

Unità di Missione PNRR Sud

LINEE GUIDA STRATEGIA ANTIFRODE

Interventi a titolarità della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per gli Affari Europei,
per le politiche di coesione e per il PNRR

Missione 5 Componente 3

Novembre 2022

SOMMARIO

1. DEFINIZIONE E ACRONIMI	3
2. QUADRO NORMATIVO	7
3. INTRODUZIONE	14
3.1 <i>INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE (M5C3).....</i>	15
3.2 <i>LA STRATEGIA ANTIFRODE DELL'UNITÀ DI MISSIONE.....</i>	17
3.3 <i>ORGANISMI, STAKEHOLDERS E STRUMENTI A SUPPORTO DELLE MISURE ANTIFRODE</i>	19
3.3.1 <i>Organismi e stakeholders europei.....</i>	19
3.3.2 <i>Organismi e stakeholders nazionali</i>	20
3.3.3 <i>Soggetti coinvolti nel contrasto antifrode PNRR - M5 C3.....</i>	22
3.3.4 <i>Strumenti.....</i>	22
4. IL CICLO DI LOTTA ALLA FRODE: MISURE E STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO	25
4.1 <i>FASE DELLA "PREVENZIONE".....</i>	26
4.1.1 <i>Sensibilizzazione e Formazione</i>	26
4.1.2 <i>Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza della PCM.....</i>	28
4.1.3 <i>Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza dell'Agenzia per la Coesione Territoriale</i>	32
4.1.4 <i>Monitoraggio periodico del rischio frode.....</i>	33
4.1.5 <i>Applicazione del Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza</i>	34
4.2 <i>FASE DELLA "INDIVIDUAZIONE"</i>	34
4.2.1 <i>Sistema dei controlli antifrode calibrati sugli Investimenti M5 C3.....</i>	34
4.2.2 <i>Controlli aggiuntivi PNRR – Milestone e target.....</i>	40
4.3 <i>FASE DI SEGNALAZIONE</i>	41
4.3.1 <i>Procedure e meccanismi di segnalazione interne - Whistleblowing</i>	41
4.3.2 <i>Segnalazione agli Organi di Polizia Giudiziaria e Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza</i>	42
4.3.3 <i>COMPILAZIONE DEL REGISTRO CONTROLLI.....</i>	43
4.4 <i>FASE DELLA "IMPLEMENTAZIONE DELLE AZIONI CORRETTIVE".....</i>	43
5 LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE PNRR.....	45
5.1 <i>GRUPPO DI AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE</i>	45
5.2 <i>AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO DI FRODE.....</i>	46
APPENDICE FORMAZIONE.....	50

1. Definizione e acronimi

Al fine di agevolare la comprensione degli acronimi e dei termini ricorrenti nel presente documento, si riporta di seguito un elenco a titolo esemplificativo e non esaustivo:

Termine	Descrizione
Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia delle Misure) previsti nel PNRR.
Arachne IT System	Strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione – DG EMPL e dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana – DG REGIO) in collaborazione con alcuni Stati membri per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi.
Autovalutazione del rischio di frode	Attività che permette di valutare in via preventiva l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti, al fine di individuare eventuali e ulteriori controlli efficaci per l'attenuazione del rischio individuato, al fine di ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non riescono ad affrontare con efficacia.
Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	Documento che, secondo quanto disposto dal DPR n. 62/2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.
Conflitto di interessi	Situazione nella quale l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali 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 un richiedente
Corruzione	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come comportamento soggettivo improprio di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.
CUP	Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche.

Frode	<p>Comportamento illecito con il quale si mira ad eludere precise disposizioni di legge.</p> <p>Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2017/1371 inerente la protezione degli interessi finanziari dell'UE, la condotta fraudolenta è stata disciplinata come segue:</p> <ul style="list-style-type: none">• in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi; (iv) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa: (v) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; (vi) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; (vii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;• in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla lettera d), l'azione od omissione relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto; (iv);• in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.
--------------	--

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.
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.).
Missione	Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi generali e aree di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute).
Misura del PNRR	Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l'attuazione di progetti da questo finanziati
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode.
Opzioni semplificate in materia di costi (OSC)	Modalità di rendicontazione dei costi di progetto in cui gli importi ammissibili sono calcolati conformemente a un metodo predefinito basato sugli output, sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare ogni euro di spesa mediante singoli documenti giustificativi.
Piano triennale della formazione (PTF)	Principale strumento di pianificazione e governo della formazione del personale in cui si rappresentano le esigenze formative delle Amministrazioni e le connesse attività da realizzare nel triennio di riferimento.
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	Documento di natura programmatica previsto dalla legge n. 190/2012, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo.
PNRR (o Piano)	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021.
Progetto o intervento	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.
Responsabile della prevenzione e della corruzione (RPCT)	Figura inserita all'interno della Pubblica Amministrazione dall'art. 1, co. 7 Legge 190/2012 che, tra le altre funzioni, ha il compito di proporre all'organo di indirizzo politico l'approvazione e le modifiche del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCPC), verificandone l'efficace attuazione e idoneità.
Rete dei referenti antifrode del PNRR	Gruppo di lavoro costituito da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di Misure e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR che ha la funzione di articolare una rete di analisi e supporto a favore delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR per la gestione del rischio frode delle misure di rispettiva competenza.
Richiesta di pagamento alla Commissione europea	Richiesta di trasferimento delle risorse presentata dallo Stato membro alla Commissione europea due volte l'anno, a fronte del raggiungimento di un gruppo di target e milestone concordati e indicati nel PNRR approvato, a norma dell'articolo 24 del Regolamento (UE) 241/2021.

Richiesta di pagamento al Servizio centrale per il PNRR	Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione centrale titolare di interventi al Servizio centrale per il PNRR in relazione al fabbisogno stimato di risorse, sulla base delle spese effettivamente sostenute dai Soggetti attuatori e/o delle previsioni sui futuri flussi di cassa, per garantire la continuità della disponibilità finanziarie a supporto dell'attuazione degli interventi e far fronte alle domande di rimborso presentate dai Soggetti attuatori.
Richiesta di pagamento all'Amministrazione centrale (o Domandadi Rimborso)	Richiesta di pagamento presentata dal Soggetto attuatore all'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, a titolo di anticipazione o di rimborso delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e inserite nel sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.
Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR	Il Si.Ge.Co. consiste nell'organizzazione, negli strumenti e nelle procedure complessivamente adottate per l'attuazione del PNRR e al fine di fornire all'UE la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale (per il PNRR anche target e milestone) grazie al sostegno dei fondi UE. Il Si.Ge.Co. risponde pertanto all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa europea e nazionale applicabile.
Sistema ReGiS	Sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge di bilancio n. 178/2020 (legge bilancio 2021), 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 nella governance del Piano.
Soggetto attuatore	Soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento/Progetto finanziato dal PNRR (coincide con il soggetto titolare del codice unico di progetto – CUP). In particolare, l'art.1, comma 4, lett. o) del decreto legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, indica che i Soggetti attuatori sono: <i>“soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR”</i> . L'art 9 co. 1 del decreto legge n. 77/2021 specifica che <i>“alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le provincie autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”</i> .
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 di audit/Organismo Indipendente di Audit del PNRR	Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.
Whistle-blowing	Attività di segnalazione da parte di un soggetto che, nello svolgimento delle proprie mansioni, rileva un caso di frode, un rischio di frode.

2. Quadro normativo

Le disposizioni emanate in ambito comunitario sono significative della costante attenzione riservata alle attività e ai controlli antifrode. Di seguito si riportano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli elementi essenziali delle disposizioni, sia europee che nazionali, relative alla gestione delle irregolarità delle frodi, di cui si è tenuto conto nella stesura del presente documento.

Disposizioni comunitarie generali
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360).
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sull'istituzione della Procura europea (EPPO), art. 86.
Regolamento (CE, Euratom) 18 dicembre 1995, n. 1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2012/966 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n. 2012/1605.
Regolamento (UE) 21 maggio 2013, n. 2013/472, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità Finanziaria.
Regolamento delegato (UE) n. 2014/204 della Commissione europea del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.
Regolamento (UE) n. 2014/910 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche del mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.
Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione europea del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al regolamento (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio.
Regolamento (UE, EURATOM) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012”.
Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.
Direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale
Commissione europea (2019), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy, COM/2019/512 final.
Commissione europea (2020), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM/2020/512 final Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.
Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della governance multilivello in Europa.
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).
Nota EGESIF 14-0017 del 6 ottobre 2014 "Guida alle operazioni semplificate in materia di fondi strutturali e investimenti europei".
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate".
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 14-0011-02 - Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020.
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).
Disposizioni comunitarie specifiche
Reg. (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) 18 giugno 2020, n. 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.
Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.
Regolamento (UE, Euratom) 16 dicembre 2020, n. 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione.
Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 2013/1303 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).
Regolamento (UE) 10 febbraio 2021, n. 2021/240 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico.
Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Commissione europea (2020), “Commission staff working document – Identifying Europe’s recovery needs – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation”, (SWD(2020) 98 final del 27.5.2020).
Commissione europea (2020), Relazione 2020 in materia di previsione, “Previsione strategica: tracciare la rotta verso un’Europa più resiliente”, (COM(2020) 493 final del 9.9.2020)
Commissione europea (2020), “Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021”, (COM(2020) 575 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), “Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans” – Part 1/2, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), “Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans” – Part 2/2 – Template Recovery and Resilience Plans, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2021), “Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template” del 22.1.2021.
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).
Nota Ares (2021) 1379239 del 19/02/2021 «Self-assessment checklist for monitoring and control systems».
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio 10160/21 UE del 06/07/2021.
Disposizioni nazionali generali
Legge n. 241 del 7 agosto 1990 - Nuove norme sul procedimento amministrativo e ss.mm.ii.
Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 - Legge di contabilità e finanza pubblica e ss.mm.ii.
Legge n. 190 del 6 novembre 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione) e ss.mm.ii.
Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Articolo 1, comma 1043, ai sensi del quale “Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico”.
Decreto Legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 - Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali a norma dell’articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 e ss.mm.ii.

Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e ss.mm.ii.
Decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011 - Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii.
Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 - Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Codice dei contratti pubblici Testo aggiornato e coordinato con la legge 11 settembre 2020, n. 120 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo 14 luglio 2020, n. 75 recante l'attuazione della Direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale".
Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e e ss.mm.ii.
Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 4 aprile 2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii.
Decreto del Presidente della Repubblica n. 22 del 5 febbraio 2018 - Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020.
Disposizioni nazionali specifiche
Legge n. 190 del 6 novembre 2012 Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.
Legge 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.
Legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "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".
Legge 30 dicembre 2020, n. 178 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. (20G00202) (GU Serie Generale n.322 del 30-12-2020 - Suppl. Ordinario n. 46).
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.
Decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti".
Decreto legge 31 Maggio 2021, n. 77 recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

Decreto legge 9 giugno 2021, n.80 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”.

Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”, convertito con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”.

Articolo 10 del Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, come modificato dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, che istituisce l’Agenzia per la coesione territoriale e ne definisce le competenze; la legge 9 agosto 2018, n. 97 con cui si è proceduto al riordino delle competenze dell’Agenzia per la coesione territoriale e lo Statuto dell’Agenzia per la coesione territoriale, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2014.

Decreto del Capo del Dipartimento per le politiche di coesione n. 39 del 21 giugno 2022, sottoposto ai controlli degli organi competenti, con il quale è stato approvato il predetto accordo sottoscritto, ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, tra l’Unità di missione e l’Agenzia per la coesione territoriale in data 14 giugno 2022.

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.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2021, che individua le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2021, che istituisce, tra le altre, nell’ambito del Dipartimento per le politiche di coesione, l’Unità di missione di livello dirigenziale generale dedicata alle attività di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR di competenza.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2021 che norma l’attuazione dell’articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, in materia di modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell’ambito delle componenti del Next Generation EU.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 dicembre 2021, con il quale al Generale di Divisione della Guardia di finanza Nunzio Antonio Ferla è stato conferito l’incarico dirigenziale generale di coordinatore dell’Unità di missione istituita nell’ambito del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2021.

Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 di assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

Decreto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale del 12 ottobre 2021, adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, ai sensi dell’articolo 8 del citato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, con il quale è stata definita l’articolazione e l’organizzazione interna dell’Unità di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell’ambito del Dipartimento per le politiche di coesione.

Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021 recante “Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

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

“Operational Arrangements” (OA) relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza dell’Italia, sottoscritti in data 22 dicembre 2021 e, in particolare, gli interventi relativi alla Missione 5, Componente 3 del Piano, che individuano, tra gli altri, l’Agenzia per la coesione territoriale quale soggetto responsabile dell’attuazione dei relativi investimenti (“Responsibility for reporting and implementation”).

Circolare n.33 del 31.12.2021 “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 n.9 del 10.02.2022 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”.

Circolare n.30 del 11.08.2022 recante “Circolare sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR” con allegate “Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori”.

Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024, della Presidenza del Consiglio dei ministri, adottato con dpcm in data 29 aprile 2022.

Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024 dell’Agenzia per la coesione territoriale adottato con il decreto del Direttore generale n. 120 del 12 aprile 2022.

Protocollo d’intesa tra il Ministero dell’economia e delle finanze e la Guardia di Finanza sottoscritto in data 17 dicembre 2021, in particolare l’articolo 4, c. 2, lett. b).

Protocollo d’intesa del 17 dicembre 2021 sottoscritto tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Comando generale della Guardia di finanza, così come previsto dall’articolo 7 (Clausola di adesione) del Protocollo stesso, indicata nell’ambito del Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotata l’Unità di missione P.N.R.R., (cfr. “4.8 Misure di prevenzione di irregolarità e frodi e procedure di recupero”, pagg. 59 e 60).

MEF (2019), Linee Guida Nazionali per l’utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE - V. del 22 luglio 2019.

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

Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotata l’Unità di missione P.N.R.R., istituita presso il Dipartimento per le politiche di coesione, adottato in data 28 giugno 2022 con decreto del Coordinatore della citata Unità di missione, in adempimento di quanto previsto dalla Circolare MEF-RGS del 10 febbraio 2022, n. 9.

Nota del Coordinatore dell’Unità di missione PNRR, istituita presso il Dipartimento per le politiche di coesione, prot. n. 31 del 18 marzo 2022 con cui è stato designato quale Referente antifrode il dirigente del Servizio di rendicontazione e controllo, in adempimento dell’obbligo di designazione e comunicazione al Servizio centrale PNRR del Referente antifrode, di cui al sopra citato paragrafo 5.3 dell’Allegato alla Circolare MEF-RGS del 10 febbraio 2022, n. 9 (pag. 33) e riportata nell’ambito del Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotata l’Unità di missione P.N.R.R., (cfr. “4.8 Misure di prevenzione di irregolarità e frodi e procedure di recupero”, pagg. 59 e 60).

Decreto di nomina del Coordinatore dell’Unità di missione PNRR, istituita presso il Dipartimento per le politiche di coesione, del 9 settembre 2022 con cui è stato designato quale “Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo” e quale soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni all’Unità di informazione Finanziaria per l’Italia (UIF), il Responsabile del “Servizio di rendicontazione e controllo” dell’Unità di missione.

Determina .57 del 09.03.2022 recante l'istituzione del "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR" e la "Rete dei referenti antifrode".

Gruppo di Valutazione del rischio di frode dell'Unità di missione PNRR Sud, istituito in data 8 agosto 2022.

32^ quaderno operativo dell'Anci 'Appalti e regole contabili per il PNRR': disciplina speciale e derogatoria che, insieme a quella sulle assunzioni di personale a tempo determinato, costituisce la cornice giuridica entro cui i Comuni e le Città, marzo 2022.

3. Introduzione

L'efficace e tempestiva attuazione del PNRR richiede che siano attivati, da parte delle Amministrazioni interessate, adeguati sistemi di gestione e controllo, in grado di assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, entro le scadenze fissate nella “Decisione di esecuzione del Consiglio” (CID) con la quale si approva il Piano da parte dell'UE.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, che istituisce il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” (RRF), gli Stati membri devono adottare opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile. In particolare, ciò deve avvenire attraverso l'adozione di misure di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento, nonché attraverso la verifica dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio (“titolare effettivo”)¹.

Nel presente documento sono raccolte, in modo organico, le procedure e le modalità con cui l'Unità di Missione PNRR, istituita presso la PCM nell'ambito del Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCM 14/10/2021), realizza misure di contrasto alle frodi e adotta un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione dei rischi di frode potenzialmente collegati agli investimenti di competenza.

Attraverso il presente documento l'Unità di Missione si propone, quindi, di fornire:

- un inquadramento della tematica relativa a frodi e irregolarità e dei principali soggetti coinvolti nella lotta e nel contrasto alle frodi nell'ambito dei contributi erogati nella Missione M5C3 del PNRR;
- una policy in materia anti-frode che sia specifica per i soggetti coinvolti nell'attuazione dei progetti inclusi nella misura M5C3, e tra questi – l'Unità di missione PNRR del Dipartimento per le politiche di coesione, l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), Soggetti Attuatori ed i soggetti realizzatori, conformemente a quanto previsto dalla normativa e dalle disposizioni europee;
- un'opportuna metodologia per condurre le attività di individuazione e valutazione dei rischi di frode;
- gli strumenti utili a prevenire e contrastare i rischi di frode;
- un canale per la segnalazione delle frodi;

¹ Particolare rilevanza viene riservata alla verifica del “titolare effettivi”. Secondo la Normativa Antiriciclaggio 2019, il titolare effettivo è la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività. Nel caso di un'entità giuridica, si tratta di quella persona fisica – o le persone –che, possedendo suddetta entità, ne risulta beneficiaria. La non individuazione di queste persone può essere un indicatore di anomalia e di un profilo di rischio secondo quanto previsto dalla normativa antiriciclaggio. Tutte le entità giuridiche devono perciò essere dotate di titolare effettivo, fatta eccezione per imprese individuali, liberi professionisti, procedure fallimentari ed eredità giacenti.

- supporto e protezione per chi denuncia casi di frode.

Un solido sistema di prevenzione e contrasto alle frodi consente, infatti, di identificare le principali aree di rischio, di individuare i settori e i processi che necessitano di ulteriori controlli o sforzi di mitigazione del rischio, nonché di aumentare la comprensione e la consapevolezza dell'importanza del contrasto alle frodi.

3.1 Interventi speciali per la Coesione Territoriale (M5C3)

Nell'ambito del PNRR, la Missione 5 - Componente 3 ha l'obiettivo di affrontare la marginalizzazione caratterizzata da differenti tipologie di divari nel territorio italiano, ed in particolare nelle aree del Mezzogiorno:

- “Divario demografico e dei servizi”, collegata direttamente alla divisione tra aree interne/rurali, montane, aree periferiche ed aree urbane, col fine di garantire un omogeneo livello di servizi e rilanciare specifiche vocazioni produttive;
- “Divario sullo sviluppo di competenze”, con una prospettiva innovativa che prenda in considerazione imprese, centri di ricerca ed autorità pubbliche;
- “Divario di investimenti”, trend di lungo periodo nel Mezzogiorno;
- “Divario socio-economico” nelle regioni del sud, dal momento che la crisi economica sta avendo forti impatti su una catena produttiva già debole e un mercato del lavoro frammentato.

Per adempiere a tali obiettivi, la Componente è strutturata in due aree di intervento:

1. Piano di resilienza per le **aree interne**, periferiche e montane, attraverso un rafforzamento delle Aree interne. L'obiettivo di tali investimenti è quello di promuovere uno sviluppo integrato del Paese e di evitare lo spopolamento delle aree non direttamente collegate alla rete stradale primaria;
2. Progetti per lo **sviluppo del Mezzogiorno**, in cui sono inclusi investimenti per contrastare la povertà educativa, così come la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie.

Gli Investimenti necessari per realizzare gli obiettivi della Componente 3 possono essere così riassunti:

- **Investimenti per le aree interne:**
 - Miglioramento di servizi ed infrastrutture sociali, avente l'obiettivo di implementare la fornitura di servizi sociali per migliorare la qualità della vita a contrastare lo spopolamento dei territori mappati dalla Strategia nazionale per le aree interne;
 - Strutture sanitarie di prossimità territoriale; che mira a consolidare le farmacie rurali sussidiate come servizi sanitari locali.

- **Valorizzazione beni confiscati alle mafie**
- **Interventi socio-educativi strutturali nel Mezzogiorno per contrastare la povertà educativa e l'abbandono scolastico**

Il costo stimato è di 1.345 miliardi di euro, tutti finanziati dal PNRR attraverso il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)².

Per dare attuazione a tali Investimenti è stata istituita, dall'art. 1, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2021, nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione, l'Unità di missione coordinata da una figura dirigenziale di livello generale e articolata in tre servizi:

- Servizio di coordinamento della gestione;
- Servizio di monitoraggio;
- Servizio di rendicontazione e controllo.

Con particolare riferimento alla strategia antifrode, il Servizio di rendicontazione e controllo provvede, tra l'altro, a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per la presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione Europea³. A tal fine, verifica la regolarità delle procedure e delle spese e il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali, controlla le domande di rimborso dei soggetti attuatori trasmesse da ACT dopo i controlli di competenza, lo stato di avanzamento finanziario e l'effettivo conseguimento di *milestone* e *target*, adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse PNRR e presidia l'attività di rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR. Nello svolgimento delle proprie attività, il Servizio assicura, pertanto, l'attuazione di iniziative utili a prevenire le frodi ed i conflitti di interesse ed inoltre ad evitare il rischio di doppio finanziamento.

