



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ragioneria
Generale
dello Stato

STRATEGIA GENERALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Versione 2.0

Dicembre 2023

Sommario

1	Definizioni e acronimi	3
2	Quadro Normativo	8
3	Introduzione	13
3.1	Strategia generale antifrode del PNRR	14
3.2	La definizione della politica antifrode PNRR: responsabilità dei soggetti coinvolti	16
3.3	Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode	18
4	Il ciclo di lotta alla frode: misure e strumenti di prevenzione econtrasto	20
4.1	Fase della "Prevenzione"	20
4.1.1	Formazione e sensibilizzazione	21
4.1.2	Sezione rischi corruttivi e trasparenza del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)/Piano Triennale di Prevenzione e della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	23
4.1.3	Monitoraggio periodico del rischio frode	26
4.1.4	Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza	29
4.2	Fase della "Individuazione"	31
4.2.1	Indicatori di Rischio (Red Flags)	32
4.3	Fase della "Segnalazione e indagine"	36
4.3.1	L'istituto del Whistleblowing	37
4.3.2	Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza	40
4.3.3	Compilazione del Registro controlli sul sistema informativo ReGiS e Dichiarazione di Gestione	41
4.4	Fase delle "Azioni correttive"	42
4.4.1	Recupero e azioni giudiziarie	42
4.4.2	Follow-up in caso di indagini penali connesse a sospette frodi	43
4.5	Coordinamento con la prevenzione del riciclaggio	43
5	La valutazione del rischio frode PNRR	44
5.1	Gruppi di lavoro per l'autovalutazione del rischio frode	44
5.2	Autovalutazione del rischio di frode	46
5.2.1	Lo Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR	48

1 Definizioni 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.
<i>Arachne IT System</i>	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 nell'ambito dei fondi europei.
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.
CID (e Annex alla CID)	<i>Council Implementing Decision</i> – Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 Luglio 2021 che approva il PNRR dell'Italia (e ss.mm.ii.): atto che formalizza l'approvazione del Piano in vista degli esborsi finanziari e relativi allegati con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.
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	Qualsiasi attività o interesse che possa interferire con l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona, e quindi compromettere la fiducia del pubblico nella sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE, è una situazione che può essere percepita come comportante un conflitto d'interessi ¹ .
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. Si intende per «corruzione passiva» l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione (Direttiva (UE) 2017/1471 art. 4 comma 2 lett.a) s'intende per «corruzione attiva» l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione (Direttiva (UE) 2017/1471 art. 4 comma 2 lett.b).

¹ Esiste un conflitto d'interessi quando «l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona» che partecipa all'esecuzione del bilancio «è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto». (Regolamento (UE) 1046/2018 art. 61). Un conflitto d'interessi può sorgere anche se la persona non trae un beneficio effettivo dalla situazione, in quanto è sufficiente che le circostanze compromettano l'esercizio obiettivo e imparziale delle sue funzioni. Tali circostanze devono tuttavia avere un determinato legame identificabile e individuale con aspetti concreti della condotta, del comportamento o dei rapporti della persona o avere un impatto su tali aspetti. (Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario (2021/C 121/01).

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 degli Investimenti Pubblici.
Financing agreement	Accordo tra la Commissione e lo Stato Membro che stabilisce i diritti e gli obblighi delle parti nonché i termini e le condizioni applicabili al contributo finanziario fornito in vista del soddisfacente adempimento delle tappe e degli obiettivi delle riforme e degli investimenti da parte dello Stato membro.
Frode	Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la "frode" in materia di spese "è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi" ² .
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 dell'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 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, ecc.).
Misura del PNRR	Specifico investimento (o riforma) previsto dal PNRR realizzato attraverso l'attuazione di progettualità finanziate all'interno dell'investimento (o riforma) stesso.
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode.

² Ai sensi del successivo art. 3 della Direttiva 2017/1371 inerente alla protezione degli interessi finanziari dell'UE, la definizione di condotta fraudolenta è stata declinata come segue:

- a) 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 beniprovenienti 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;
- b) 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 *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, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;
- c) 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;
- d) 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.

Operational Arrangements	Accordi Operativi con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi (<i>milestone</i> e <i>target</i>) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR.
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 <i>output</i> , sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare nel dettaglio la spesa effettivamente sostenuta mediante singoli documenti giustificativi.
Organismo Indipendente di Audit del PNRR	Ufficio indipendente allocato all'interno del MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.
Patto di integrità	Strumento atto a contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici, in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito e integro, improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione.
Piano nazionale anticorruzione (PNA)	Atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza mediante il quale l'ANAC coordina l'attuazione delle strategie, elaborate a livello nazionale e internazionale, per la prevenzione e il contrasto alla corruzione e dell'illegalità sia nelle amministrazioni e negli enti destinatari della legge 190/2012 e dei relativi decreti, tenuti all'adozione del PTPCT o delle misure integrative al MOG 231, che nelle amministrazioni pubbliche tenute all'adozione della sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO ai sensi dell'art. 6 del dl 80/2021.
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) - Sezione rischi corruttivi e trasparenza del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)	Strumento 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. Per i Ministeri e le altre pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, lo strumento di programmazione in materia anticorruzione e trasparenza è rappresentato dalla relativa sezione del PIAO ai sensi dell'art. 6, d.l.80/2021. Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti adottano il PIAO semplificato. I soggetti pubblici e privati, diversi dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, ma ricompresi nell'ambito di applicazione della l. 190/2012, continuano ad adottare il PTPCT o le misure di prevenzione integrative del MOG 231, secondo le indicazioni fornite da ANAC (cfr. PNA 2022).
PNRR (o Piano)	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato alla Commissione europea ai sensi dell'art.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 PNRR 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 prevista, ai sensi dell'art. 1, co. 7, Legge 190/2012, all'interno della Pubblica Amministrazione e degli altri soggetti pubblici e privati tenuti alla nomina in base alla citata legge. Tra le diverse funzioni attribuite a tale soggetto, rientra il compito di proporre all'organo di indirizzo, anche politico, l'approvazione e le modifiche della sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO / PTPCT/misure integrative del MOG 231, verificandone l'efficace attuazione e idoneità, attraverso il monitoraggio delle misure di prevenzione (cfr. allegato 3 al PNA 2022)

Rete dei referenti antifrode del PNRR	Gruppo di lavoro istituito, <i>a latere</i> del Tavolo Rendicontazione e controllo, con la funzione di supportare le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR e i relativi Soggetti attuatori nella gestione del rischio frode. Il Gruppo è presieduto dal dirigente dell'Ufficio IV dell'IG PNRR e di seguito composto: i. dal Dirigente dell'Ufficio II dell'IG PNRR; ii. per la Guardia di Finanza, dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e/o un ufficiale del III Reparto Operazioni del Comando Generale, nonché dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie; iii. da un referente antifrode designato da ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR.
Richiesta di pagamento alla Commissione europea	Richiesta di trasferimento delle risorse presentata dallo Stato membro alla Commissione europea al massimo due volte l'anno, a fronte del raggiungimento di un determinato "pacchetto" di <i>target</i> e <i>milestone</i> concordati e indicati all'interno dell' <i>Annex</i> alla CID dell'8 luglio 2021 e ss.mm.ii.
Richiesta di pagamento all'Ispettorato Generale per il PNRR	Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione titolare di Misure PNRR all'Ispettorato generale per il PNRR (già Servizio centrale PNRR) in relazione al fabbisogno 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 Domanda di 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'art. 1, co. 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 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 informativo ReGiS	Sistema informatico di cui all'art.1, co. 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, co. 4, lett. o) del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, indica che i Soggetti attuatori sono: "soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR". L'art. 9 co. 1 del decreto-legge n. 77/2021 specifica che "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".
Target	Traguardo quantitativo da raggiungere oggetto di una determinata Misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).
Unità di missione RGS	Struttura di cui all'art. 1, co. 1050 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 istituita presso il MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio delle Misure PNRR.
Whistleblowing (o segnalazione di un presunto illecito)	È un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione", all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001. La disciplina,

	<p>successivamente modificata con la legge 30 novembre 2017 n.179, è ora contenuta nel Decreto legislativo n. 24/2023, attuativo della Direttiva europea 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Tale decreto definisce l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, contiene la disciplina dei canali di segnalazione (interno, esterno, divulgazione pubblica) e relative procedure nonché delle tutele riconosciute ai segnalanti, sia del settore pubblico che privato.</p>
--	---

2 Quadro Normativo

Per agevolare l'individuazione dei principali riferimenti normativi ai fini dell'attuazione del PNRR, si riportano, di seguito, le fonti normative rilevanti utili nell'ambito della politica antifrode.

Disposizioni europee generali
Regolamento (CE, Euratom) del 18 dicembre 1995, n. 1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.
Regolamento (CE, Euratom) dell'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) n. 2013/472 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità Finanziaria.
Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della <i>governance</i> multilivello in Europa.
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.
Nota EGESIF_14-0017 del 6 ottobre 2014 – <i>Guida alle opzioni semplificate in materia di costi per i fondi strutturali e di investimento Europei.</i>
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) n. 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.
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 - <i>Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate.</i>
Nota EGESIF 14-0010 <i>final</i> del 18 dicembre 2014 - <i>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.</i>
Nota EGESIF 14-0011-02 - <i>Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020.</i>
Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pagg. 47-360).
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) n. 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla <i>governance</i> dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.
Commissione europea (2019), <i>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</i> , COM/2019/512 final.
Commissione europea (2020), <i>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</i> , COM/2020/512 final.
Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).
<i>Communication from the Commission to the European Parliament and the Council -Recovery and Resilience Facility: Two years on A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation COM (2023) 99 final.</i>
Disposizioni europee specifiche
Regolamento (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.
Commissione europea (2020), " <i>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</i> ", (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), " <i>Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans</i> " – Part 1/2, (SWD (2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), " <i>Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans</i> " – Part 2/2 – <i>Template Recovery and Resilience Plans</i> , (SWD (2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), " <i>Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans</i> " – Part 1/2, (SWD (2021) 12 final del 22.1.2021).
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) 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) 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.
Commissione europea (2021), " <i>Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template</i> " del 22.1.2021.
Commissione europea (2021), <i>Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation</i> (2021/C 58/01 del 18.2.2021).
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.
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.
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 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 Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e ss.mm.ii.
Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 - Legge di contabilità e finanza pubblica 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.
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.
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 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 Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 - Disposizioni in materia di inconfiribilità 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.
Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.
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.
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.

