espresso in termini del contributo dell'Unione, del contributo nazionale e del contributo privato; xiii) l'importo interessato dall'irregolarità, espresso in termini di contributo dell'Unione e nazionale; xiv) in caso di sospetto di frode e qualora il contributo pubblico non sia stato versato al Soggetto Attuatore, l'importo che sarebbe stato pagato indebitamente se l'irregolarità non fosse stata scoperta, espresso in termini del contributo dell'Unione e del contributo nazionale; xv) le autorità o gli organismi nazionali che hanno redatto il rapporto ufficiale sull'irregolarità e le autorità cui spettano gli ulteriori provvedimenti amministrativi o giudiziari; xvi) la natura della spesa irregolare; xvii) l'eventuale sospensione dei pagamenti e le possibilità di recupero.

La compilazione della scheda sarà implementata sulla base delle informazioni a conoscenza del Dipartimento, tracciate all'interno del *Registro Integrato Controlli - Recupero – Irregolarità (All. 30 del Si.Ge.Co.)*, e sarà alla base delle interlocuzioni con il Servizi centrale PNRR del MEF e per le comunicazioni delle schede OLAF di interesse del Dipartimento.

4.4 Azioni correttive (modalità di follow-up)

La fase che attiene alle azioni correttive (es. follow-up, iniziative di recupero e sanzioni) risulta di cruciale importanza per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Il Dipartimento e i Soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR di cui il Dipartimento è titolare, si impegnano a monitorare tramite adeguate procedure di *follow-up* l'adozione delle misure correttive per far fronte alle irregolarità riscontrate.

Con riferimento alle irregolarità riscontrate nel corso delle attività di controllo di responsabilità del **Servizio per il circuito finanziario la rendicontazione e il controllo (Servizio 3)**, il Responsabile di tale servizio, previa supervisione del lavoro svolto dall'Unità 3.3, avvia il contraddittorio con il soggetto interessato (Servizi di gestione e/o SA), trasmettendo la relazione con l'evidenza delle anomalie rilevate, e richiedendo le necessarie integrazioni o controdeduzioni, avendo cura di tenere informato il Servizio 1 o 2 competente. Il Servizio 3 valuterà le integrazioni o

controdeduzioni fornite e qualora siano presenti elementi di non conformità, richiederà l'adozione da parte dei Servizi di gestione delle azioni correttive per la rimozione/correzione di eventuali irregolarità accertate, per la rettifica, se del caso, degli importi rendicontati ritenuti irregolari e per il miglioramento del sistema di controllo interno nel suo complesso considerato. Per ulteriori dettagli si rinvia al Manuale dei controlli (All. 29 del Si.Ge.Co.).

Nell'ipotesi di **presunta irregolarità segnalata da parte di organismi di controllo esterno** nazionali ed europei (es Organismo indipendente di Audit del PNRR, Corte dei Conti, GdF, altri organismi di polizia giudiziaria, ecc.) o altre fonti (es. whistleblowing), le attività da prevedere si possono riassumere nelle seguenti fasi:

- 1) **avvio istruttoria:** il Servizio 1 e 2 provvede alla valutazione della segnalazione avviata che dovrà contenere tutti gli elementi essenziali relativi alla irregolarità riscontrata. Il Servizio 1 e 2 potranno inoltre richiedere ulteriori chiarimenti al Soggetto Attuatore 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 europea 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 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 dell'eventuale sospensione cautelativa del finanziamento. L'UdM informa gli organi di polizia giudiziaria coinvolti della valutazione di non rilevanza della segnalazione ai fini dell'ammissibilità delle spese al PNRR.
 - accertamento dell'irregolarità, rilevata in fase di controllo, che può essere:
 - i. "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;
 - ii. "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, l'Amministrazione provvede a segnalare al Servizio centrale per il PNRR.
- 3) **rilevazione delle irregolarità** nella specifica sezione nel Registro Integrato dei "Controlli, Recuperi ed Irregolarità" al fine di mantenere traccia di ogni irregolarità rilevata, a seguito di contestazioni amministrative e/o giudiziarie (All.30 al Si.Ge.Co). Nel predetto Registro, ad una prima parte, nella quale è presente l'anagrafica che identifica univocamente il singolo progetto, seguono tutta una serie di informazioni di dettaglio, in merito all'Autorità che ha rilevato l'irregolarità, al Provvedimento amministrativo/giudiziario intrapreso e ai relativi estremi.