Tenuto conto che l'**Agenzia per la coesione territoriale** è individuata dagli *Operational arrangements*, sottoscritti tra la Commissione europea e il Governo italiano, quale Amministrazione attuatrice degli interventi PNRR rientranti nella Missione 5 Componente 3, in data 21 giugno 2022, è stato stipulato un Accordo, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990, tra l'Unità di missione PNRR istituita nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e la stessa Agenzia per la coesione territoriale.

² <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/24/21A05556/sg>

³ Ai sensi dell'art. 24, paragrafo 2 del regolamento (UE) 2021/241, corredati dalla corrispondente dichiarazione di cui all'Annex III dell'Accordo di finanziamento stipulato con la Commissione europea.

3.2 La strategia antifrode dell'Unità di Missione

La frode costituisce una grave minaccia per la sicurezza e gli interessi finanziari dell'Unione Europea. La protezione di tali interessi è una priorità per le istituzioni europee, che si propongono di utilizzare al meglio le risorse impiegate. Le disposizioni emanate all'interno della normativa europea manifestano, infatti, un'attenzione sempre crescente alla tematica delle frodi e la volontà quindi di intensificare le attività e i controlli antifrode.

La Commissione Europea si è dotata di una Strategia antifrode, con l'obiettivo generale di migliorare la prevenzione, l'individuazione e le condizioni d'indagine delle frodi e conseguire così un adeguato livello di riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive.

Secondo le previsioni del Regolamento (UE) 2021/241 (che istituisce il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza - RRF), l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza deve essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficace della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi.

Al fine di garantire soluzioni e prassi omogenee ed efficaci in materia antifrode, in particolare relativamente all'individuazione e gestione dei fenomeni e possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi nell'attuazione di ogni singolo intervento, è essenziale la condivisione di una strategia comune e l'utilizzo di strumenti validi e trasversali a tutte le amministrazioni coinvolte.

Pertanto, i vari livelli di governance (siano essi di natura pubblica o privata) che operano all'interno del PNRR devono impegnarsi ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà e a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e attuazione del Piano, nonché ad adottare una politica di tolleranza zero nei confronti degli illeciti mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare le attività fraudolente e, qualora si verificano, a rettificarne le conseguenze.

Le Amministrazioni devono pertanto impegnarsi per sviluppare e realizzare un'efficace attività di prevenzione delle frodi, utile a ridurre sensibilmente il rischio, pur non potendolo eliminare del tutto.

Le misure di prevenzione sono basate su molteplici aspetti, tra cui:

- una politica di trasparenza interna alle organizzazioni;
- un forte sistema di controllo interno;
- una corretta gestione delle risorse umane per ridurre al minimo i rischi di conflitti di interessi;
- una gestione del rischio di frode strutturata, pratica e mirata;
- la diffusione di una cultura etica/antifrode tra tutti i soggetti coinvolti, anche grazie a una mirata strategia di formazione del personale.

È ormai noto il ruolo fondamentale che l'aspetto culturale ed educativo riveste nel contenimento del rischio frode, in particolare nella prevenzione della corruzione.

In tale contesto, l'Unità di missione si impegna a garantire elevati *standard* giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà, in linea con la “*Strategia Generale Antifrode per l’attuazione del piano nazionale di Ripresa e Resilienza*”, emanata dal MEF - Servizio Centrale PNRR.

L'Unità di missione, con la sottoscrizione della “**Dichiarazione di impegno per il contrasto alle frodi nel PNRR**”, adotta un approccio sistematico al fine di garantire che l'utilizzo dei fondi, in relazione alle Misure 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, per evitare il doppio finanziamento.

In tale contesto, l'Unità di missione prevede un sistema di controllo interno ed esterno, nonché il recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. La strategia antifrode messa in campo dall'Unità di missione presuppone la combinazione di misure già presenti nel contesto normativo vigente con procedure *ad hoc* appositamente definite per il PNRR, con l'intento di garantire un corretto utilizzo dei fondi.

Con riferimento alle suddette procedure *ad hoc*, l'Unità di Missione PNRR ha definito i seguenti **strumenti** di prevenzione e contrasto delle condotte illecite:

- adesione alla “**Rete dei Referenti antifrode per il PNRR**”, istituita con determina n. 57 del 9/3/2022 del Ragioniere Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), per garantire - ai sensi del citato art. 22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio – il corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati al Piano Nazionale di Ripresa Resilienza Italia (PNRR);
- adesione al “**Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza**”, finalizzato alla messa in campo di iniziative volte rafforzare le procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto dei fenomeni di corruzione e delle situazioni di incompatibilità e conflitti di interesse riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell'utilizzo delle risorse del PNRR;
- diffusione della “**Dichiarazione di impegno per il contrasto alle frodi nel PNRR**”, finalizzata 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;
- designazione del “**Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo**”;
- nomina del “**Referente per l'Unità di missione per la prevenzione della corruzione**”;
- costituzione del “**Gruppo di Autovalutazione dei Rischi di Frode**”;
- applicazione di sanzioni efficaci, dissuasive e commisurate alle direttive UE e/o alla normativa nazionale (ad es. richiedere la restituzione dei pagamenti non dovuti maggiorati di interessi e avviare, se necessario, procedimenti giudiziari).

Sul piano generale, **la strategia antifrode attuata dall'Unità di missione e condivisa con l'Agazia per la coesione territoriale si basa su un approccio multilivello**, che tende ad includere nel proprio perimetro anche le azioni di mitigazione del rischio già adottate da altri attori inclusi nel processo, al fine di realizzare uno **strumento integrato ed efficace di prevenzione** delle frodi.

In questa prospettiva, per potenziare progressivamente la propria strategia antifrode, l'Unità di missione pone particolare attenzione al **miglioramento continuo del sistema**, alimentando il proprio patrimonio informativo a seguito delle attività svolte.

Le evidenze e i risultati raccolti saranno, infatti, sottoposti ad una analisi e ad un aggiornamento continui, per cogliere eventuali criticità, creando così un ciclo virtuoso che alimenta il modello di prevenzione. Inoltre, sarà essenziale integrare, nel tempo, la strategia antifrode dell'Unità di missione con le segnalazioni e i suggerimenti provenienti dalla “*Rete dei Referenti Antifrode del PNRR*”.

Tutte le attività, comprese quelle migliorative e correttive, sono condivise con l'Agazia per la coesione territoriale, quale parte integrante del processo di realizzazione degli investimenti della Missione 5 Componente 3.

3.3 Organismi, *stakeholders* e strumenti a supporto delle misure antifrode

3.3.1 Organismi e stakeholders europei

I principali Organismi europei preposti alla lotta alle frodi sono i seguenti:

- OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode): indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'Unione Europea e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione Europea.
- Ufficio della Procura Pubblica Europea (EPPO): la nuova Procura indipendente dell'Unione Europea, attiva da giugno 2021, è responsabile di indagare, perseguire e promuovere il giudizio dei reati contro gli interessi finanziari dell'UE. Questi includono diversi tipi di frode, frode IVA con danni superiori a 10 milioni di euro, riciclaggio di denaro, corruzione, ecc. EPPO conduce le indagini e promuove l'azione penale, esercitando le funzioni di Pubblico Ministero presso i tribunali competenti degli Stati membri partecipanti, fino alla definizione della controversia. Dall'inizio della sua attività, l'EPPO ha registrato più di 2.500 denunce di reati provenienti dagli Stati membri dell'UE partecipanti e da soggetti privati. Sono state aperte più di 500 indagini, con alcune denunce di reati ancora in fase di valutazione.
- Corte dei Conti Europea: svolge attività di controllo indipendenti sull'utilizzo dei fondi dell'Unione Europea. La Corte valuta se le operazioni finanziarie sono state registrate correttamente ed eseguite in maniera legittima e regolare. In ambito agricolo effettua controlli sull'affidabilità dei conti dell'Unione

Europea che comprendono anche attività di audit presso gli Stati membri e i rispettivi Organismi Pagatori e informa l'OLAF circa eventuali sospetti o informazioni relativi a possibili frodi.

- CO.CO.LAF (Comitato consultivo lotta alla frode della Commissione): ha sede a Bruxelles, presso la Commissione europea, e può essere considerato l'omologo del COLAF nazionale (vedi infra). Ne sono membri i Delegati antifrode dei 28 Paesi dell'Unione. Nel consesso vengono discussi i risultati ottenuti e le strategie antifrode da adottare, a fattor comune, in tutti i Paesi dell'Unione.
- GAF (Gruppo Antifrode): costituisce uno degli Organi preparatori del Consiglio, inserito nell'ambito del settore "Economia e Finanza". Il Gruppo, con sede a Bruxelles, cura la fase di predisposizione tecnica dei progetti normativi europei (Regolamenti, Direttive, ecc.) nel settore antifrode, per la successiva discussione ed approvazione da parte del Consiglio europeo e del Parlamento europeo. Per prassi si svolgono circa 10 riunioni all'anno. I Componenti del Nucleo sono, di norma, i "delegati antifrode" italiani deputati a partecipare alle riunioni del "GAF" in stretta collaborazione con la Rappresentanza permanente italiana presso l'U.E.
- AMLA: Nuova autorità dell'UE per la lotta al riciclaggio, che la Ue istituirà a partire dal gennaio 2023, al fine di promuovere il funzionamento efficiente del quadro dell'Unione in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo.

3.3.2 Organismi e stakeholders nazionali

I principali organismi e *stakeholders* nazionali preposti alla lotta alle frodi sono i seguenti:

- Corte dei conti: controlla la gestione dei fondi europei, verificando le modalità di utilizzo di tali finanziamenti e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa europea e nazionale. La Corte verifica, inoltre, la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle Amministrazioni Pubbliche. Nell'esercizio di tali funzioni, collabora sia con l'OLAF sia con la Corte dei conti Europea;
- Servizio centrale per il PNRR Ufficio IV Rendicontazione e Controllo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze: svolge l'attività di controllo sulle rendicontazioni inserite a sistema dalla Struttura tecnica di coordinamento delle Amministrazioni, che ricomprendono:
 - la rendicontazione del conseguimento di milestone e target;
 - la rendicontazione delle spese sostenute dai Soggetti attuatori per singolo progetto.
- Autorità di Audit: incardinata all'interno del processo PNRR, la funzione di Audit di cui all'art.22, 2c) punto ii) del Regolamento (UE) /241, nell'ambito del PNRR viene svolta da un Organismo indipendente di audit, individuato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria

generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti con l'UE (IGRUE) – Ufficio XIII, in modo da garantire l'indipendenza funzionale rispetto al Servizio centrale per il PNRR.