Disposizioni nazionali specifiche

D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008 Regolamento di Esecuzione del Regolamento (CE) n.1083/2006 recante “disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul fondo di coesione” in materia di ammissibilità della spesa.
D. Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011 Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge n. 136 del 13 agosto 2010.
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” ³ .
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.
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.
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).
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 funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”.
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 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 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.
Circolare della RGS 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 della RGS 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 della RGS 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”.
Determina n. 57 del 09.03.2022 recante l’istituzione del “Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR” e della “Rete dei referenti antifrode del PNRR”.
Decreto-legge 30 aprile 2022, n.36 recante “Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)” convertito con modificazioni dalla Legge del 29 giugno 2022, n. 79.
Nota della RGS n. 238431 dell’11.10.2022 recante “Strategia generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”.
Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 adottato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023.
Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative

³ L’art. 3 della l. 179/2017 e l’art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 “tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” sono abrogati dal decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (in Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 63). – Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. (decreto whistleblowing). Resta ferma, tuttavia, l’applicazione della citata normativa secondo quanto previsto per il periodo transitorio (cfr. art. 24 del d.lgs. n. 24/2023 e linee guida ANAC approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023).

nazionali”.

Linee guida ANAC, *“in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne”*, approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

Circolare della RGS n.11 del 22.03.2023 recante “Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli milestone e target” con allegati il format del “Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli milestone e target” e le connesse “Linee guida per l’utilizzo da parte delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR del Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli *milestone e target*”.

Nota della RGS n. 65687 del 06.04.2023 recante “Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell’ambito del PNRR – *Tool Fraud Risk Assessment*” con allegati il modello base di “Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell’ambito del PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*” e le connesse “Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell’ambito PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*”.

Circolare della RGS n. 16 del 14.04.2023 recante “Integrazione delle “Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori” - Rilascio in esercizio sul sistema informativo ReGiS delle Attestazioni dei controlli svolti su procedure e spese e del collegamento alla banca dati ORBIS nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE e PIAF-IT.

Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune” convertito con modificazioni dalla Legge del 21 aprile 2023, n. 41.

3 Introduzione

Secondo le previsioni del Regolamento (UE) 2021/241 (che istituisce il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza - RRF) e in coerenza con l'art. 11 dell'Accordo di finanziamento tra la Commissione europea (di seguito "CE") e lo Stato Membro (di seguito "S.M."), 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 corruzione, il conflitto di interessi e il doppio finanziamento).

Pertanto, tutti i livelli di *governance* (siano essi di natura pubblica o privata) coinvolti all'interno del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (di seguito "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 PNRR**, 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 queste si verificano, a rettificarne prontamente le conseguenze.

Tale impegno si rende ancora più urgente per l'ingente flusso di denaro a disposizione, ma soprattutto per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR, siano vanificati da eventi di illecita captazione di risorse pubbliche.

Il presente documento, che integra e aggiorna la versione trasmessa con nota della RGS n. 238431 dell'11 ottobre 2022 alle Amministrazioni titolari di Misure PNRR (di seguito "Amministrazioni"), oltre che a tutti i soggetti interessati, descrive i principi basilari e le misure generali della strategia di lotta alle frodi che l'Ispettorato Generale per il PNRR⁴ (di seguito "IG PNRR") del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita la "Rete dei referenti antifrode del PNRR" (di seguito "Rete dei referenti antifrode"), istituita con determina n. 57 del 9/3/2022 del Ragioniere Generale dello Stato, adotta per garantire - ai sensi dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241 – **il corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati al PNRR**.

Tale documento costituisce altresì la "dichiarazione strategica" volta a comunicare, sia all'interno che all'esterno, la posizione ufficiale assunta dalla "Rete dei referenti antifrode" e, quindi, da tutte le Amministrazioni che la compongono o che vi partecipano (*stakeholders* esterni) in merito alle tematiche connesse alla **tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea**. In particolare, il documento fornisce informazioni in merito al "sistema" antifrode (il termine sistema è usato nella sua più ampia accezione) posto in essere a livello nazionale per **prevenire, individuare e correggere i casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento** nell'utilizzo dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Le possibilità che si verificano frodi non possono essere ignorate, ma devono essere considerate come una serie di rischi da gestire in modo appropriato, al pari di altri rischi per le attività economiche o di eventi potenzialmente negativi. La valutazione dei rischi di frode può pertanto essere effettuata utilizzando i principi e gli strumenti di gestione del rischio esistenti. L'impiego efficace di solidi sistemi di controllo può ridurre il rischio di frode, ma non è da solo sufficiente ad eliminare del tutto la probabilità che vengano commesse. L'obiettivo di un corretto approccio alla lotta alle frodi dovrebbe consistere nel fronteggiare i principali rischi di frode in modo mirato, tenendo conto del fatto che il beneficio globale di ogni misura antifrode supplementare deve essere superiore ai suoi costi complessivi (principio della proporzionalità) e ricordando altresì gli elevati costi in termini di

⁴ Già Servizio Centrale di Coordinamento - SEC PNRR.

reputazione dovuti a frode e corruzione.

Al fine di valutare adeguatamente il rischio di frode il documento riporta una breve descrizione dello **strumento di autovalutazione del rischio frode per il PNRR** (par 5.2.1) predisposto dall'IG PNRR, condiviso con la "Rete dei referenti antifrode" e diffuso con nota della RGS n. 65687 del 6 aprile 2023, con il quale si è inteso supportare le Amministrazioni nella **valutazione dell'impatto e della probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'UE**.

Lo strumento (*tool*) di autovalutazione dei rischi di frode allegato parte integrante della presente Strategia, riporta gli specifici rischi di frode da valutare che sono stati determinati in base alle conoscenze dei casi di frode riscontrati in precedenza nell'ambito della politica di coesione, nonché ai meccanismi di frode conosciuti e ricorrenti. Lo strumento è, altresì, oggetto delle "Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*" che forniscono alle Amministrazioni le opportune indicazioni per l'implementazione dello strumento stesso.

ELEMENTI DI ATTENZIONE

I principi e le misure antifrode descritte nel presente documento attengono alla gestione delle Misure del PNRR. Pertanto, fermo restando ogni altra iniziativa o obbligo che ciascuna Amministrazione già realizza in esecuzione di adempimenti previsti dalla normativa nazionale ovvero di particolari regolamentazioni interne, le stesse sono da intendersi quali misure e/o azioni integrative che, ove mancanti, occorre implementare per fornire adeguate garanzie a tutela delle risorse finanziarie del bilancio dell'Unione Europea.

Esse dovranno essere **proceduralizzate nell'ambito dei Sistemi di Gestione e Controllo (e relativa manualistica) e/o di altri documenti riguardanti l'implementazione di misure antifrode, anticorruzione nonché tese ad evitare i conflitti d'interessi e i casi di doppio finanziamento da parte delle Amministrazioni**, prevedendo tutti gli opportuni e necessari adeguamenti sulla base della diversa tipologia delle Misure di rispettiva responsabilità, nonché della complessità della filiera attuativa e della natura giuridica dei soggetti coinvolti.

3.1 Strategia generale antifrode del PNRR

La complessità dei piani e dei programmi di investimento, unitamente alla varietà e alla rapida evoluzione degli schemi di frode connessi all'utilizzo dei fondi pubblici e, in particolare, di quelli di derivazione europea, costituiscono la principale sfida nel costruire una strategia antifrode efficace ed un sistema dei controlli coerente e completo in grado di assicurare la corretta attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR.

La strategia antifrode del PNRR tiene conto della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello" decentrata, definita dal Decreto-legge n. 77/2021 e revisionata nell'ambito del Decreto-legge n. 13/2023 convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41, e si pone l'obiettivo di orientare le azioni e le misure poste in essere dalle singole Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle Misure (a vario titolo e con diversi ruoli e responsabilità) attraverso una "**strategia generale comune**" 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 in ogni fase**

di attuazione del Piano, così come nei vari processi/attività che caratterizzano il ciclo vita di ogni singolo progetto o dell'intervento nel suo complesso, grazie a strumenti condivisi di immediato utilizzo, validi ed applicabili per tutte le Amministrazioni/Soggetti coinvolti.

A tal riguardo, si specifica che la già menzionata struttura organizzativa “multilivello”, sebbene preveda un sistema di coordinamento centrale da parte della Struttura di Missione PNRR presso la PCM, cui si affianca un coordinamento operativo dell'IG PNRR, contempla un decentramento delle principali fasi attuative del Piano (es. selezione, attuazione, rendicontazione e controllo degli interventi) con livelli di gestione e responsabilità suddivisi tra:

- le “Amministrazione titolari di Misure PNRR”;
- i cosiddetti “Soggetti Attuatori”.

In tale contesto, l'IG PNRR, attraverso la “Rete dei referenti antifrode”, assume un ruolo di indirizzo per tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione di tale comune strategia antifrode, fornendo indicazioni, elaborando linee guida ed eventuali strumenti operativi utili per l'intero ciclo della lotta alla frode: dalla fase di prevenzione e individuazione, a quelle di verifica, indagine e accertamento, fino all'attivazione della fase correttiva.

Scopo ultimo della strategia è, dunque, quello di impostare correttamente e coordinare le azioni di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei fondi PNRR per combattere in modo efficace le gravi irregolarità e, in particolare, le frodi ai danni del bilancio dell'UE.

Tuttavia, resta in capo alle Amministrazioni la responsabilità di definire, a valle, proprie strategie antifrode adeguate a tutelare le risorse connesse agli investimenti/riforme di competenza, nonché attuare ogni iniziativa/azione necessaria affinché tali strategie dispieghino gli effetti volti a prevenire, contrastare e sanzionare qualsivoglia comportamento fraudolento⁵.

DETTAGLIO INFORMATIVO

La **strategia generale antifrode PNRR**, attraverso l'azione della “Rete dei referenti antifrode”, consente di organizzare in maniera uniforme la lotta alle frodi lesive del bilancio dell'UE e del bilancio nazionale, assicurando un'armonizzazione della risposta ai rischi di frode da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte - ai vari livelli - nella gestione e attuazione del PNRR.