- 4) **avvio delle azioni di recupero e restituzione delle somme** indebitamente utilizzate. Il Servizio 1 o 2 provvederà all'attuazione di adeguate misure volte a correggere o recuperare gli importi, qualora indebitamente versati, secondo le procedure di contestazione dell'irregolarità al Soggetto terzo interessato e le rettifiche dei finanziamenti che consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico concesso. Qualora l'irregolarità sia accertata dopo aver erogato i contributi, il Servizio 1 o 2 attiverà le necessarie azioni di recupero procedendo, ove possibile, alla compensazione con successive erogazioni da effettuare al medesimo Soggetto. L'UdM valuta le segnalazioni degli organi di polizia giudiziaria, caso per caso, e stabilisce il momento dell'adozione dell'eventuale provvedimento di revoca (eventualmente anticipandolo rispetto alla tempistica su riportata), tenendo conto della tipologia ed entità delle irregolarità segnalate e delle informazioni disponibili sulla solvibilità del Soggetto Attuatore, al fine di evitare che un ritardo nell'adozione dei provvedimenti comporti un rischio di irrecuperabilità degli importi irregolari. Il Servizio 3 provvederà ad aggiornare il Registro integrato Controlli, Recupero e Irregolarità con le evidenze degli importi recuperati e/o compensati a seguito dell'adozione, da parte dei Servizi 1 e 2, delle misure volte al recupero delle somme.

A titolo indicativo, 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 recupero⁷ 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, l'Amministrazione 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.

Con riferimento alle irregolarità per le quali sono state **comminate sanzioni**, occorre altresì indicare:

⁷ Occorre, infine, tener conto che in materia di recupero di risorse indebitamente utilizzate, l'articolo 10, del decreto-legge n. 121/2021, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, rubricato "Procedure di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" stabilisce al comma 6, che " Nel caso in cui si renda necessario procedere al recupero di somme nei confronti delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, si applicano le procedure di cui al comma 7 bis dell'articolo 1, del decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n. 101". Il richiamato articolo 1, comma 7-bis del decreto-legge n. 59/2021, stabilisce in particolare che "In caso di mancato versamento delle predette somme da parte degli enti locali delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna, il recupero è operato con le procedure di cui all'articolo 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Per gli enti locali delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in caso di mancato versamento, le predette regioni e province autonome assoggettano i propri enti ad una riduzione in corrispondente misura dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome che provvedono, conseguentemente, a riversare all'entrata del bilancio dello Stato le somme recuperate. In caso di mancato versamento da parte delle regioni e delle province autonome si procede al recupero delle somme dovute a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la Tesoreria statale".

- se le sanzioni sono di carattere amministrativo o di carattere penale;
- se le sanzioni derivano dalla violazione della legge dell'UE o Nazionale, nonché i dettagli sulle sanzioni;
- se è stata accertata una frode.

Il Servizio 3, su richiesta del gruppo di autovalutazione del rischio frode (Cfr. par. 4.1.3), fornirà una **nota di sintesi** del Registro Integrato dei “Controlli, Recuperi ed Irregolarità” con focus ed analisi su eventuali criticità dei sistemi di controllo interni (es. procedure e altri strumenti) che potrebbero averlo esposto alle frodi. Se dalla disamina delle irregolarità riscontrate emergerà una falla nel flusso di gestione e controllo, il Servizio 3 provvederà ad evidenziarlo nella nota di sintesi da inviare al gruppo di autovalutazione che potrà tenerne conto nella predisposizione di eventuali piani di azione volti a rafforzare le procedure ed i processi di prevenzione delle frodi. Tale adempimento permetterà di valorizzare le risultanze di tutto il sistema di gestione delle misure di contrasto alle frodi adottate dall'UDM, in un ciclo dinamico a garanzia della solidità ed efficacia dell'intero sistema di gestione e controllo.

Sulla base della natura e tipologia della frode potenziale, ovvero accertata dalle autorità competenti, l'UdM valuta se ricorrano le circostanze di procedere a un riesame di tutti i procedimenti, le procedure o i controlli connessi alla frode potenziale o accertata qualora la condotta possa assumere una natura di tipo “sistemica”.