- Rete dei referenti antifrode: 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. Obiettivo della Rete è quello di verificare l'esistenza, presso le Amministrazioni centrali titolari di intervento, di procedure e meccanismi di segnalazione per la gestione di casi in cui si sospettino frodi.
- ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione): ha come obiettivo prioritario la lotta alla corruzione grazie alla collaborazione con le amministrazioni pubbliche, creando valore sia per i cittadini sia per le imprese.
- Unità Informativa Finanziaria UIF: istituita dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale con il ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. Relativamente al PNRR, ogni amministrazione titolare di interventi è tenuta a individuare il c.d. "Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo", incaricato di vagliare le informazioni disponibili su ciascun intervento rientrante nel piano e di valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF.
- COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea): svolge funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti, in particolare, al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali. Assicura che l'OLAF e le autorità nazionali cooperino e condividano le informazioni in modo efficiente. In Italia è individuato in seno al Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.
- Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE in seno alla PCM: svolge la funzione di Segreteria tecnica del COLAF; esercita funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali, assicurando a tal fine le connesse attività informative con la Commissione europea; segue, nei settori di competenza, i lavori degli "Organismi antifrode" dell'Unione, in particolare del Comitato europeo consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) presso la Commissione europea e del Gruppo Antifrode (GAF) del Consiglio dell'UE e, a tal fine, cura l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi; cura il flusso delle comunicazioni (per il tramite del sistema informatico "Irregularities Management System") in materia di indebite percezioni di fondi dell'Unione Europea; elabora i "Questionari" da trasmettere alla Commissione europea; supporta la comunicazione delle istituzioni

europee e nazionali al fine di garantire una corretta informazione circa le azioni di lotta contro la frode in corso.

- Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza: con specifiche competenze in materia di entrate del bilancio nazionale e degli Enti Locali; di spesa pubblica e frodi ai bilanci comunitario, nazionale e degli Enti Locali.

3.3.3 Soggetti coinvolti nel contrasto antifrode PNRR - M5 C3

Con specifico riferimento alla Missione 5 Componente 3 del PNRR, i principali soggetti coinvolti nella prevenzione e contrasto alle frodi sono:

- Unità di missione PNRR: il DPCM del 12 ottobre 2021 “*Organizzazione interna dell’Unità di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell’ambito del Dipartimento per le politiche di coesione*” fissa obiettivi e compiti dell’Unità di missione istituita presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri; l’Unità di missione è chiamata ad attuarne gli indirizzi strategici, garantendo le opportune misure volte alla prevenzione, all’individuazione e alla rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, di conflitto di interessi e di doppio finanziamento, con riferimento agli Investimenti di competenza.
- Agenzia per la Coesione Territoriale: secondo quanto stabilito nel Si.Ge.Co e nell’Accordo sottoscritto con l’Unità di missione in data 14 giugno 2022, l’Agenzia per la Coesione Territoriale agisce quale Amministrazione Attuatrice per l’implementazione degli interventi di cui alla Missione 5 Componente 3 e si impegna a cooperare con l’Unità di missione nell’attuazione degli interventi e nella fase di valutazione e individuazione dei rischi di frode.
- Soggetti attuatori/beneficiari: sono responsabili della realizzazione dei progetti. Su di essi gravano, tra l’altro, gli obblighi di monitoraggio e rendicontazione dell’avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti. In quanto tali, sono anch’essi coinvolti nel primo livello di controllo antifrode.

3.3.4 Strumenti

Con specifico riferimento al PNRR, si elencano, a seguire, i principali strumenti che, una volta definiti nelle funzionalità, potranno essere messi a disposizione per la prevenzione e contrasto alle frodi:

- ARACHNE: strumento informatico integrato per l'estrazione e l'arricchimento dei dati, sviluppato dalla Commissione Europea. La sua finalità principale è quella di aumentare l'efficienza dei controlli, rafforzando ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e l'individuazione di frodi.
- Piattaforma Nazionale Integrata Anti-Frode (PIAF-IT): 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, 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.

- BORIS Beneficial Ownership Registers Interconnection System: sistema di interconnessione dei registri centrali dei titolari effettivi. L'interoperabilità del sistema è assicurata dalla piattaforma centrale europea.
- Portale Infostat dell'Unità di Informazione Finanziaria: sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'UIF 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.
- 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, 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).
- Banca Dati Unitaria (BDU): al centro del Sistema Nazionale di Monitoraggio è alimentata a livello di singolo progetto dai Sistemi informativi Locali di tutte le Amministrazioni titolari di Piani o Programmi finanziati da risorse della coesione sulla base di regole e standard condivisi.
- Banca dati OpenCUP: è la banca dati che fornisce il Codice Unico di Progetto (CUP), ossia il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico, strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche, di seguito descritto.
- MOP e BDAP: il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) è previsto dal legislatore nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Come stabilito nel D.lgs. n. 229/2011 il sistema mira a restituire un quadro organico degli investimenti, razionalizzando e integrando le informazioni già esistenti attraverso tre azioni principali: l'incrocio tra il monitoraggio delle opere e quello dei contratti attraverso l'obbligatorietà dell'associazione tra il codice identificativo dell'opera (CUP) e quello identificativo della gara (CIG); il principio dell'unicità dell'invio in base al quale le informazioni già presenti, anche parzialmente, in altre banche dati non devono essere richieste nuovamente; la definizione

di un set informativo minimo, basato sul CUP, e condiviso tra tutti gli enti coinvolti mutuato dal tracciato per il monitoraggio dei fondi comunitari che confluisce nella banca dati unitaria (BDU) della Ragioneria Generale dello Stato.

- BDNCP: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (di seguito BDNCP) è una banca dati istituita presso l'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici (AVCP) attraverso la quale le stazioni appaltanti possono verificare la documentazione degli operatori economici che attesta il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle pubbliche gare d'appalto di lavori, forniture e servizi. La BDNCP è prevista dall'articolo 6-bis del D.Lgs. n. 163/2006, introdotto dal cd. Decreto Semplificazioni n. 5/2012 al fine di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi che gli operatori economici devono sostenere per partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici.
- BDNA Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia: istituita dall'art 96 del decreto legislativo 6/9/2011, n. 159 (Codice antimafia, d'ora in avanti Codice) presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, si propone di rendere maggiormente efficiente l'azione dello Stato contro la criminalità organizzata, accelerando il rilascio delle comunicazioni e informazioni antimafia liberatorie in modalità automatica ai soggetti titolati alla richiesta.

Con Circolare del 21 giugno 2022 del Ministero dell'Interno, è stato rafforzato il contrasto alle infiltrazioni mafiose attraverso il tracciamento nella BDNA di tutti gli interventi riconducibili al PNRR, allo scopo di acquisire una mappatura degli operatori economici coinvolti nel ciclo realizzativo degli interventi ad esso connessi.

4. Il ciclo di lotta alla frode: misure e strumenti di prevenzione e contrasto

In linea con quanto indicato nella “*Strategia generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*” del MEF, l’Unità di missione promuove una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell’ambito di un approccio unitario e strutturato che – ispirate ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” – si sviluppano secondo le principali fasi che caratterizzano l’intero “ciclo di lotta alle frodi”:



Figura 1: Il ciclo di lotta alla frode

La strategia tiene conto della dimensione e della complessità delle misure del PNRR di competenza dell’Unità di missione, caratterizzata da un’articolazione organizzativa “multilivello”. A tal fine, per individuare possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi è stato previsto un processo di contrasto alle frodi (figura 2), suddiviso nei seguenti momenti:

1. **Prevenzione:** l’Unità di missione adotta misure ed azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti/fenomeni corruttivi (sia interni che esterni), secondo quanto indicato nel Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e Trasparenza della PCM e secondo quanto emergerà dall’analisi del rischio corruttivo che verrà effettuata dal “GVRF dei Rischi di frode”;
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 nell’implementare il sistema dei controlli, garantiranno efficacia ed efficienza nell’individuazione tempestiva di comportamenti fraudolenti e/o fenomeni corruttivi;
3. **Segnalazione:** l’Unità di missione e i soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR adottano procedure per la gestione dei casi sospetti di frode. Inoltre, l’utilizzo di adeguati meccanismi di segnalazione garantisce un ottimale coordinamento dei soggetti coinvolti nel sistema antifrode;
4. **Azioni correttive:** l’Unità di missione e i soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR, si impegnano a monitorare il Piano di prevenzione frodi tramite adeguate procedure di follow-up; si impegnano altresì 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;

Questi quattro momenti differenti del ciclo antifrode sono interconnessi fra loro e dipendenti: l'obiettivo è garantire non solo l'efficienza delle indagini ma, di permettere alle strutture di gestione l'adozione di decisioni idonee in merito al monitoraggio di casi specifici (follow-up).

In particolare, l'obiettivo primario dell'Unità di Missione è quello di **mettere in atto misure in grado di prevenire eventuali casi di frode**, prima che esse possano essere portate a compimento e, soprattutto, di evitare che un danno potenziale per il bilancio dell'Unione diventi un danno effettivo.

Dalle esperienze che emergeranno dal ciclo di gestione delle politiche di contrasto alle frodi sarà possibile svolgere, in maniera critica e obiettiva, un periodico riesame delle procedure in essere, per trarre in maniera esaustiva responsi sulle debolezze/o criticità del caso ed individuare le modifiche da apportare .

Per ciascuna delle suddette fasi, sono descritte, di seguito, una serie di azioni, strumenti e misure coerenti e associate tra loro che, consentono di impostare una corretta ed efficace strategia.

4.1 Fase della “Prevenzione”

4.1.1 Sensibilizzazione e Formazione

La strategia antifrode del PNRR, anche al fine di alimentare un processo virtuoso di prevenzione delle frodi, prevede l'attivazione di iniziative di formazione e sensibilizzazione finalizzate ad aumentare il livello di condivisione e partecipazione all'obiettivo di tutela del bilancio comunitario e nazionale, rafforzando al contempo, conoscenze, consapevolezza e pratica del personale (interno ed esterno) coinvolto nei processi di gestione, controllo e rendicontazione di riforme e investimenti.

Le attività di **sensibilizzazione** si basa sulla promozione di una cultura "etica" attraverso l'adesione, da parte di tutti i componenti dell'Unità di missione al ***Codice di comportamento e di Tutela della Dignità e dell'Etica dei Dirigenti e dei Dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri***⁴, quale strumento di fondamentale importanza per la diffusione e il mantenimento di una cultura finalizzata alla lotta alla frode, che si attua per mezzo del costante impegno nel rispettare e far rispettare la disciplina nazionale e gli atti normativi e regolamentari di riferimento.

Con la sottoscrizione del **Codice di comportamento**, il Coordinatore dell'Unità di missione si impegna a:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;

⁴ Adottato il 16 settembre 2014 e sottoscritto al momento dell'assunzione nonché conservato nelle schede personali di ogni dirigente e funzionario.

- fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Tutti i **Dirigenti dei Servizi**, per l'area di rispettiva competenza:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- collaborano con il dirigente generale alla proposizione delle misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001).

Tutti i **dipendenti** dell'Unità di Missione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990).

I **collaboratori** a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano le misure contenute nel PTPC;
- segnalano le situazioni di illecito.