La strategia aggiornata, unitamente allo strumento di autovalutazione del rischio trasmesso alle Amministrazioni contribuisce a:

- valutare in modo standardizzato i principali rischi di frode nel PNRR;
- identificare le eventuali vulnerabilità dei sistemi di controllo esistenti;
- garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate (Amministrazioni titolari di Misure PNRR, Organismi di controllo esterni, stakeholders istituzionali, ecc.), rafforzando in particolare le azioni collaborative e coordinate;
- costituire la base informativa idonea per la definizione di eventuali “Piani di Azione” che prevedano, a presidio e attenuazione dei rischi residui, ritenuti ancora di livello “significativo” e/o “critico”, l'attivazione di ulteriori specifiche misure antifrode.

⁵ Ai fini della preliminare valutazione di coerenza con i principi contenuti nella “strategia generale PNRR” e delle pertinenti circolari/linee guida adottate dal MEF-RGS, le Amministrazioni potranno condividere con l'IG PNRR e con la “Rete dei referenti antifrode” le proprie “strategie settoriali”. Resta inteso che le verifiche formali sulle strategie antifrode e la connessa documentazione di dettaglio, nonché sulla corretta implementazione di sistemi di controllo interno efficienti ed efficaci, verranno svolte dall'Organismo Indipendente di Audit del PNRR che rilascerà il giudizio/le valutazioni di competenza.

3.2 La definizione della politica antifrode PNRR: responsabilità dei soggetti coinvolti

All'IG PNRR, in qualità di struttura di coordinamento, è attribuita la funzione di orientamento della politica antifrode del PNRR attraverso la "Rete dei referenti antifrode".

Alle Amministrazioni è attribuita la responsabilità di declinare la strategia generale in **strategie settoriali**, riferite alle Misure di competenza, monitorarne costantemente l'attuazione, nonché rilevare e proporre, attraverso la "Rete dei referenti antifrode", ogni eventuale azione correttiva/migliorativa sia d'interesse specifico che orizzontale.

Inoltre, le Amministrazioni che lo ritengono opportuno, in coerenza con la nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014⁶, possono includere la propria strategia di lotta alla frode in una dichiarazione strategica con la quale comunicare sia al proprio interno che all'esterno la posizione assunta dall'Amministrazione in tema di frodi e di corruzione.

In particolare, la definizione di adeguate politiche antifrode non può prescindere dalla elaborazione di un'accurata **valutazione dei rischi di frode** da cui far derivare le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie del bilancio dell'UE.

In coerenza con gli **Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode della CE** si specifica che *"La valutazione del rischio di frode è tesa specificamente a individuare le condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni od opportunità per le persone di essere coinvolte in una frode e in altre irregolarità, e a individuare situazioni che possono favorire irregolarità e frodi. Al momento di valutare la probabilità che venga commessa una frode occorre adottare un approccio molto prudente e tenere presente il principio della "tolleranza zero"⁷.*

Per una corretta definizione di una strategia antifrode, risulta necessaria una prima fase di analisi della struttura organizzativa, degli attori, dei processi e dei presidi già esistenti.

Al fine di poter procedere a tale analisi, si ritiene necessaria la costituzione di appositi Gruppi di Lavoro, denominati **"Gruppi operativi per l'autovalutazione del rischio frode"** (di seguito "Gruppi operativi") all'interno delle Amministrazioni, a cui sono demandate le seguenti attività:

- 1) **effettuare, con l'ausilio dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "Tool Fraud Risk Assessment", un esame e una valutazione (periodica) dell'impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi** rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo delle Misure PNRR (investimenti e/o riforme) di competenza;
- 2) **definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati**, garantendone l'attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti;
- 3) **valutare i progressi realizzati e l'efficacia dei presidi posti in essere a fronte dei rischi individuati**;
- 4) **revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi** e delle conseguenti misure antifrode.

I lavori dei Gruppi operativi dovranno considerare che, indipendentemente dal metodo scelto, la

⁶ Nota d'orientamento sulla *Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*.

⁷ "Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode" elaborati da un gruppo di lavoro di esperti degli Stati membri, diretto e coordinato dall'unità di prevenzione, segnalazione e analisi delle frodi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (Ares (2016)6943965 - 13/12/2016).

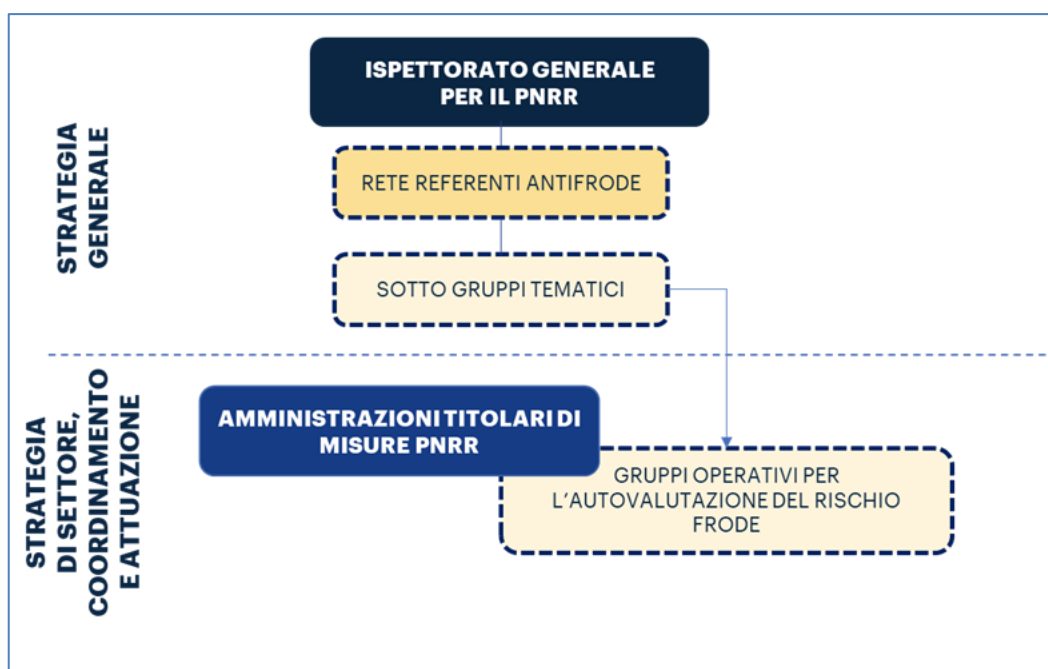
valutazione del rischio di frode deve essere effettuata con estrema attenzione per garantire la “copertura” di tutti i processi e delle procedure in essere.

A tal riguardo, la **Rete dei referenti antifrode**, anche attraverso **sotto-gruppi tematici** costituiti *ad hoc*, può fornire alle Amministrazioni indicazioni e suggerimenti utili a definire le strategie e gli strumenti (per quanto possibile omogenei e standardizzati) capaci di garantire un corretto svolgimento delle attività di analisi del rischio relativamente alle Misure di competenza, nonché ogni altra informazione utile circa la rischiosità (anche solo potenziale) in merito alle procedure espletate per l’attuazione del PNRR.

Anche l’IG PNRR elabora:

- una **propria analisi del rischio del Piano⁸** che potrà tener conto degli esiti dell’autovalutazione del rischio frode effettuata dalle Amministrazioni;
- un’autovalutazione del rischio frode relativa ai processi interni dell’IG PNRR.

Figura 1: rappresentazione attuativa della Politica Antifrode



⁸ L’analisi del rischio del Piano è stata sviluppata a partire dal mese di marzo 2022 attraverso la trasmissione di un questionario alle Amministrazioni. La raccolta delle informazioni contenute nei questionari, e l’elaborazione di dati scaricati dal sistema informativo ReGiS ha consentito di elaborare la prima valutazione del rischio del Piano, declinata per Amministrazione.

DETTAGLIO INFORMATIVO

Responsabilità attuative della corretta applicazione della politica antifrode

L'IG PNRR, in conformità con la *governance* attuativa definita dal Decreto-legge 77/2021, revisionata nell'ambito del Decreto-legge n.13/2023 convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41, ha la responsabilità generale di:

- definire principi e raccomandazioni in tema di contrasto alle frodi, alla corruzione, al conflitto di interessi e al doppio finanziamento nell'attuazione del PNRR;
- sviluppare e diffondere la Politica antifrode del PNRR anche tramite la diffusione di documenti e strumenti *ad hoc*;
- presiedere i lavori della “**Rete dei referenti antifrode**”.

Alle **Amministrazioni** è demandata la **responsabilità della gestione ordinaria dei rischi di frode, degli specifici Piani di azione** (cfr. par. 5) come rilevati nella auto-valutazione dei rischi di frode e, in particolare, di:

- garantire la dovuta **diligenza nella gestione delle risorse finanziarie PNRR**;
- garantire che sia in atto un **adeguato sistema di controllo interno**;
- adottare ed attuare **idonee misure per prevenire e individuare le frodi** in linea con la politica antifrode e le indicazioni fornite dall'IG PNRR anche attraverso la “Rete dei referenti antifrode”;
- garantire che **i principi generali e le misure antifrode definite dal MEF e contenute nel presente documento, vengano correttamente accolte nei propri Si.Ge.Co.** e opportunamente adeguati in considerazione della natura degli investimenti di propria responsabilità, nonché sulla base della natura giuridica dei propri Soggetti attuatori (siano essi soggetti pubblici o soggetti privati).

3.3 Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode

Uno degli elementi cardine su cui intende poggiare la “Strategia generale antifrode” del PNRR, anche al fine di mettere a fattor comune le rispettive esperienze già maturate nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, è rappresentato dalla solida ed intensa cooperazione prevista dalla già citata Determina n. 57 del RGS istitutiva della “Rete dei referenti antifrode”, con tutti gli altri attori istituzionali coinvolti sui temi “antifrode/anticorruzione” tra cui, in particolare:

- la **Guardia di Finanza**⁹, che partecipa quale membro di diritto ai lavori della “Rete dei referenti antifrode” (art. 3, comma 2 della Determina RGS) anche ai fini dell'applicazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 17/12/2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale del Corpo (art. 4);
- la **Corte dei Conti**¹⁰, la **Banca d'Italia – UIF**¹¹ e l'**ANAC**¹² che costituiscono interlocutori

⁹ La Guardia di Finanza è una forza di polizia ad ordinamento militare, con competenza generale in materia economica e finanziaria, direttamente dipendente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

¹⁰ La Corte dei Conti è un organo di rilievo costituzionale, con funzioni di controllo e giurisdizionali, previsto dagli articoli 100 e 103 della Costituzione italiana, che la ricomprende tra gli organi ausiliari del Governo.