5. Quadro sinottico attività antifrode nelle procedure di gestione

FASI STRATEGIA ANTIFRODE	ATTIVITÀ	SOGGETTO RESPONSABILE	TEMPISTICA
Prevenzione	Formazione e sensibilizzazione	Servizio centrale PNRR, DTD	Continuativa
	Piano triennale prevenzione della corruzione	Presidenza del Consiglio dei Ministri, DTD	Triennale (aggiornato annualmente)
	Autovalutazione del rischio	DTD	Annuale
	Pubblicità e trasparenza	DTD	Continuativa
	Protocollo d'Intesa ANAC e Guardia di Finanza	MEF, DTD	Quando ne ricorrono le circostanze
Individuazione	Controlli ordinari amministrativo-contabili	DTD	Continuativa
	Controlli aggiuntivi PNRR	DTD	Continuativa
Segnalazione	Procedure e Meccanismi di segnalazione interne, Whistleblowing	DTD	Continuativa
	Applicazione protocollo Guardia di Finanza	MEF, DTD	Quando ne ricorrono le circostanze
	Comunicazione schede OLAF	DTD	Quando previsto dalla normativa
Azioni correttive	Recupero	DTD	Quando ne ricorrono le circostanze
	Sanzioni	DTD	Quando ne ricorrono le circostanze

6. Definizioni e acronimi

RIFERIMENTO/ACRONIMO	DEFINIZIONE
Antiriciclaggio	Azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro, beni o altre utili.
Corruzione	Abuso di potere ai fini di un profitto privato.
Conflitto di interessi	Si configura quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con, ad esempio, un richiedente o un beneficiario di fondi dell'UE.
DTD	Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri.
Frode	Comportamento illecito con il quale si mira ad eludere precise disposizioni di legge. Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la “frode” in materia di spese “è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua 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 consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi”.
Frode presunta/sospetta	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.
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.
Manuale dei Controlli	Manuale dei Controlli per le verifiche sulle operazioni e a supporto della rendicontazione semestrale di Milestone e Target a supporto delle verifiche di competenza del Servizio 3

MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
M&T	Milestone e Target
Milestone	Traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.).
Progetto o intervento (congiuntamente identificate come Iniziative)	Specifico progetto/intervento (anche inteso come insieme di attività e/o procedure) selezionato e finanziato nell'ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto (CUP). Il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica.
Progetti a regia	Progetti attuati da soggetti diversi dall'Amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR, ossia da altre Amministrazioni centrali 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.
Rendicontazione delle spese	Attività necessaria a comprovare la corretta esecuzione finanziaria del progetto da parte del Soggetto attuatore, tramite la trasmissione all'Amministrazione centrale titolare di interventi di apposite domande di rimborso per la liquidazione delle spese sostenute.
Rendicontazione dei milestone e target	Attività finalizzata a fornire elementi comprovanti il raggiungimento degli obiettivi del Piano (milestone e target, UE e nazionali). Non è necessariamente legata all'avanzamento finanziario del progetto.
Rendicontazione di investimento o riforma	Rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR da parte dell'Amministrazione centrale titolare di intervento. Tale attività può ricomprendere la rendicontazione delle spese sostenute e/o dei costi esposti (per OCS) dai Soggetti attuatori e/o la rendicontazione del conseguimento dei milestone e target associati agli investimenti e/o riforme di competenza.
RGS	Ragioneria Generale dello Stato
Servizio centrale per il PNRR	Servizio istituito presso il MEF (incardinato nel Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) con la responsabilità del coordinamento operativo complessivo dell'attuazione del PNRR

Servizio 1 e/o 2 (servizi di gestione)	Servizi dell'Unità di Missione PNRR - DTD di gestione e coordinamento per l'attuazione degli interventi di rispettiva competenza
Servizio 3	Servizio per il circuito finanziario, la rendicontazione e il controllo dell'Unità di Missione PNRR – DTD
Sistema ReGiS	Sistema informatico sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti
Sistema SAP Finanziario	Sistema informativo (SAP) sviluppato dal MEF e dedicato al circuito finanziario per la gestione delle disponibilità finanziarie in Contabilità Speciale
Soggetto Attuatore (SA)	Soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR
Soggetto Esecutore (SE)	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).
Target	Traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).
Unità del Servizio 3	La struttura organizzativa del Servizio 3 dell'Unità di Missione PNRR - DTD si articola in tre unità di lavoro: <ul style="list-style-type: none"> • Unità 3.1: Circuito Finanziario • Unità 3.2: Monitoraggio • Unità 3.3: Rendicontazione e Controllo
Unità di Missione PNRR - DTD (UdM)	L'Unità di Missione PNRR - DTD costituita nell'ambito del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁸

⁸ Decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 24 settembre 2021 e ss.mm.ii, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n.108, e dell'articolo 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2021;