Accanto alle descritte azioni di sensibilizzazione, all'interno dell'Unità di missione viene svolta da tutto il personale (interno ed esterno) una intensa attività **formativa**, sia di carattere generale, sia riferita ai temi del contrasto alla corruzione e alla lotta alla frode, con il duplice obiettivo di garantire la diffusione di una cultura amministrativa di prevenzione nonché di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nella prevenzione, individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

Per quanto concerne le tematiche oggetto di formazione e sensibilizzazione verranno promossi, a titolo meramente esemplificativo, corsi di formazione legati a:

- etica pubblica e competenze comportamentali;
- appalti pubblici;
- procedure di controllo amministrativo contabile;
- principi, procedure e strumenti di controllo aggiuntivo PNRR;
- nozione di frode e sospetta frode e principali schemi di frode,
- strumenti di identificazione delle frodi e alimentazione degli indicatori di frode (ad es. sistemi informativi antifrode quali ARACHNE e PIAF ecc.),
- modalità di segnalazione di sospette frodi,
- azioni disciplinari da intraprendere nel caso di frodi interne.

- mappatura e gestione dei processi a rischio corruttivo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il personale dell'Unità di Missione, e in particolare i funzionari appartenenti al Servizio di Rendicontazione e Controllo, partecipano ai corsi teorico-pratici contenuti nel PTPCT 2022-2024 della Presidenza del Consiglio dei ministri (anche tramite la SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione), in tema di anticorruzione e frode. La formazione è ritenuta essenziale per aumentare la consapevolezza del personale in materia di frodi per sviluppare una capacità di analisi e identificazione di comportamenti fraudolenti (svolgendo controlli più approfonditi) e per dare una pronta risposta nel caso in cui vengano rilevati casi di frode.

4.1.2 Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza della PCM

L'Unità di Missione adotta una policy di contrasto alle frodi anche nell'ambito della gestione delle proprie attività. A tal fine, si adopera per diffondere al suo interno un sistema antifrode, cui è chiamato a concorrere attivamente tutto il personale. L'Unità di missione mira quindi a promuovere una **cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e a facilitare la prevenzione e l'individuazione delle frodi**, nonché lo sviluppo di procedure che facilitano lo svolgimento di eventuali indagini sulle frodi e sui reati connessi.

Lo sviluppo di una cultura di opposizione alla frode è essenziale, sia in quanto elemento dissuasivo per i potenziali soggetti fraudolenti, sia per rafforzare l'impegno del personale nella lotta contro la frode in seno all'Unità di missione.

Tale cultura è attualmente promossa con la messa in atto di diversi meccanismi e comportamenti generali, così come previsti dal **Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PTPCT)**⁵, adottato con Dpcm del 29 aprile 2022 ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" e ss.mm.ii.

Nello specifico, il Piano si concentra sul "rischio corruttivo", che si intende connesso alla possibilità che soggetti esterni o soggetti operanti all'interno della Presidenza agiscano attraverso comportamenti fraudolenti, pregiudicando l'attività o i risultati (il rischio comprende tutte le fattispecie di illecito, inclusa la corruzione soggetta alle specifiche prescrizioni derivanti dalla normativa Anticorruzione), con conseguente esposizione della Unità di missione a contenziosi, sanzioni e danni reputazionali. Il Piano definisce le strategie

⁵ A seguito dell'introduzione del decreto legge n. 80/2021, "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", il cosiddetto "Decreto Reclutamento" convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, i PTPCT verranno sostituiti con i "PIAO- Piano integrato di attività e organizzazione". Si tratta infatti di un nuovo adempimento semplificato per le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) in un'ottica di semplificazione. Si prevede infatti che tutti gli attuali piani relativi alla programmazione di gestione delle risorse umane, organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, formazione e modalità di prevenzione della corruzione, confluiscono nel PIAO.

anticorruzione attraverso l'applicazione di misure di prevenzione, sia di carattere generale (individuate dalla legge e dagli indirizzi contenuti nel Piano Nazionale Anticorruzione), sia di carattere specifico, individuate dall'Unità di missione.

Tra le principali finalità del PTPCT vi sono:

- condurre un'analisi del contesto interno ed esterno, compresa l'analisi di casi reali già affrontati dall'ente in materia di corruzione o cattiva amministrazione, in modo da identificare le aree di processo maggiormente esposte a eventi rischiosi;
- identificare le aree organizzative maggiormente esposte a eventi rischiosi di malamministrazione e definire un registro di ipotetici rischi corruzione e frode individuati sui principali processi e sottoprocessi;
- presentare le azioni preventive già attuate, in quanto sottoposte a regolamentazione europea;
- stabilire delle misure organizzative concrete, proporzionali, sostenibili e soprattutto misurabili, atte a prevenire e/o mitigare i rischi individuati nel PTPCT e definire una programmazione nel triennio di tali misure; definire ed esplicitare, infine, il metodo di monitoraggio di tali misure;
- mappare e gestire i processi a rischio corruttivo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

All'interno del PTPCT sono previste misure organizzative nell'ottica della prevenzione della corruzione e, in particolare, del rischio di **frode interna**, quali:

- **coordinamento del processo di gestione del rischio:** con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 Gennaio 2017 è stato nominato il 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 RPCT ha 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;
- **separazione delle funzioni:** viene garantita una netta separazione tra le funzioni;
- **rotazione ordinaria del personale addetto alle aree di rischio di corruzione;**
- **conflitto di interesse e obbligo di astensione:** tutti i dipendenti sono tenuti a comunicare al Dirigente la partecipazione ad **associazioni e organizzazioni** (art. 5 Codice generale; art. 6 Codice PCM) e i rapporti

di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni (art. 6 Codice generale; art. 7 Codice PCM). Il Dipendente, prima di assumere le funzioni, comunica al Dirigente sovraordinato le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'Ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio (art. 13 Codice generale; art. 17 Codice PCM). Il dipendente è tenuto ad osservare l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse ai sensi dell'art. 8 del Codice PCM e dell'art. 7 del Codice generale. Alla stipula dei contratti, i dipendenti dell'Unità di missione hanno sottoscritto le clausole di incompatibilità, dichiarando di non trovarsi in alcuna delle situazioni richiamate dall'art.53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni e integrazioni. **Con cadenza annuale** verrà richiesto al personale incardinato presso l'Unità di missione di ripresentare tali dichiarazioni, registrando le stesse su un apposito **registro delle dichiarazioni**. Sul suddetto registro sono riportate eventuali dichiarazioni relative al conflitto di interesse e all'obbligo di astensione rese in corso d'anno su attività *ad hoc*. Al fine di rilevare le suddette incompatibilità vengono predisposte dichiarazioni sostitutive di atto notorio (DSAN);

- **svolgimento di incarichi d'ufficio ed extra-istituzionali:** il conferimento di incarichi d'ufficio e l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali può avvenire solo a favore di soggetti per i quali è assente ogni situazione di incompatibilità e/o di conflitto d'interesse, anche potenziale⁶;
- **regime di inconferibilità e incompatibilità per gli incarichi dirigenziali:** secondo quanto previsto dall'art. 20 del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante “*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.*”, i Dirigenti debbono rendere le dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità e di incompatibilità. La dichiarazione relativa alle inconferibilità viene rilasciata all'atto del conferimento dell'incarico ed è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico stesso. La dichiarazione relativa all'insussistenza delle cause di incompatibilità deve essere rilasciata nel corso di ciascun anno. **Le dichiarazioni sono pubblicate nella sezione “Amministrazione trasparente” della PCM;**
- **cessazione dal rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors):** l'art. 53, comma 16-bis del D. Lgs. n. 165/2001, c.d. *pantouflage - revolving doors*, prevede l'attivazione di misure atte a prevenire eventuali

⁶ Restano comunque fermi i casi di deroga di cui all'art. 53, comma 6, lett. da a) a f-bis) D.Lgs. n. 165/2001, per i quali la legge non prevede il rilascio di autorizzazione né un obbligo di comunicazione per il dipendente. Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'Amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti ai quali è esteso l'obbligo per le Amministrazioni di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica (art. 53, comma 14, D.Lgs. n. 165/2001).

accordi fraudolenti tra funzionari e soggetti privati nei cui confronti gli stessi dipendenti abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali nel corso dei tre anni antecedenti alla cessazione del rapporto di lavoro. La violazione della norma comporta delle pesanti sanzioni, consistenti nella nullità del contratto eventualmente stipulato e il divieto, per il soggetto privato, di contrarre con la Pubblica amministrazione per il periodo di tre anni nel caso che abbia contravvenuto alle prescrizioni normative;

- **il rispetto dei termini procedurali:** il mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti può rappresentare, ai sensi della L. n. 190/2012, un evento-sentinella, oltre che di cattiva amministrazione, anche di fenomeni corruttivi. Pertanto, i Dirigenti dei Servizi dell'Unità di missione curano il **monitoraggio periodico del rispetto dei termini procedurali** per la Struttura di competenza e adottano, qualora emergessero delle criticità, le opportune iniziative per la tempestiva eliminazione delle eventuali anomalie;
- **tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblowing)** - al fine di agevolare le segnalazioni di illecito o di irregolarità nel rispetto della riservatezza secondo le prescrizioni di legge, la PCM ha realizzato 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 Responsabile della Prevenzione della Corruzione. In merito alla tutela del segnalante si evidenzia che nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. La tematica è stata portata a conoscenza del personale dell'Unità di missione nel corso di varie sessioni formative dedicate al contrasto della corruzione.

All'interno dell'Unità di Missione, l'attuazione omogenea del presidio di contrasto alle frodi e alla corruzione viene garantita, dalle seguenti figure:

- **“Referente Antifrode”**, Coordinatore del Servizio di rendicontazione e controllo;
- **“Referente dell'Unità di missione per la prevenzione della corruzione**, Coordinatore del Servizio di rendicontazione e controllo;
- **“Referente dell'Unità di missione per la Trasparenza”**, Coordinatore del Servizio di coordinamento della gestione;
- **“Referente Gruppo di Autovalutazione dei Rischi di Frode”**, Coordinatore del Servizio di rendicontazione e controllo;
- **“Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo”**, Coordinatore del Servizio di rendicontazione e controllo.

4.1.3 Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza dell'Agencia per la Coesione Territoriale

Al presidio multilivello antifrode e anticorruzione messo in atto dall'Unità di missione concorre, in maniera significativa, l'Agencia per la Coesione Territoriale, che si è dotata di un Piano Triennale Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (2022-2024), che sottolinea l'importanza di rafforzare:

- l'aggiornamento e la formazione del personale sulle tematiche dell'anticorruzione e trasparenza;
- i controlli nello svolgimento delle attività correlate alle selezioni del personale (dipendenti, collaboratori esterni e componenti NUVEC);
- la vigilanza e i controlli ai fini del rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi o conflitti di interesse per tutto il personale (anche con riferimento alle ipotesi di c.d. “pantouflage”);
- la collaborazione dei Dirigenti dell'ACT con il Responsabile del Piano Anticorruzione dell'ACT, sia nella fase di predisposizione che di attuazione dello stesso;
- l'integrazione tra il PTPCT ed il Piano delle Performance, attraverso la puntuale esplicitazione nel sistema di valutazione di specifici indirizzi ed obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- il riallineamento temporale tra il Piano delle Performance e il PTPCT e, più in generale, l'adozione dei documenti di programmazione dell'attività e di quelli relativi alla performance nei termini di legge.