¹¹ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è stata istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una Financial Intelligence Unit (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

¹² Autorità Nazionale Anti-Corruzione, in acronimo ANAC, è un'autorità amministrativa indipendente italiana con compiti di prevenzione

istituzionali di riferimento della “Rete dei referenti antifrode” (art. 3 comma 3 della Determina RGS), anche all’interno dei sottogruppi tematici di lavoro che saranno attivati all’interno della “Rete dei referenti antifrode” stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/tool operativi da utilizzare per l’autovalutazione del rischio frode da parte delle Amministrazioni;

- il **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea** (COLAF) che - ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e dell'art. 54 legge 24 dicembre 2012, n. 234 - opera presso il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, con la qualifica di *Anti Fraud Coordination Service* (AFCOS) nazionale e che, pertanto, riveste anche il ruolo di interlocutore dell’Ufficio europeo Lotta Antifrode – OLAF¹³;

Tali soggetti, anche in ragione dei peculiari settori di rispettiva competenza (es. ANAC nel settore degli appalti e UIF sul tema dell’antiriciclaggio) rivestono, un ruolo cruciale nell’ambito della Strategia descritta nel presente documento.

La partecipazione degli *stakeholders* ai già menzionati sottogruppi di lavoro della “Rete dei referenti antifrode”, specifici per l’analisi di singole tematiche o fattispecie rilevanti ai fini dell’attuazione del PNRR, costituisce la garanzia dell’adozione di un sistema di gestione e controllo concertato e qualificato teso a prevenire e ad individuare tempestivamente, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora queste si verificano, a porre in atto tutte le opportune e adeguate misure correttive.

In tal senso, il ruolo assunto dalla Guardia di Finanza, dettagliato nel successivo par. 4.1.4, nonché l’azione consultiva della Corte dei conti, del COLAF¹⁴, della Banca d’Italia – UIF e dell’ANAC, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze istituzionali, potranno declinarsi, attraverso la “Rete dei referenti antifrode” in azioni di diretto supporto alle Amministrazioni titolari di misure PNRR.

DETTAGLIO INFORMATIVO

Attività collaborativa degli *stakeholders* istituzionali

Nell’ambito delle funzioni di supporto che potranno essere utili ai fini dell’attivazione di misure di contrasto alle frodi, gli *stakeholders* istituzionali potranno:

- supportare attivamente la “Rete dei referenti antifrode” attraverso la partecipazione alle sedute plenarie e/o ai lavori dei sottogruppi che saranno istituiti;
- elaborare periodicamente documenti/rapporti/relazioni sulle principali fattispecie di irregolarità/frode rilevate nell’ambito delle attività istituzionali di competenza;
- produrre analisi e studi periodici su settori ritenuti “a rischio”;
- fornire ogni altro dato/informazione ritenuti di interesse.

della corruzione nella pubblica amministrazione italiana, attuazione della trasparenza e vigilanza sui contratti pubblici.

¹³ Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea ha 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. Tratta le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti europei ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati nonché l’elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali, da trasmettere alla Commissione europea in base all’articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE). Ai sensi dell’art. 12bis del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 settembre 2013, riguardante le indagini svolte dall’Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF), alla luce delle modifiche apportate dal Regolamento (UE, EURATOM) n.2223/2020 del 23 dicembre 2020, il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea ha assunto la qualifica di *Anti Fraud Coordination Service* (AFCOS).

¹⁴ Che potrà far confluire, all’interno della “Rete”, ogni eventuale documento d’analisi e/o d’indirizzo elaborato dall’Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF).

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

I rischi di frode e di corruzione devono essere gestiti in maniera appropriata da tutti i Soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione e attuazione del PNRR, i quali hanno la responsabilità di dimostrare che qualsivoglia tentativo di frode al bilancio dell'UE è inammissibile e non sarà tollerato (principio della tolleranza zero).

La strategia, nell'applicazione pratica da parte delle Amministrazioni, si sostanzia in una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un **approccio unitario e strutturato** che – volendosi ispirare ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla citata nota EGESIF14- 0021-00 del 16/06/2014 “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” – **si sviluppa secondo le principali fasi che caratterizzano l'intero “ciclo di lotta alle frodi”**:



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 generale.

4.1 Fase della “Prevenzione”

Dalle analisi svolte negli ultimi anni e dal costante confronto con le Autorità competenti per la gestione dei fondi pubblici, in particolare quelli europei, emerge come assolutamente prioritaria la **necessità di prevenire ogni possibile caso di illecita/indebita percezione di risorse pubbliche** poiché, a valle, una volta erogate, l'azione di recupero è spesso complessa e comporta tempistiche rilevanti (di norma connesse all'esito di lunghi procedimenti giudiziari). La parola chiave è quindi **“prevenire”**.

A tal fine, un'opera di costante **formazione e sensibilizzazione del personale**, di diffusione e condivisione delle casistiche più frequenti di errore e di buone prassi rappresenta un primo presidio fondamentale.

Pertanto, a favorire l'attuazione della politica antifrode e, in particolare, a migliorare l'azione preventiva concorrono:

- la realizzazione di attività di formazione¹⁵ e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione nella PA di una “cultura etica” di lotta alle frodi¹⁶ nell'ambito della gestione dei fondi comunitari anche riguardo a specifici ambiti (es: aiuti e appalti);
- politiche di etica e integrità, ovvero norme, codici e procedure che contemplano le principali

¹⁵ L'IG PNRR, in qualità di Organismo di Coordinamento, ha avviato specifici incontri di approfondimento e di formazione antifrode: in data 16 e 17 marzo 2023 sono stati svolti preliminari incontri a carattere generale antifrode e, successivamente, incontri tematici con il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza (18 maggio 2023) e con la Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia (21 giugno 2023).

¹⁶ In tal senso, può risultare molto utile la diffusione di documentazione di interesse generale in materia antifrode (quali ad esempio Relazioni, raccolte, orientamenti CE in materia antifrode, Documentazione predisposta e discussa in sede di Comitato Antifrode presso la Presidenza del Consiglio, dati e informazioni utili tramite consultazione strumenti quali ARACHNE, PIAF, ecc.).

regole di condotta del personale o, in generale, modelli organizzativi e programmi di *compliance* “anticorruzione” adottati da Amministrazioni/Enti/aziende al fine di gestire e ridurre il rischio di reati contemplati nel D.lgs. 231/2001. Si annoverano le misure di prevenzione adottate dalle Amministrazioni /Enti previste dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione), che ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che si attua: a livello nazionale con l’adozione da parte di ANAC del “Piano nazionale anticorruzione” (PNA) e, a livello di ciascuna Amministrazione/Ente, di un “Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione” (PTPC) – ora Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e trasparenza (PTPCT). Si precisa che, a seguito dell’entrata in vigore del D.L. 80/2021, le Pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, ad esclusione delle scuole e delle istituzioni educative, adottano ora, il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) che comprende una sezione specificamente dedicata ai rischi corruttivi e trasparenza¹⁷.

- il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l’utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di *ad hoc* (es. il sistema informativo antifrode europeo ARACHNE e il sistema italiano PIAF);
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità.

Nei successivi paragrafi vengono descritte, in dettaglio, le azioni e misure da attuare nell’ambito del PNRR.

4.1.1 *Formazione e sensibilizzazione*

La strategia antifrode del PNRR, anche al fine di alimentare un processo virtuoso di prevenzione delle frodi, deve prevedere l’attivazione di **iniziative di sensibilizzazione e formazione** teorica e pratica finalizzate a diffondere la **cultura della legalità e dell’integrità** e 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 investimento del PNRR.

Le attività di sensibilizzazione puntano in generale allo sviluppo di una cultura "etica" perseguibile anche attraverso l’adozione di un proprio Codice di comportamento. Tale codice non può “scendere al di sotto dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare” in base al Codice generale nazionale.

Nell’applicazione di una strategia antifrode, l’adozione di un **Codice di comportamento** è 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.

Unitamente alle iniziative di sensibilizzazione, l’attività formativa in tema di lotta alla frode dovrebbe

¹⁷ Il 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” ha introdotto all’art. 6 il PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione). Si stabilisce che le Amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) debbano riunire in quest’unico atto tutta la programmazione, finora inserita in piani differenti, e relativa a: gestione delle risorse umane, organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, formazione e modalità di prevenzione della corruzione. Alla luce del disposto normativo, le suddette Amministrazioni dovranno riportare nel PIAO tutte le iniziative e le azioni che rientravano prima nel PTPCT.

essere prevista a beneficio di tutto il personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nei processi di gestione delle riforme (sia di livello dirigenziale che funzionale) e avrà il duplice obiettivo di diffusione di una cultura amministrativa di prevenzione sul tema delle frodi nonché di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nella prevenzione, individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

La realizzazione di iniziative di sensibilizzazione, così come l'incremento di attività formative, in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale anche ai fini della promozione del valore pubblico, da svolgersi anche in sinergia e coordinamento con i RPCT di ciascuna Amministrazione, avrà come fine ultimo quello di favorire lo sviluppo di una mentalità adeguata a contrastare le frodi con riferimento anche alle peculiarità PNRR nonché di ottimizzare le attività interne verso obiettivi convergenti.

Per quanto concerne le tematiche oggetto di formazione e sensibilizzazione, le Amministrazioni possono fare riferimento alle normative, procedure e strumenti riferiti alla lotta e prevenzione alle frodi comunitarie, ai conflitti di interessi e alla corruzione ovvero, a titolo meramente esemplificativo, ad aspetti legati a:

- Etica pubblica e Competenze comportamentali;
- Appalti Pubblici;
- Procedure di controllo amministrativo contabile;
- Procedure di controllo specifiche sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione (es: conflitto d'interessi, doppio finanziamento etc...);
- Principi, procedure e strumenti di controllo aggiuntivo PNRR;
- Formazione sull'utilizzo di sistemi informativi antifrode quali Arachne e PIAF.