4.1.4 Monitoraggio periodico del rischio frode

Una periodica attività di sorveglianza del rischio e della sua evoluzione nel corso dell'attuazione degli investimenti permette di supportare le strategie antifrode, garantendo il monitoraggio e il presidio continuativo dei livelli di rischio degli Investimenti di competenza dell'Unità di Missione.

Monitoraggio rischio progetti

Per tale tipologia di analisi è possibile sfruttare il pannello di controllo dei Progetti presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per tutte le iniziative di propria responsabilità in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi dell'investimento e i valori di rischio delle 7 categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Unità di missione potrà, pertanto, definire, in una propria manualistica, una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale provvederà a specifiche segnalazioni ai soggetti interessati (Servizio Centrale PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, Soggetto Attuatore, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: ANAC, Guardia di Finanza, ecc.).

Monitoraggio rischio soggetti attuatori

Anche per tale tipologia di analisi è possibile sfruttare il pannello di controllo dei Beneficiari presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per i soggetti classificati quali soggetti attuatori dei progetti in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi del soggetto e i valori di rischio delle 7 categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Unità di missione definirà, in una propria manualistica, una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale provvederà a specifiche segnalazioni ai soggetti interessati (Servizio Centrale PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: ANAC, Guardia di Finanza, ecc.).

Monitoraggio evoluzione del rischio progetti

Questa tipologia di analisi permette di procedere alla consultazione delle evoluzioni di rischio delle operazioni finanziate nell'ambito della riforma/investimento PNRR di propria responsabilità. A tal scopo è possibile, sul sistema ARACHNE, procedere all'elaborazione ed estrazione, dal pannello "evoluzione del punteggio di rischio del progetto", delle liste di progetti che presentano, alla data di estrazione, i maggiori valori di incremento del punteggio complessivo di rischiosità comparando il punteggio risultante alla data della valutazione precedente con quello nuovo.

In coerenza con quanto raccomandato dalla “*Strategia generale antifrode per l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*” emanata dal Servizio Centrale – MEF e dall’Allegato 8 delle “*Linee Guida Nazionali per l’utilizzo di ARACHNE*”, gli esiti delle attività di monitoraggio del rischio saranno organizzati all’interno di una specifica reportistica.

4.1.5 Applicazione del Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza

Il MEF-RGS ha definito uno specifico accordo di collaborazione con la Guardia di Finanza finalizzato alla messa in campo di iniziative volte rafforzare le procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto dei fenomeni di corruzione e/o delle situazioni di incompatibilità e conflitti di interesse riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell’utilizzo delle risorse del PNRR. Più in generale, tale collaborazione punta a rafforzare ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio comunitario e nazionale.

Con l’adesione al Protocollo del 18 marzo 2022, l’Unità di missione può usufruire della **convenzione stipulata con la Guardia di Finanza**.

L’Unità di missione si impegna a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, informazioni e notizie circostanziate, su misure e/o soggetti (attuatori, realizzatori o esecutori), rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria, ai fini degli autonomi approfondimenti da parte del Corpo.

4.2 Fase della “Individuazione”

L’Unità di Missione sviluppa un sistema di controllo volto a intercettare i rischi insiti nei processi gestiti, inclusi i rischi di frode, in un’ottica di prevenzione e contrasto.

Come accennato, all’interno del sistema antifrode adottato dall’Unità di Missione un ruolo fondamentale è rivestito dall’Agenzia per la Coesione Territoriale, quale Amministrazione Attuatrice degli interventi.

Questa strategia multilivello si traduce in un sistema di controllo ben definito, calibrato per individuare le potenziali frodi e ridurne, di conseguenza, il rischio complessivo.

A seguire le diverse fasi del ciclo di controllo.

4.2.1 Sistema dei controlli antifrode calibrati sugli Investimenti M5 C3

Il primo strumento a disposizione del sistema di controllo antifrode è l’applicativo ARACHNE, che restituisce informazioni fondamentali in merito **alla rischiosità dei progetti** e dei **soggetti attuatori**. Oltre ad ARACHNE, l’Unità di missione valuterà il rischio frode dei progetti anche nel corso dell’estrazione del campione di spesa da controllare, basata su indicatori di rischio calibrati sugli Investimenti M5 C3.

Si terrà conto, infatti, oltre che del valore finanziario del contesto, della tipologia di affidamento (specie in caso di appalti) e delle risultanze di precedenti controlli, anche di specifici “indicatori di contesto”, selezionati in ragione della particolarità dei singoli investimenti e dei contesti territoriali su cui questi vanno ad insistere.

A titolo esemplificativo, verranno presi in considerazione i dati relativi a:

- Comuni sciolti per mafia;
- interdittive antimafia fornite dall'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici della Direzione Investigativa Antimafia, emesse su base provinciale;
- segnalazioni di operazioni sospette pubblicate dall'UIF su base provinciale;
- indicatori di rischio degli Appalti pubblici esposti sulla piattaforma dell'ANAC, che hanno come base dati la BDNA.

Alla luce di quanto sopra, è **possibile raggruppare le linee strategiche antifrode** sugli Investimenti M5 C3 **in tre ambiti:**

- a) il primo che interessa l'Investimento 1 - Strategia nazionale per le aree interne e aree interne - Sub-Investimento 1.1 NSIA: Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali della comunità (sia per progetti in essere che per nuovi progetti) e l'Investimento 2 - Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, in cui è preponderante l'analisi degli appalti pubblici;
- b) il secondo relativo all'Investimento 1 - Strategia nazionale per le aree interne e aree interne - Sub-Investimento 1.2 NSIA: Strutture sanitarie di prossimità territoriale;
- c) il terzo che riguarda l'Investimento 3 - Interventi Socio-Educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore.

A fattore comune per i diversi Investimenti, un aspetto particolarmente rilevante concerne **l'istruttoria delle domande di rimborso presentate dai Soggetti attuatori/beneficiari**, che prevede una serie di controlli volti a rilevare eventuali irregolarità connesse alla presentazione delle domande. Le irregolarità riscontrate possono essere sintomatiche di potenziali condotte fraudolente.

Più nel dettaglio, il sistema dei controlli antifrode sugli Investimenti M5 C3 messo in atto dall'Unità di missione, coadiuvata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), si declina in:

1. **fase dei controlli curati dall'ACT:** che svolge (al 100%) i controlli preliminari di regolarità amministrativo-contabile e di gestione, in riferimento alle rendicontazioni di spesa presentate dai Soggetti attuatori/beneficiari, oltre che sulle procedure di selezione dei progetti;
2. **fase dei controlli formali (Unità di missione):** verifiche formali, al 100%, circa la legittimità, la regolarità e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile, probatoria dell'avanzamento delle spese inserite dai Soggetti attuatori nel sistema informativo nonché la loro coerenza con lo stato di avanzamento del progetto;

3. **fase dei controlli amministrativi (Unità di missione):** circa la regolarità delle spese e delle relative procedure rendicontate dai Soggetti attuatori, controllate a campione sulla base di un'accurata analisi dei rischi, che terrà conto delle seguenti variabili:

- valore finanziario del progetto;
- tipologia di affidamento;
- risultanze di precedenti controlli;
- indicatori di contesto.

In particolare, la variabile denominata “indicatori di contesto” è la risultante di una serie di sotto-variabili, individuate tenendo conto della specificità delle tre linee strategiche antifrode sopra richiamate:

- Comuni sciolti per mafia;
- dati statistici delle interdittive antimafia forniti dall'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici della Direzione Investigativa Antimafia, emesse su base provinciale;
- dati relativi alle segnalazioni di operazioni sospette pubblicate dall'UIF su base provinciale;
- indicatori di rischiosità degli Appalti pubblici esposti sulla piattaforma dell'ANAC, che hanno come base dati la BDNA.

A queste variabili potrebbero aggiungersene altre, per affinare ulteriormente il processo di analisi dei rischi, che verrà definito nell'ambito del Gruppo di valutazione rischio di frode.

Le verifiche effettuate in questa fase consistono in controlli amministrativo-documentali *on desk* (anche a campione) finalizzati, in particolare, ad attestare la correttezza e la conformità alla normativa di riferimento, delle procedure di gara/affidamento adottate per l'attuazione dell'intervento nonché l'effettività, la legittimità e l'ammissibilità delle spese sostenute e rendicontate dai Soggetti attuatori;

4. **fase delle verifiche *in loco* (Unità di missione):** strettamente correlata alla precedente. Laddove, infatti, nel corso delle verifiche amministrative *on desk* si rilevino errori, incongruenze o carenze informativo-documentali tali da elevare il livello di rischio, si procederà alle verifiche sul posto.

Al sistema dei controlli proprio dell'Unità di missione, si aggiunge il costante controllo **dall'Organismo Indipendente di Audit**. Tale funzione ha lo scopo di accertare l'affidabilità del sistema dei controlli e di garantire che lo stesso funzioni efficacemente e in conformità alla normativa europea e nazionale di riferimento. L'attività di *auditing* viene svolta adottando una metodologia e standard professionali riconosciuti a livello internazionale, che forniscono indicazioni anche in materia di gestione dei rischi di frode.

A seguire, si riporta un prospetto di sintesi delle tipologie di controllo previste in corrispondenza delle diverse fasi amministrative/attuative delle misure di competenza dell'Unità di missione:

Fase progettuale	Tipo controllo/attività	Rif. Fase amministrativa	Tempistica di svolgimento
SELEZIONE DEI PROGETTI E/O DEI SOGGETTI ATTUATORI Amministrazione Attuatrice (Agenzia per la coesione territoriale)	Controlli ordinari di gestione e di regolarità amministrativo-contabile	Espletamento delle procedure di selezione dei progetti	Durante tutte le fasi della procedura di selezione
	Verifiche ex ante sul rispetto delle "condizionalità" PNRR (<i>Target/Milestone</i>);	Predisposizione e approvazione di un Avviso per selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori	Prima della pubblicazione dell'avviso di selezione
	Verifiche ex ante sul rispetto degli ulteriori requisiti connessi alla misura a cui il progetto è associato;		
	Verifiche/misure ex ante sul rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH).	Stipula del Disciplinare d'Obblighi/Convezione	Prima della stipula del Disciplinare d'Obblighi/Convezione
	Misure ex ante di prevenzione e contrasto dei conflitti di interessi, del doppio finanziamento e verifica del titolare effettivo	Predisposizione e approvazione di un Avviso per selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori	Prima della pubblicazione dell'avviso di selezione
		Nomina/Affidamento incarico al personale direttamente coinvolto nella procedura di selezione progetti	Prima della sottoscrizione dell'incarico/contratto del personale coinvolto nella procedura di selezione dei progetti
		Istruttoria domande di partecipazione all'Avviso di selezione	Prima dell'ammissione a finanziamento del progetto
		Stipula del Disciplinare d'Obblighi/Convezione e atto di ammissione a finanziamento e assegnazione di risorse	
	Registrazione dati procedura sul sistema informativo	Conclusione della procedura di selezione dei progetti/Soggetti Attuatori	Al termine della procedura di selezione dei progetti e/o soggetti attuatori - anche preliminarmente al caricamento delle eventuali procedure di gara sottostanti e relative spese da rendicontare
	Registrazione esiti dei controlli di regolarità previsti dalla normativa vigente e delle Misure ex ante poste in essere		
Controlli amministrativo-contabili e di gestione (ex Accordo Unità di Missione-ACT)	Ricezione dei rendiconti di spesa trasmessi dai Soggetti attuatori	Prima dell'inoltro dei Rendiconti di progetto all'Amministrazione centrale	
RENDICONTAZIONE DELLE SPESE AL MEF-SERVIZIO CENTRALE PER IL PNRR	Controlli formali (al 100%) di regolarità amministrativo-contabile sulle rendicontazioni di spesa presentate dai Soggetti attuatori/ Amministrazione	Ricezione dei Rendiconti di progetto trasmessi dall'Amministrazione attuatrice	Prima dell'invio delle consuntivazioni di spesa al MEF-Servizio Centrale per il PNRR

Amministrazione centrale Unità di missione PNRR	attuatrice		
	Controlli sostanziali (a campione) sulla regolarità delle spese e delle procedure esposte a rendicontazione, compresa la selezione dei progetti.	Rendicontazione di spesa al Servizio Centrale per il PNRR	
	Controlli specifici sostanziali ex post (a campione) sull'assenza del conflitto di interessi e doppio finanziamento	Rendicontazione di spesa al Servizio Centrale per il PNRR	
	Verifica sostanziale (al 100%) circa il rispetto delle condizionalità di investimenti/riforme, il rispetto del contributo del progetto al Target, del contributo del progetto agli ulteriori requisiti legati alla misura, del principio DNSH e dei principi trasversali del PNRR	Ricezione dei rendiconti di spesa trasmessi dai soggetti attuatori/ Amministrazione attuatrice	
	Registrazione dati sul sistema informativo Registrazione esiti dei controlli di regolarità previsti dalla normativa vigente e delle Misure ex ante poste in essere	Rendicontazione di spesa al Servizio Centrale per il PNRR	Periodicamente, in occasione di ogni consuntivazione di spesa al MEF-Servizio Centrale per il PNRR

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 programmazione di fondi europei, 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 prevede non solo il divieto assoluto di finanziamento delle stesse spese a valere sia sugli altri Programmi europei o su altre misure finanziate con le risorse del PNRR, ma anche sulle risorse previste dal Bilancio dello Stato Membro Italia. Il divieto, quindi, è più ampio rispetto a quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/241.

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). L’Unità di missione richiede ai soggetti attuatori degli interventi di attestare l’assenza di **doppio finanziamento** sulle spese esposte a rendiconto, mediante la presentazione di **dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà**, già a partire dalla fase di presentazione delle proposte progettuali.

Al riguardo, potranno essere messi a disposizione dal Servizio Centrale e vari strumenti informatici per ridurre il rischio di doppio finanziamento: CUP, CIG, fatturazione elettronica, conti correnti dedicati o codificazione contabile adeguata, ecc..

In caso di *alert*, verranno avviati controlli documentali incrociati, per verificare la fondatezza del sospetto di frode.

Individuazione del titolare effettivo

L’attuazione del PNRR comporta specifici obblighi in materia antifrode anche da parte della Unità di missione, 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”*. Ai fini dell’attuazione del PNRR, la comunicazione UIF richiama 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”*.

In tutte le fasi del processo di controllo i soggetti coinvolti (Attuatori, Agenzia per la Coesione territoriale e Unità di Missione) sono tenuti, pertanto, a porre particolare attenzione alla verifica del titolare effettivo.

In questo modo, anche avvalendosi di eventuali strumenti informatizzati che potrebbero essere forniti dal MEF - Servizio Centrale, verrà garantita l’identità della persona fisica per conto della quale è realizzata l’operazione o l’attività. Nel caso di un’entità giuridica, si procederà ad individuare la persona fisica (o le persone fisiche) che, possedendo o controllando la suddetta entità, risulterà l’effettivo beneficiario dell’operazione o dell’attività.

Contrasto al riciclaggio

Il sistema antiriciclaggio, disciplinato dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, 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. L'ordinamento nazionale si è dotato di una procedura atta a valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo che si fonda sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative, organi investigativi e Autorità Giudiziaria.

In questo contesto, anche l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza comporta specifici obblighi di segnalazione antiriciclaggio da parte delle pubbliche amministrazioni, tra i principali soggetti chiamati a implementare gli interventi.

Conseguentemente, l'Unità di missione, quale Amministrazione centrale titolare di interventi, ha nominato il Coordinatore del Servizio di rendicontazione e controllo, "**Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo**", incaricato quindi di rilevare le informazioni disponibili su ciascun intervento rientrante nel PNRR e di coordinare le procedure di rilevazione delle segnalazioni di operazioni sospette.

Quest'ultimo, attraverso il portale Infostat-UIF, garantirà la tempestività delle comunicazioni, la massima riservatezza e la pronta ricostruibilità delle motivazioni delle decisioni assunte in merito alla possibile segnalazione sospetta.

Per disciplinare il processo di segnalazione, l'Unità di missione si è dotata di Linee guida, con le quali sono stati, tra l'altro, riportati gli indicatori di anomalia dell'UIF, da prendere in esame per ridurre i margini di incertezza nella individuazione di operazioni sospette.

4.2.2 Controlli aggiuntivi PNRR – Milestone e target

Per quanto concerne il sistema di controlli aggiuntivi specifici del PNRR, l'Unità di missione verifica il corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento dei target e milestone secondo tutte le condizionalità specifiche ed orizzontali previste dall'Annex alla CID e dagli "*Operational Arrangements*", tenendo conto delle linee guida emanate dal MEF l'11 agosto 2022 con la circolare n° 30.

Fase progettuale	Tipo controllo/attività	Rif. Fase amministrativa	Tempistica di svolgimento
RENDICONTAZIONE MILESTONE E TARGET Amministrazione centrale Unità di missione PNRR	Controlli desk (ed eventualmente in loco) su avanzamento/conseguimento del 100% dei Target e Milestone	Maturazione Milestone e Target	Prima dell'invio delle consuntivazioni semestrali di milestone e target al MEF-Servizio Centrale per il PNRR
	Registrazione dati sul sistema informativo Registrazione esiti dei controlli di regolarità previsti dalla normativa vigente e delle Misure ex ante poste in essere	Rendicontazione Milestone e Target al MEF-Servizio Centrale per il PNRR	Periodicamente, in occasione delle consuntivazioni semestrali di milestone e target al MEF-Servizio Centrale per il PNRR

4.3 Fase di segnalazione

Con riferimento alla fase di segnalazione delle frodi sospette e accertate, l'Unità di missione adotta le seguenti misure:

1. istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione, compreso il sistema di *Whistleblowing*;
2. segnalazione agli Organi di Polizia Giudiziaria e attuazione del Protocollo di intesa con la Guardia di finanza;
3. compilazione del registro controlli.

4.3.1 Procedure e meccanismi di segnalazione interne - *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 debbano rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione. Il Codice di comportamento 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/referenti 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 PTPC), 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 RPCT 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 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.

La gestione di tali segnalazioni è in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), il quale esegue l'istruttoria del caso e garantisce la tutela della riservatezza del segnalante prevista dalla norma e, in generale, della normativa in materia di protezione dei dati personali in conformità al Regolamento UE 2016/679 (GDPR).

Inoltre, la legge 179/2017 in materia di whistleblowing ha introdotto un'importante novità, ovvero quella di aprire la facoltà di segnalazione anche al personale non dipendente che abbia un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'amministrazione.

Le disposizioni riportate valgono quindi, non solo per il personale dell'Unità di missione, ma si rivolgono anche a chi lavora in imprese che forniscono beni e servizi all'Unità di missione.

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

Nel caso di frode sospetta, l'Unità di missione 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 **Protocollo d'Intesa 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 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. Più nel dettaglio, con l'adesione al citato Protocollo d'intesa, l'Unità di missione:

- segnalerà al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- metterà a disposizione del Servizio Centrale per il PNRR e del Nucleo Speciale tutte le informazioni in possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi finanziati dal Piano;
- segnalerà al Servizio centrale per il PNRR e al Nucleo Speciale informazioni circostanziate ritenute rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria di cui sia venuta a conoscenza nella fase attuativa degli interventi PNRR di cui è titolare (ad es. a

seguito di specifica attività di analisi del rischio effettuata anche attraverso i sistemi informativi antifrode ARACHNE/PIAF);

- assicurerà la propria collaborazione, al Servizio centrale per il PNRR e al Corpo, al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese all'interno della strategia antifrode del Piano

4.3.3 *Compilazione del registro controlli*

L'Unità di Missione, e in particolare il Servizio Rendicontazione e Controllo, compilerà, all'interno del Sistema informativo ReGiS, l'apposita procedura attraverso la quale si potranno riportare nel **Registro Controlli** informazioni e dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode rilevate. Tale funzionalità consente, inoltre, di dare contezza delle attività di competenza (azioni correttive) implementate. Nelle more dell'attivazione di tale funzionalità su ReGiS, la registrazione dei controlli verrà comunque garantita extrasistema.

4.4 Fase della “Implementazione delle azioni correttive”

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.

Con riferimento alla fase di ***follow-up* dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero**, l'Unità di missione adotta specifiche procedure in grado di assicurare:

- **l'adozione di misure correttive** che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche ovvero la predisposizione di ulteriori misure antifrode efficaci e proporzionate;
- **l'applicazione della rettifica finanziaria** a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma indebita eventualmente già erogata.

Nel caso in cui vengano riscontrate delle presunte irregolarità nel corso delle attività di controllo, il Responsabile del Servizio Rendicontazione e Controllo avvia il contraddittorio con il soggetto interessato, trasmettendo la relazione con l'evidenza delle anomalie rilevate, richiedendo le necessarie integrazioni o controdeduzioni. Il Servizio Rendicontazione e Controllo valuterà le integrazioni o le controdeduzioni fornite e qualora siano presenti elementi di non conformità, adotterà idonee azioni correttive per la rimozione/correzione di eventuali irregolarità accertate e per la rettifica, se del caso, degli importi rendicontati ritenuti irregolari.