In considerazione del forte impulso alla sensibilizzazione e alla cultura della prevenzione, può valutarsi funzionale al buon funzionamento della strategia antifrode del PNRR, oltre alle normali attività di formazione da erogarsi nella forma di seminari, corsi di formazione in presenza e/o in modalità di apprendimento autonomo *e-learning*, *webinar*, convegni, riunioni di coordinamento, prevedere ulteriori iniziative di diffusione e condivisione degli obiettivi di tutela del bilancio attraverso bollettini, *white paper* tematici, portale istituzionale, partecipazione e/o aggiornamento costante sugli esiti dei lavori del Gruppo di autovalutazione del rischio di frode, ecc.

CONSIGLIO OPERATIVO

Le iniziative di formazione in tema di prevenzione e contrasto delle frodi nell'attuazione del PNRR possono essere articolate all'interno del **Piano Triennale della Formazione (PTF)** dell'Amministrazione (ex art. 8 del DPR 70/2013) al fine di mettere tali iniziative in coerenza con gli ulteriori impegni formativi progettati a beneficio del personale della Pubblica amministrazione.

La progettazione degli eventi formativi finalizzati all'attuazione delle strategie antifrode dovrebbe prevedere la definizione di:

- Tematiche da affrontare;
- Tipologia di fruitori;
- Modalità di somministrazione (tradizionale, formazione a distanza, ecc);
- Cronoprogrammi dei corsi;
- *Assessment* finale per la verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Si evidenzia inoltre che la formazione, quale misura generale di prevenzione della corruzione, è espressamente prevista dalla Legge 190/2012 da programmare nella Sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO, nel PTPCT o tra le misure di prevenzione integrative del MOG 231. Si richiama al riguardo la necessità di coordinamento tra i vari atti di programmazione.

4.1.2 *Sezione rischi corruttivi e trasparenza del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)/Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)*

Iniziative specifiche in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione ed al conflitto di interessi discendono dall'attuazione di procedure e misure adottate dalle Amministrazioni Pubbliche in conformità alle indicazioni contenute nel "Piano nazionale anticorruzione" (approvato definitivamente dal Consiglio dell'ANAC il 17 gennaio 2023 con la delibera 7/2023¹⁸, a seguito del parere della Conferenza Unificata reso il 21 dicembre 2022 e di quello del Comitato interministeriale reso il 12 gennaio 2023) recepite, a livello di ciascuna amministrazione, secondo le disposizioni da ultimo impartite dal D.L. 80/2021, dal DPR 81/2022 e dal D.M. del 24.6.2022 nel proprio PIAO 2023-2025, sezione "Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione", sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza".

L'obbligo di predisporre ed aggiornare le misure di prevenzione della corruzione per la singola amministrazione discende dalla legge nazionale n. 190/2012 (Disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza) alle cui disposizioni devono attenersi tutte le Amministrazioni Pubbliche (cfr. art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001) ed alcuni altri soggetti o enti (cfr. art. 1 co 2-bis della legge 190/2012 che identifica, tramite rinvio all'art. 2-bis co. 2 del d.lgs. n. 33/2013, i soggetti che, oltre alle amministrazioni pubbliche, sono tenuti ad adottare il PTPCT, la sezione del PIAO sopra indicata o le misure di prevenzione della corruzione integrative del "modello 231").

I documenti indicati contengono la descrizione del sistema di "gestione del rischio"¹⁹, inteso quale insieme di attività coordinate, idonee a tenere sotto controllo il rischio corruzione e illustrano una serie di iniziative volte a mitigare il rischio di comportamenti corrotti, riconducibili all'applicazione di misure di prevenzione disciplinate direttamente dalla legge, ovvero individuate dall'amministrazione in relazione al proprio contesto organizzativo e operativo.

In particolare, la gestione del rischio comprende l'analisi del contesto esterno e del contesto interno nel quale è fondamentale la mappatura dei processi per l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi e la programmazione delle relative misure idonee (*risk management*). Di particolare rilievo, le misure volte a evitare casi di conflitti di interessi (*policy* sul conflitto d'interessi), politiche di etica e integrità (Codice di Comportamento e patti di integrità), misure che favoriscano la massima trasparenza (obblighi di pubblicità e trasparenza), la formazione e la rotazione del personale e le specifiche procedure di segnalazione degli illeciti e dei presunti comportamenti fraudolenti da parte dei dipendenti nel rispetto della riservatezza (*whistle-blowing*)²⁰.

Con riferimento alle misure specifiche previste, nella sezione "Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione", sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO, si rappresentano, a seguire:

¹⁸ [Piano Nazionale Anticorruzione 2022 - www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

¹⁹ Attività fondamentale e propedeutica alla definizione di un sistema di gestione del rischio è la mappatura dei processi della singola amministrazione, con criteri di priorità.

²⁰ Cfr. § 3 del PNA 2022 sulle misure generali di prevenzione della corruzione.

▪ **Procedure per individuare ed evitare conflitti di interessi**

Tra i principali elementi contenuti nella sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO, vi è quello relativo all’obbligo di astensione dal partecipare a decisioni o attività in situazione di conflitto di interessi, compreso quello di comunicare tale situazione all’amministrazione, in considerazione del principio secondo il quale tali situazioni di conflitto possono verificarsi quando esistano contrasto e incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite. Pertanto, il personale deve astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi personali di qualsiasi natura.

Nell’ambito dell’attuazione del PNRR, pertanto, ciascuna Amministrazione provvede a predisporre azioni, quali ad esempio:

- il rispetto della separazione delle funzioni e meccanismi di rotazione del personale;
- l’utilizzo di apposite dichiarazioni attestanti l’assenza di conflitto di interessi e di situazioni di incompatibilità da parte del personale esterno ed interno che opera nelle aree più a rischio (ad es. per il personale nominato componente di commissioni interne di valutazioni in riferimento a procedure di selezione di operazioni, nonché per il personale individuato a svolgere i controlli nell’ambito del PNRR, etc...);
- svolgere eventuali istruttorie integrative al fine di ottenere chiarimenti o documentazione qualora sorgano fondati dubbi in seguito all’esame della dichiarazione di cui al punto precedente;
- prevedere controlli a campione da parte del RPCT.

DETTAGLIO INFORMATIVO

A livello comunitario, la materia del conflitto di interessi è disciplinata dall’art. 61 del Regolamento (UE, EURATOM) n. 1046/2018 che definisce il **conflitto d’interessi come la situazione in cui l’esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un’altra persona [...] è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto.**

Come precisato negli **Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d’interessi**, a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01), il Regolamento finanziario 2018 ha esplicitamente esteso l’ambito di applicazione delle disposizioni sui conflitti d’interessi a tutte le modalità di gestione e a tutti i soggetti, comprese le autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all’esecuzione del bilancio dell’UE, compresi l’esecuzione di atti preparatori e *audit* e lo svolgimento dei controlli.

La materia è disciplinata a livello nazionale dal D.P.R. n. 62/2013 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”, dall’Art. 6-bis, della l. n. 241/1990 e in materia di contratti pubblici dall’art 16 del d.lgs. 36/2023 (nuovo codice dei contratti; in precedenza dall’art. 42 del d.lgs. 50/2016). Inoltre, con il d.lgs. n. 39/2013 sono previste ipotesi 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”.

▪ **Politiche di etica e integrità**

Tutte le Amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare norme, codici e procedure che contemplano le principali regole di condotta del personale, quali ad esempio il Codice di comportamento dei

dipendenti pubblici, i Codici di comportamento delle singole Amministrazioni e il Patto di integrità.

Come prescritto dalle “*Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*” a cura dell’ANAC (Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020), il Codice nazionale ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico”. I codici di comportamento delle singole Amministrazioni integrano e specificano le regole del codice, ma non possono scendere al di sotto dei “doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare”.

La necessità di ampliare e rafforzare l’ambito di operatività delle misure di prevenzione e di contrasto alle diffuse forme di illegalità nel settore dei pubblici appalti ha portato allo sviluppo e alla diffusione di strumenti di carattere pattizio quali i protocolli di legalità/Patti d’Integrità²¹ che nel corso degli ultimi anni hanno consentito di elevare la cornice di sicurezza nel comparto.

▪ **Misure per garantire pubblicità e trasparenza**

Gli obiettivi strategici in tema di trasparenza sono strettamente connessi a quelli dettati per la prevenzione della corruzione ed ottemperano altresì all’obbligo di promuovere maggiori livelli di trasparenza, specifici e differenziati in ogni ente. Ogni Amministrazione/ente, pertanto, prevede all’interno della sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO/PTPCT iniziative dirette a garantire la pubblicità ed incentivare la cultura della trasparenza anche nei confronti dei soggetti controllati, vigilati e partecipati, attraverso la sinergia tra varie azioni²² quali ad esempio:

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

²¹ La possibilità di utilizzare tali strumenti è prevista nell’ambito del PTPCT, secondo quanto dispone l’art. 1, co. 17 della Legge n. 190/2012, attraverso la predisposizione di un Patto di Integrità, valido per tutte le procedure di affidamento sopra e sottosoglia. Come precisato nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)2019, approvato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, al § 1.9. Parte III, “I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici. Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzato ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all’impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell’aggiudicazione del contratto. I protocolli di legalità e integrità sono peraltro previsti dall’art 83bis del d.lgs.159/2011(codice antimafia).

²² Tali azioni devono tener conto delle nuove disposizioni di cui agli articoli 23 e 28 del nuovo Codice Contratti - Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 – in base ai quali gli obblighi di pubblicità, trasparenza e comunicazione sono assolti dalle amministrazioni mediante trasmissione dei relativi dati alla BDNCP. ANAC, in attuazione dell’articolo 23 del codice, ha adottato la delibera n. 261 del 20/6/2023, con cui sono stati individuati le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l’integrazione con i servizi abilitanti l’ecosistema di approvvigionamento digitale. Con la delibera 264/2023, in attuazione del citato art. 28, comma 4, ANAC ha altresì indicato le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che, non devono essere comunicati alla BDNCP, ma rilevano ai fini dell’assolvimento degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 e vanno pubblicati dalle stazioni appaltanti nella sezione “Amministrazione Trasparente” del proprio sito istituzionale.

materia di trasparenza;

- la verifica della fruibilità da esterno della Sezione Trasparenza del sito istituzionale ed adozione di eventuali iniziative di miglioramento.