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 nei seguenti step:

- **avvio istruttoria:** il Servizio Rendicontazione e Controllo provvede alla valutazione della segnalazione avviata che dovrà contenere tutti gli elementi essenziali relativi alla irregolarità riscontrata. Il Servizio di Rendicontazione e Controllo potrà inoltre richiedere ulteriori chiarimenti al Soggetto Attuatore interessato, che potrà avviare un contraddittorio per verificare l'effettiva natura dell'irregolarità, ancora presunta. Il Soggetto Attuatore potrà fornire documentazione aggiuntiva in merito alle spese sostenute e alle procedure adottate. 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;
- **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'Unità di missione 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.

L'irregolarità rilevata può essere:

- **“sanabile”**, laddove si tratta di mero errore materiale o procedurale, ad esempio nella fase di rendicontazione da parte del Soggetto attuatore o realizzatore. In questo caso, non viene applicata alcuna sanzione a patto però che il Soggetto attuatore provveda a correggere l'errore materiale dando, quindi, pieno seguito all'azione di follow-up della criticità rilevata;
- **“insanabile”**, laddove ci si trovi dinanzi a criticità relative alla corretta applicazione di norme in materia, ad esempio, di appalti pubblici. In tal caso, si procederà necessariamente alla decurtazione dell'importo richiesto in sede di rendicontazione;
- **rilevazione delle irregolarità** nella specifica sezione nel **“Registro Controlli”** al fine di mantenere traccia di ogni irregolarità rilevata, a seguito di contestazioni amministrative e/o giudiziarie.

5 La valutazione del rischio frode PNRR

5.1 Gruppo di Autovalutazione del Rischio Frode

L'Unità di Missione ha nominato, in data 8 agosto 2022, il **Gruppo di Autovalutazione del Rischio Frode** (di seguito GVRF), cui partecipano anche rappresentanti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, incaricato di effettuare:

- **un'analisi della situazione attuale**, per verificare i punti di forza e le aree di miglioramento dei sistemi di gestione e controllo già esistenti e delle misure antifrode;
- **una valutazione del rischio di frode**.

Il Gruppo si dota di un proprio Regolamento interno, nel quale si delineano le seguenti funzioni e attività:

- **definire e adottare lo strumento di valutazione**, finalizzato alla riduzione del rischio di frode, in conformità all'elenco dei controlli definito dalla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 e dalle ulteriori indicazioni provenienti dal tavolo dei referenti antifrode costituito presso il MEF. Lo strumento definisce la procedura da seguire per l'analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR;
- **raccogliere la documentazione e le fonti di informazione** necessarie per procedere alla valutazione e dei rischi di frode (interne ed esterne al Piano, di interesse generale o specifico del Piano);
- **individuare eventuali nuovi rischi** (riscontrati o potenziali);
- **eseguire la prima valutazione** dei potenziali rischi di frode;
- **approvare la valutazione** e delle eventuali azioni di miglioramento individuate;
- **monitorare il “sistema” antifrode** PNRR posto in essere e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nell'eventuale piano di azione;
- **calendarizzare e monitorare** le eventuali azioni di miglioramento dei controlli di cui sopra;
- **rivedere periodicamente**, a seconda dei livelli di rischio e delle istanze di frode, nel corso del periodo di programmazione la valutazione effettuata.

I risultati della valutazione del rischio di frode saranno utilizzati come punto di partenza per definire le eventuali ulteriori azioni (migliorative e/o correttive) da adottare, ossia le conseguenti misure “proporzionate” da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi individuati attraverso l'analisi e non ancora “affrontati” efficacemente dai presidi/controlli esistenti (cd. “rischi residui”).

Si tratta di un Gruppo di lavoro interdisciplinare con il compito di fornire, per ognuno degli investimenti previsti, un giudizio sulla rischiosità complessiva circa per l'autovalutazione dei rischi frode (ed il relativo monitoraggio) adeguati alle peculiarità organizzative di programmazione, selezione, gestione e controllo dei finanziamenti messi a disposizione dal PNRR in relazione alla Missione 5 Componente 3. Come accennato, al

Gruppo di lavoro partecipa personale dell'Unità di missione e dell'Agenzia per la Coesione territoriale, e potrà essere supportato da una struttura tecnica specialistica, per una più celere finalizzazione dei lavori.

Con riferimento alla frequenza delle riunioni e dell'autovalutazione, sarà previsto che il Gruppo si riunisca periodicamente, indicativamente almeno una volta l'anno, in modo da garantire un monitoraggio costante del sistema antifrode e, quindi, garantire l'aggiornamento dell'autovalutazione. Tale frequenza potrà essere modificata sulla base dei livelli di rischio, per come rilevati dal Gruppo stesso.

5.2 Autovalutazione del rischio di frode

La valutazione del rischio di frode PNRR è tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo potenzialmente, 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 la possibilità per gli addetti ai lavori di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode.

Dal punto di vista operativo, per lo svolgimento delle suddette attività di analisi e valutazione, il Gruppo di lavoro per l'autovalutazione del rischio frode può utilizzare gli strumenti di lavoro che riterrà più opportuni, così come pre-condivisi con la Rete dei referenti antifrode del PNRR e formalmente approvati dallo stesso Gruppo a seguito della sua costituzione.

Al fine di eseguire la valutazione del rischio di frode, il Gruppo di Lavoro costituito dal Coordinatore dell'Unità di missione si avvarrà anche del supporto fornito da ARACHNE e PIAF, utilizzando gli elementi informativi che tali sistemi possono ricavare nell'ambito dell'analisi di processi e dei soggetti coinvolti.

Il Gruppo, come già anticipato, è presieduto dal Dirigente del Servizio di Rendicontazione e Controllo dell'Unità di missione.

La valutazione del rischio consentirà di identificare i rischi più critici per l'organizzazione su cui è prioritario intervenire, attraverso il rafforzamento e/o l'identificazione e implementazione di idonee misure di gestione del rischio. In particolare, per ciascun processo, l'autovalutazione del rischio frode prevede una fase preliminare di ricerca, raccolta, studio e analisi della documentazione pertinente, per l'individuazione: degli schemi di frode rilevanti; del contesto esterno e interno in cui l'Unità di missione opera; delle modalità operative attraverso cui potrebbe aver luogo la potenziale commissione di atti fraudolenti in danno del bilancio dell'Unione Europea.

Tale documentazione può comprendere, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i risultati di precedenti controlli da parte della Commissione Europea e della Corte dei conti Europea, la reportistica OLAF o articoli relativi a casistiche di frode accertate.

Successivamente, per ciascuno schema di frode individuato, verranno identificati uno o più rischi di frode ad esso associati e per ciascun rischio di frode identificato verrà attribuita la rischiosità potenziale.

Nello specifico, la metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio, che si ispira ai principi e agli orientamenti comunitari, si articola in 5 FASI principali:

- **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 che il rischio avrebbe qualora l'evento dovesse concretizzarsi, rispetto alla probabilità che lo stesso 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.

Qualora l'esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto “tollerabile” dal GVRF, 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 il risultato dell'autovalutazione dovesse evidenziare un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, il gruppo di autovalutazione (di cui si dirà nel paragrafo successivo) procederà alla predisposizione di un **Piano di Azione** ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari (ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) che dovranno rivelarsi efficaci e proporzionate per abbattere ciascuno dei rischi netti residui individuati e qualificati, attraverso il lavoro di autovalutazione, come rischi di livello “non tollerabile”.

Il Piano d'Azione, che verrà aggiornato annualmente, terrà conto anche dei risultati dei controlli e integrerà pertanto le risultanze emerse dall'autovalutazione con quanto restituito dalle attività di campionamento e dai risultati dei controlli on desk.

In particolare, nel **Piano di Azione** dovranno essere previsti:

- i controlli/misure supplementari con descrizione del dettaglio dei controlli e/o delle misure antifrode efficaci e proporzionate;
- i soggetti responsabili dei controlli/misure supplementari sia rispetto allo loro introduzione sia rispetto alla loro efficace implementazione e relativo follow-up;
- il termine per l'esecuzione dei controlli supplementari;
- l'incidenza dell'insieme dei controlli supplementari contemplati (effetto combinato) sull'impatto del rischio e sulla probabilità del rischio.

L'implementazione del Piano di azione richiederà, pertanto, lo svolgimento delle ultime due FASI (4 e 5) della metodologia di autovalutazione, all'esito delle quali si otterrà, attraverso la combinazione delle valutazioni di probabilità e impatto, una valutazione complessiva del livello di rischiosità potenziale del singolo rischio di frode (scala utilizzata: basso – medio – alto), come descritto nella matrice (Fig.1) di seguito rappresentata:



Figura 2: Valutazione complessiva del rischio

A completamento dell'attività di Autovalutazione del Rischio Frode, in seguito all'identificazione e valutazione dei rischi di frode, si procederà con l'analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti, al fine di verificare che non vi siano lacune all'interno del processo e che i controlli in essere consentano di intercettare eventuali indicatori di frode, i cosiddetti Red Flags.

Tali indicatori sono strumenti che agevolano l'individuazione di elementi insoliti e sospetti. In particolare, gli indicatori di frode fungono da “campanelli di allarme” o “cartellini rossi” e afferiscono alla presenza di specifici elementi di un processo che, laddove ricorrano, potrebbero configurare la presenza di uno schema di frode. Questo processo di valutazione del rischio frode consentirà al GVRF di stimolare l'esecuzione di verifiche più approfondite sui processi e di sensibilizzare ulteriormente il personale coinvolto in tutte le fasi del ciclo amministrativo e di controllo.

Appendice Formazione

A seguire vengono riportati, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i principali corsi di formazione già realizzati o programmati/richiesti per il personale dell'Unità di missione in tema di anticorruzione e lotta alle frodi:

- Programma di formazione e orientamento – 500 PNRR: Modulo 6 – “Rendicontazione e Controllo, Audit e Antifrode”;
- 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);
- Corso SNA- In collaborazione con la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa "Prevenzione dell’infiltrazione criminale e PNRR”;
- Corso SNA “Il whistleblowing”;
- Corso SNA- In collaborazione con la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa “I modelli organizzativi di cui al D.lgs. n. 231/2001 e possibili procedure di self-cleaning”;
- Corso SNA “Il PIAO: la programmazione integrata per la creazione di valore pubblico: Come programmare e monitorare la sezione "Anticorruzione e trasparenza”;
- Corso SNA “La funzione dei responsabili e referenti dell’anticorruzione”; Corso SNA “La funzione dei Responsabili e Referenti dell’anticorruzione”;
- Corso SNA “Prevenzione e contrasto alla corruzione nelle PA: dalla legge 190/2012 al PNRR”;
- Formazione interna al Servizio di Rendicontazione e Controllo che attinge dai webinar Formez sui seguenti temi: “La certificazione della spesa”; “Le attività di controllo di I livello amministrativo-contabile ed in loco”; “Le procedure di affidamento dei contratti pubblici”.
- Corso di formazione per l’utilizzo del software Pre.Cor., dedicato alla mappatura e gestione del processo a rischio corruttivo della Presidenza del Consiglio dei ministri.