▪ *Whistleblowing*

Il *Whistleblowing*, o segnalazione di un presunto illecito, è un'importante misura di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la Repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”.

In attuazione della direttiva europea 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione, il Decreto legislativo n. 24/2023 introduce la nuova disciplina del *whistleblowing* in Italia le cui disposizioni avranno effetto a partire dal 15 luglio 2023, con una deroga per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell’ultimo anno, una media di lavoratori subordinati non superiore a 249. Per questi l’obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna avrà effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023²³.

La nuova disciplina è orientata, da un lato, a garantire la manifestazione della libertà di espressione e di informazione, che comprende il diritto di ricevere e di comunicare informazioni, nonché la libertà e il pluralismo dei media, dall’altro, è strumento per contrastare (e prevenire) la corruzione e la cattiva amministrazione nel settore pubblico e privato.

Il segnalante fornisce informazioni che possono portare all’indagine, all’accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme, rafforzando in tal modo i principi di trasparenza e responsabilità delle istituzioni democratiche (*cfr.* delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023).

Per i dettagli di tale Misura, si rimanda al par. 4.3.1.

4.1.3 *Monitoraggio periodico del rischio frode*

Nell’attuazione della strategia antifrode, anche sulla base delle indicazioni provenienti dalla “Rete dei referenti antifrode”, l’Amministrazione può, nell’ambito delle attività di propria competenza, realizzare un monitoraggio periodico dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei Soggetti attuatori delle operazioni e dei relativi contraenti.

Una periodica attività di sorveglianza del rischio e della sua evoluzione nel corso dell’attuazione degli investimenti ha come obiettivi principali:

- monitorare i livelli di rischio di progetti, Soggetti attuatori e contraenti;
- garantire l’opportuna informazione agli stakeholder che non hanno accesso diretto agli strumenti di analisi del rischio (es: ARACHNE).

Infatti, tale attività di monitoraggio permette di supportare le strategie antifrode garantendo un monitoraggio e presidio costante dei livelli di rischio dei progetti di propria responsabilità, nonché la corretta informazione e pubblicità ad altri soggetti direttamente o indirettamente collegati all’attuazione degli stessi (es: altri Dipartimenti / Direzioni operative dell’Amministrazione, Amministrazioni

²³ Si precisa, che le segnalazioni effettuate fino al 14 luglio 2023 continuano ad essere disciplinate dal previgente assetto normativo e dalle Linee guida ANAC di cui alla delibera 469/2021. Per quanto concerne, invece, i soggetti privati che hanno impiegato, nell’ultimo anno, una media di lavoratori subordinati non superiore a 249, ed hanno adottato il modello 231 o intendano adottarlo, per le segnalazioni effettuate fino al 17 dicembre si continuano a gestire i canali di segnalazione secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 231/2001.

attuatrici, Soggetti attuatori, ecc).

Gli esiti dell'attività di monitoraggio periodico del rischio potrà, ad esempio, essere trasmessa dall'Unità di Missione PNRR dell'Amministrazione ai competenti Dipartimenti e/o Direzioni Generali e/o Uffici coinvolti nell'attuazione e individuate nei rispettivi Decreti organizzativi, in conformità con le previsioni in tema di *Governance* del PNRR previste dal Decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i.

Tali informazioni potranno essere utilizzate a supporto dello svolgimento delle proprie funzioni e/o attività di pertinenza quali, ad esempio, approfondimenti in tema di controlli amministrativi, analisi della capacità amministrativa del Soggetto attuatore, istruttoria delle procedure di selezione e/o di affidamento, sorveglianza dei *trend* di rischio, rendicontazione, ecc.. Sarebbe altresì opportuno che ciascuna Amministrazione preveda, nell'ambito delle proprie procedure ed in funzione dell'assetto organizzativo del proprio sistema antifrode, la trasmissione degli esiti dell'attività di monitoraggio periodico del rischio anche ai rispettivi Responsabili della prevenzione, della corruzione e della trasparenza (RPCT)²⁴ al fine di supportare lo svolgimento delle proprie attività di valutazione circa l'adeguatezza del Piano Triennale/Piano integrato e/o sull'opportunità di eventuali modifiche o aggiornamenti).

Per lo svolgimento delle attività di monitoraggio periodico del rischio, fermo restando la piena autonomia organizzativa e operativa in capo all'Amministrazione responsabile di Misura, si segnala che il sistema antifrode europeo ARACHNE²⁵ (unitamente ad altri strumenti nazionali ad hoc predisposti tra cui, in particolare, la Piattaforma nazionale anti-frode – PIAF²⁶), mette a disposizione alcune importanti funzionalità per lo svolgimento di un efficace monitoraggio articolato nelle seguenti dimensioni di analisi:

a) 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'Amministrazione potrà, pertanto, definire una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale sarà necessario provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente

²⁴ Il PNA 2022-2024 evidenzia l'opportunità di forme di coordinamento fra i RPCT e, ove ne è stata prevista l'istituzione, fra gli stessi e le specifiche Unità di missione per l'attuazione degli impegni assunti con il PNRR per evitare duplicazioni di attività e ottimizzare le attività interne verso obiettivi convergenti.

²⁵ Il sistema ARACHNE è uno strumento informativo di analisi dei potenziali rischi di frode di progetti, beneficiari/Soggetti attuatori, contratti e contraenti e le informazioni ivi contenute possono essere utilizzate come preziosi orientamenti a supporto dell'attuazione del PNRR, seppur non rappresentano elementi probatori e certi negli esiti delle stesse attività di gestione e controllo. È pertanto da considerarsi uno strumento di orientamento e supporto della strategia antifrode del PNRR e delle attività dell'IG PNRR e dell'Amministrazione responsabile. Mettendo a disposizione degli utenti abilitati indicatori e *ranking* di rischio alimentati da fonti dati di tipo "esterno", quali banche dati mondiali (Orbis e Lexis Nexis World compliance), sistemi informativi della Commissione Europea (VIES e Infoeuro), e da fonti dati "interne" allo Stato Membro (Banca Dati Unitaria del MEF-RGS-IGRUE), ARACHNE si mostra particolarmente indicato per supportare in pieno le attività di monitoraggio periodico del rischio di frode.

²⁶ Ad integrazione dell'uso di ARACHNE, le Amministrazioni possono avvalersi anche del supporto della Piattaforma Integrata Anti-Frode PIAF-IT. La Piattaforma, realizzata dalla RGS in collaborazione con il COLAF e cofinanziata dalla Commissione europea (OLAF) con risorse del programma comunitario "Hercule III", rappresenta uno strumento informatico innovativo per la prevenzione e la lotta antifrode nei fondi dell'UE. PIAF-IT aggrega dati provenienti da fonti eterogenee nazionali ed europee, con l'obiettivo di mettere a disposizione di tutte le amministrazioni nazionali che gestiscono fondi UE uno strumento tecnologico in grado di intensificare lo scambio informativo e, quindi, potenziare al massimo la delicata ma fondamentale fase della "prevenzione antifrode", con l'obiettivo di: concentrare e rendere visibili tutte le informazioni chiave relative ai beneficiari dei finanziamenti pubblici di origine comunitaria; elaborare specifici *output* di analisi di tali informazioni attraverso il loro raffronto con i dati presenti in altre banche dati attraverso l'interrogazione di un unico sistema informatico (es: Agenzia delle Entrate, Infocamere, OLAF, Commissione europea, ecc.), in modo aggregato e senza dover ricorrere a diverse e distinte interrogazioni.

coinvolti nell'attuazione del progetto (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: Guardia di Finanza, ANAC, ecc.).

b) Monitoraggio rischio Soggetti attuatori

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 delle riforme 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'Amministrazione potrà, pertanto, definire una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale sarà necessario provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del progetto (IG 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: Guardia di Finanza, ANAC, ecc.).

c) Monitoraggio evoluzione del rischio progetti

Questa tipologia di analisi permette all'Amministrazione responsabile 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", le 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.

d) Altre possibili attività di monitoraggio del rischio

Ogni Amministrazione può autonomamente valutare di ulteriormente/diversamente strutturare l'attività e il contenuto del monitoraggio dei rischi in forme/modalità maggiormente funzionali ed efficaci rispetto ai propri obiettivi di analisi e prevenzione. Si ricordano le indicazioni sul monitoraggio e sull'aggiornamento delle misure di prevenzione della corruzione fornite da ANAC nel PNA 2022 (§§ 5 e seguenti).

Infatti, oltre alle già raccomandate attività di monitoraggio di progetti, Soggetti attuatori e evoluzione del rischio, sarà possibile "arricchire" l'analisi con altri preziosi strumenti, quali il **monitoraggio storico del rischio progetti** che, partendo dalla data di rilevazione selezionata, consente di analizzare l'evoluzione del punteggio di rischio del progetto, individuando il dato parziale di un singolo indicatore/famiglia di indicatori nei trimestri precedenti, o ancora effettuare un **focus di dettaglio su uno specifico indicatore** che presenta *alert* di rischio particolarmente elevati, ovvero provvedere all'elaborazione delle **schede di sintesi** che presentano il dettaglio dei livelli di rischio registrati su un progetto sui 102 indicatori presenti in ARACHNE e gli elementi che compongono il punteggio di rischio.

CONSIGLIO OPERATIVO

In coerenza con quanto raccomandato al par. 4.2. e all'Allegato 4 delle "Linee Guida Nazionali per l'utilizzo di ARACHNE", gli esiti delle attività di monitoraggio dovrebbero essere organizzati all'interno di specifica documentazione/reportistica, ai fini della trasmissione ai Soggetti attuatori interessati, prevedendo al suo interno almeno le seguenti informazioni:

- Amministrazione responsabile;
- Misura/componente di riferimento;
- Data estrazione dei dati;
- Tabelle di monitoraggio dei rischi progetti;
- Tabelle di monitoraggio dei rischi Soggetti attuatori;
- Evoluzione del rischio;
- Note /raccomandazioni a margine;
- Firma del Dirigente.

Ogni Amministrazione potrà valutare la tempistica più opportuna di finalizzazione e trasmissione delle attività di monitoraggio periodico ai soggetti interessati, pur nel rispetto delle raccomandazioni previste dalle "Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE".

ELEMENTI DI ATTENZIONE

In considerazione della natura dei dati trattati all'interno del sistema, come anche previsto dalla "Carta per l'introduzione e l'applicazione dello strumento di valutazione del rischio di ARACHNE nelle verifiche di gestione", i soggetti preposti all'utilizzo di tale sistema devono garantire il **rispetto delle normative europee e nazionali in materia di protezione e trattamento dei dati** ed impiegare personale espressamente individuato a svolgere tali funzioni²⁷.

4.1.4 Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

In conformità con le previsioni dell'art. 7 comma 8 del Decreto-legge n.77/2021, le Amministrazioni che hanno aderito al Protocollo d'Intesa²⁸ stipulato in data 17/12/2021 tra il MEF- Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale del Corpo, possono beneficiare delle attività di collaborazione e cooperazione istituzionale con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie.

L'accordo di collaborazione è finalizzato alla messa in campo di iniziative volte a migliorare l'efficacia della

²⁷ Sul tema si faccia riferimento al par. 1.2 delle "Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE" e alla Carta ARACHNE dove si raccomanda di:

- garantire che il trattamento dei dati di ARACHNE sia svolto esclusivamente al fine di individuare i rischi di frode e le irregolarità a livello di Soggetti attuatori, contraenti, contratti e progetti, sia al momento dell'approvazione del progetto sia nella fase di attuazione dello stesso;
- informare i Soggetti attuatori del fatto che i loro dati, disponibili nelle banche dati esterne, saranno trattati al fine di individuare gli indicatori di rischio. Tale informativa deve essere resa, preferibilmente, inserendo le clausole in materia di protezione dei dati nei bandi e/o negli atti di concessione, disciplinari o convenzioni;
- fornire, attraverso il proprio sito web, un collegamento al seguente sito <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=it> (sito istituito dai Servizi della Commissione Europea finalizzato a spiegare il processo e lo scopo dell'analisi dei dati operato da ARACHNE);
- non pubblicare i risultati del calcolo del rischio in quanto dati interni utilizzati per verifiche di gestione e pertanto soggetti a condizioni di protezione dei dati.

²⁸ L'adesione unilaterale al Protocollo di Intesa tra MEF e GDF, anche ai sensi dell'art. 4 del medesimo accordo, è avvenuta, a cura di tutte le Amministrazioni responsabili di Misure PNRR.

strategia antifrode prevista dal PNRR attraverso il rafforzamento delle procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto alle frodi riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell'utilizzo delle risorse del PNRR e, più in generale, ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio comunitario e nazionale.

La collaborazione tra l'IG PNRR e la Guardia di Finanza è basata su specifiche attività previste nel Protocollo e in particolare:

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

È altresì previsto il costante confronto e la collaborazione specifica, attraverso la medesima "Rete dei referenti antifrode", al fine di:

- **individuare i settori maggiormente esposti a profili di rischio**, sulla base degli elementi di anomalia più di frequente rilevati nel corso delle funzioni di monitoraggio e controllo proprie delle competenti strutture e/o delle attività investigative svolte dalla Guardia di Finanza;
- **concordare modalità di attuazione del dispositivo antifrode** e delle attività di controllo che prevedono la possibilità di programmare, per il Corpo, interventi da svolgere su base geo-referenziata, anche in forma coordinata con le attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato e/o delle Amministrazioni.

Infine, è previsto che la RGS metta a disposizione del Corpo - secondo modalità da concordarsi, con apposite convenzioni, tra le rispettive articolazioni tecniche - il collegamento alle proprie banche dati e, in particolare, al sistema informativo ReGiS, definendo d'intesa procedure di cooperazione applicativa per la trasmissione dei dati funzionali all'alimentazione delle piattaforme informative del Corpo.

ELEMENTI DI ATTENZIONE

Si ricorda che il trattamento dei dati personali, effettuato nell'ambito delle attività del Protocollo di Intesa MEF-GDF del 17/12/2021, deve avvenire nel rispetto di quanto disposto dal **Regolamento(UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016** (Regolamento GDPR) e dal Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196 recante "**Codice in materia di protezione dei dati personali**" e successive modifiche e integrazioni.

Tutte le Amministrazioni, in ragione dell'avvenuta adesione al protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza (art. 7), attraverso le Unità di Missione di coordinamento ex art. 8 del Decreto-legge n.77/2021, possono:

- mettere a disposizione dell'IG PNRR e del Nucleo Speciale, tutte le informazioni in possesso relative ai Soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi finanziati dal Piano;
- segnalare all'IG PNRR e al Nucleo Speciale, informazioni e notizie 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-IT);
- assicurare la propria collaborazione, all'IG PNRR e al Corpo, al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese all'interno della strategia antifrode del Piano.

Le informazioni e le risultanze delle attività di collaborazione, anche ai fini del rispetto della riservatezza e tutela dei dati personali, sono fornite e/o richieste ad un responsabile della prevenzione dei rischi di frode presso l'Amministrazione responsabile. L'Ispettorato Generale e/o le Amministrazioni responsabili provvedono, in particolare, a segnalare tempestivamente al Nucleo Speciale le iniziative assunte in conseguenza delle attività svolte dai Reparti del Corpo sulla base degli input informativi acquisiti nell'ambito dell'intesa protocollare.

4.2 Fase della “Individuazione”

Ai fini della **individuazione** delle frodi nell'attuazione del PNRR, la strategia prevede prioritariamente la predisposizione e l'implementazione di un solido **sistema di controllo** che, attraverso una chiara attribuzione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti coinvolti ai vari livelli nella gestione e attuazione del PNRR, assicura:

- lo svolgimento dei **controlli ordinari amministrativo-contabili** previsti dalla normativa vigente, ad opera dei soggetti coinvolti nella filiera attuativa del PNRR (in particolare dal Soggetto attuatore e dalle Amministrazioni), a garanzia della legittimità e regolarità amministrativo-contabile delle spese e delle procedure esposte a rendicontazione e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse.
- lo svolgimento di **controlli ad hoc sul conflitto d'interesse** e sul doppio finanziamento, anche tramite l'utilizzo delle piattaforme informatiche previste (ARACHNE e PIAF-IT), al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione ad opera di tutti i soggetti coinvolti nella filiera;
- lo svolgimento di **controlli aggiuntivi PNRR** (dunque ulteriori rispetto ai controlli ordinari di competenza) **sulla correttezza e la regolarità delle spese (e delle procedure) nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento di target e milestone secondo tutte le condizionalità specifiche ed orizzontali previste dall'Annex alla CID e dagli “Operational Arrangements”**.

In particolare, gli esiti delle attività di controllo sulla performance eseguite dalle Amministrazioni e dall'IG PNRR sono debitamente registrati sul sistema informativo ReGiS tramite il Registro Integrato dei Controlli PNRR (ex. Circolare n.11 del 23 marzo 2023 e successive disposizioni che saranno nel tempo rilasciate).

4.2.1 Indicatori di Rischio (Red Flags)

Nella fase di individuazione di casi che delineano potenziali situazioni fraudolente può risultare molto utile l'utilizzo di **indicatori di frode** (detti anche cartellini rossi o *red flags*), cioè comportamenti/fatti potenzialmente anomali che possono far sorgere il sospetto di trovarsi di fronte ad una frode.

Come riportato nella già citata “Nota EGESIF 14-0021-00”, *gli indicatori di frode sono segnali più specifici, i cosiddetti cartellini rossi, che indicano il verificarsi di un'attività fraudolenta che richiede una risposta immediata per determinare se siano necessarie ulteriori misure*. Si tratta di uno o più elementi che sono per natura inconsueti o si discostano dalla normale attività e rappresentano un segnale che qualcosa si discosta dalla norma e potrebbe richiedere un ulteriore esame²⁹.

Parliamo quindi di ipotesi astratte che possono configurare frodi nell'utilizzo delle risorse PNRR.

Nell'ambito del PNRR, particolare attenzione deve essere posta nell'individuare i casi di frode classici e frequenti nelle varie fasi del ciclo di vita di un progetto, a partire dalla gestione di una procedura di appalto o della concessione di aiuti di stato **passando per la formazione del personale, fino ad arrivare alla fase dei pagamenti e alle procedure di controllo**.

A mero titolo esemplificativo, di seguito si riporta un elenco, non esaustivo, di esempi³⁰ di meccanismi di frode classici e frequenti rilevati dalla COCOF 09/0003/00 del 18.02.2009, con una descrizione del meccanismo e degli indicatori di frode connessi.

È importante tenere presente che i segnali d'avvertimento sono indicatori finalizzati all'esecuzione delle verifiche eseguite dalle Amministrazioni al fine di fugare dubbi o confermare la probabilità che venga commessa una frode o un'irregolarità.

Meccanismo di frode	Descrizione del meccanismo	Esempi di indicatori di frode
Conflitto di interessi non dichiarato	Una situazione di conflitto di interessi si può verificare nel caso in cui un dipendente dell'organizzazione appaltatrice o della commissione valutatrice per la concessione di aiuti di stato, abbia un interesse finanziario non dichiarato in un contratto o con un contraente. Un conflitto di interessi potenziale può non incorrere in azioni legali se è dichiarato in modo completo e approvato adeguatamente dal datore di lavoro. Un dipendente/commissario potrebbe ad esempio possedere, senza dichiararlo, un fornitore o un contraente inserito in una compagnia di comodo tramite cui	<ul style="list-style-type: none">- favoritismo nei confronti di un particolare contraente o soggetto privato non ha giustificazione o non è usuale;- accettazione continuata di prezzi elevati per lavori di qualità inferiore, ecc.;- l'addetto all'appalto non effettua una dichiarazione di conflitto d'interessi o ne fa una incompleta;- l'addetto all'appalto rinuncia ad una promozione per un posto in un settore diverso dagli appalti;- l'addetto all'appalto sembra condurre un'attività parallela;- mancata o non corretta indicazione del titolare effettivo

²⁹ Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali - Guida pratica per i dirigenti - elaborata da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'unità dell'OLAF “Prevenzione delle frodi” (unità D2).

³⁰ Gli esempi riportati fanno parte della struttura e dei contenuti che l'ACFE utilizza nelle sue istruzioni destinate ai professionisti del settore della prevenzione e dell'individuazione delle frodi. L'elenco completo degli esempi è disponibile nell'Allegato 1 della COCOF 09/0003/00 del 18.02.2009

	acquista forniture a prezzo eccessivo o concedere aiuti di stato.	da parte dell'operatore economico;
Fughe di dati relativi alla gara	Il personale addetto al contratto, alla definizione del progetto o alla valutazione delle offerte può fare fuoriuscire informazioni riservate per aiutare un offerente favorito a formulare una proposta tecnica o finanziaria e tali informazioni possono essere: bilancio previsto, soluzioni preferite o dettagli delle offerte in concorrenza.	<ul style="list-style-type: none"> - scarso controllo delle procedure di gara, ad esempio mancato rispetto del calendario; - l'offerta migliore si situa al di sotto dell'offerta più bassa successiva; - alcune offerte sono aperte in precedenza; - accettazione di offerte in ritardo; - l'offerente in ritardo si aggiudica l'offerta più favorevole; - tutte le offerte sono rifiutate e il contratto viene rimesso in gara; - il migliore offerente comunica privatamente con il personale addetto al contratto tramite posta elettronica o in altro modo durante il periodo di gara.
Fonte unica di fornitura non giustificata	Questo meccanismo si basa sulla corruzione, in particolare se lo schema è ripetuto e discutibile. Il sistema funziona suddividendo gli acquisti per evitare soglie di offerta competitive, falsificando la giustificazione di un acquisto da un'unica fonte, redigendo specifiche molto restrittive, prorogando contratti aggiudicati in precedenza invece di avviare una nuova gara d'appalto.	<ul style="list-style-type: none"> - l'unica fonte di fornitura si trova appena al di sopra o al di sotto della soglia per l'aggiudicazione della gara; - gare d'appalto precedentemente competitive diventano non competitive; - suddivisione degli acquisti per evitare la soglia competitiva per l'offerta; - richiesta di un'offerta inviata unicamente ad un fornitore di servizi.
Pratiche tariffarie incomplete	Le pratiche tariffarie incomplete si manifestano nei progetti se i contraenti/beneficiari di aiuti non dichiarano i costi in modo completo e accurato.	<ul style="list-style-type: none"> - il contraente/beneficiario di aiuti rifiuta di fornire i documenti relativi ai costi o non è in grado di fornirli o li fornisce in ritardo; - il contraente/beneficiario di aiuti presenta una documentazione incompleta o inadeguata; - informazioni tariffarie non aggiornate; - prezzi che appaiono elevati rispetto a contratti simili, a listini prezzi o a prezzi medi praticati dall'industria.
Fatture false, gonfiate o doppie	Un contraente può volontariamente presentare fatture false, gonfiate o doppie	- i beni o i servizi fatturati non possono essere individuati o conteggiati;

		<ul style="list-style-type: none"> - non esiste ricevuta per le merci o i servizi fatturati; - le merci o i beni fatturati non corrispondono ad un ordine o tale ordine è contestabile; - i registri del contraente non riflettono il fatto che il lavoro è stato effettuato o i costi necessari sostenuti; - nelle fatture i prezzi, gli importi, la descrizione degli articoli o i termini superano o comunque non sono conformi agli articoli, all'ordine, alle ricevute, agli inventari o ai registri corrispondenti al contratto; - più fatture per lo stesso ammontare, con lo stesso numero, con la stessa data, ecc.; - subappalti a cascata; - pagamenti in contanti; - pagamenti a società <i>off-shore</i>.
Imputazione errata dei costi	<p>Un contraente/beneficiario di aiuti può commettere una frode imputando intenzionalmente costi che non sono ammissibili o ragionevoli. I costi per il personale sono più facilmente imputabili in modo fraudolento rispetto ai costi per il materiale, creando schede orarie false, modificando le schede orarie o la documentazione connessa o semplicemente fatturando per costi del personale maggiorati senza i documenti che li giustificano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - costo del lavoro eccessivo o poco usuale; - costo del lavoro che non è in rapporto con l'avanzamento del contratto; - modifiche evidenti nelle schede orarie; - le schede orarie sono introvabili; - i costi per gli stessi materiali imputati a più di un contratto; - costi indiretti imputati come costi diretti.

Elaborazione IG PNRR su fonte COCOF 09/0003/00

Nel 2015, la Commissione Europea ha concesso una sovvenzione a *Transparency International Hungary (TI)*, *K-Monitor* e *PetaByte* per creare un sistema di allerta, lo strumento *Red Flags*, che accelera la lotta alla corruzione e identifica i rischi di frode nelle prime fasi delle procedure di appalto pubblico. Lo strumento *Reg Flags* è pubblico e adattato al processo di appalto pubblico ungherese, tuttavia, alcuni indicatori possono essere utilizzati a titolo di esempio, anche per le procedure di gara italiane.

Indicatore	Descrizione
Procedure senza previa pubblicazione (bandiera rossa)	La legge sugli appalti pubblici (in conformità con i regolamenti dell'UE) rende possibile il ricorso a questo tipo di procedura solo se esistono determinate condizioni. La sua trasparenza è per lo più garantita a posteriori sulla base dei dati nell'avviso di aggiudicazione dell'appalto che di per sé comporta dei rischi.

Numero di offerte ricevute (basso) (bandiera rossa)	Questo indicatore segnala meno di tre offerte ricevute in una procedura, il che significa che la concorrenza è a un livello basso nella procedura o completamente assente.
Attori economici vincenti - informazioni correlate (bandiera rosa)	Questo segnale indica che esiste un potenziale rischio basato sulle attività precedenti e sui dati aziendali degli offerenti, ad esempio gli offerenti sono stati bloccati (dall'autorità per gli appalti pubblici); gli offerenti sono stati condannati per coinvolgimento in un cartello (dall'autorità garante della concorrenza ungherese); “aziende con stretti legami con il partito”; “aziende regolarmente vincenti”; società di nuova costituzione; eccetera.

Ciascuna Amministrazione, nell'ambito della propria strategia antifrode, deve dedicare una sezione agli indicatori di frode. A tal fine, deve provvedere innanzitutto a **mappare i processi** maggiormente significativi per le procedure attuate nell'ambito della propria azione e definire quindi un **set organico di red flags** da riportare nella strategia antifrode. Una volta definito tale elenco ed individuate quindi le potenziali situazioni maggiormente a rischio, è opportuno diffondere a tutto il personale e tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle operazioni, tali risultati. La definizione di tale elenco può essere utile anche nell'ambito dell'analisi del rischio e del rischio di frode sia in termini di gestione che ai fini delle attività di controllo.

Sui medesimi temi, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza ha elaborato due **strumenti di controllo** (*check list*): una relativa alla concessione di finanziamenti; l'altra agli appalti - che tracciano gli indicatori di frode maggiormente significativi nei due ambiti -, così come rivenienti dalle esperienze investigative maturate dal Corpo. Le *check list* sono state condivise nell'ambito della “Rete dei referenti antifrode”. Tale strumento, oggetto di costante revisione ed aggiornamento da parte del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, anche sulla base delle informazioni scambiate in esecuzione del richiamato protocollo d'intesa, può rappresentare un utile supporto alle Amministrazioni al fine dell'identificazione degli indicatori di frode che meglio descrivono le potenziali situazioni di rischio a cui sono esposti.

Si pone in evidenza che ogni contributo (*check list*, linee guida, studio, analisi, etc.) in materia di indicatori di frode diffuso dalla “Rete dei referenti antifrode”, prodotto dagli *stakeholders* indicati al par. 3.3 ovvero da altri soggetti competenti, qualora utilizzato dalle Amministrazioni, deve essere declinato da ciascuna Amministrazione nelle proprie **procedure gestionali e di controllo**, secondo le specificità delle Misure PNRR di rispettiva competenza.

APPROFONDIMENTO

Per il dettaglio operativo delle attività di controllo previste nell'ambito dell'attuazione del PNRR si rimanda al documento “**Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori**” allegato alla Circolare della RGS n. 30 del 11.08.2022 e alle successive disposizioni integrative (tra le quali si cita, a titolo non esaustivo, la Circolare della RGS n.16 del 14.04.2022) nonché a futuri aggiornamenti derivanti da disposizioni normative primarie e/o secondarie, accordi/intese che coinvolgano, a vario titolo ed in ragione delle rispettive competenze, all'interno del complessivo sistema di *governance* del PNRR, ulteriori amministrazioni e/o *stakeholders* istituzionali.

Inoltre, al fine di garantire massima efficacia alle azioni di contrasto alle frodi e ai casi di corruzione, puntuali attività previste dalla citata Circolare della RGS n. 30 e poste in carico ai Soggetti attuatori e alle Amministrazioni (es. valutazioni e verifiche sostanziali circa l'esistenza di casi di conflitto di interessi ovvero istruttorie e verifiche sostanziali finalizzate alla corretta individuazione del titolare effettivo del destinatario dei fondi, dell'appaltatore e/o sub appaltatore, ecc.) potranno essere svolte da personale tecnico-specialistico altamente qualificato su tematiche specifiche (quali diritto societario, revisione legale, normativa antiriciclaggio, etc..) anche previa stipula di accordi/intese con Enti/Ordini professionali e/o Associazioni di categoria competenti sui temi di specifico interesse.

4.3 Fase della “Segnalazione e indagine”

Per la corretta attuazione della strategia, con riferimento alla fase di **segnalazione e indagine** dei casi di frode/corruzione/conflitto di interessi/doppio finanziamento, si raccomanda di adottare misure che ne assicurano la tempestiva comunicazione, quali:

- istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il **whistleblowing**;
- applicazione del **Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza**, finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- registrazione, tramite il sistema informativo ReGiS - **Registro dei controlli**, di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti attuatori e/o dalle Unità di Missione PNRR istituite presso le Amministrazioni. Si evidenzia che per le Amministrazioni pubbliche, così come per i soggetti privati coinvolti nella filiera attuativa delle Misure PNRR, sussiste l'obbligo di adozione di provvedimenti conseguenti alla segnalazione o all'accertamento di irregolarità, i quali possono comportare, nei casi previsti dalla legge, l'obbligo di **informare e denunciare tempestivamente** i casi all'autorità giudiziaria competente.

Anche nei casi in cui la rilevazione e la segnalazione venga effettuata da Organismi di controllo “esterni” al sistema di *governance* del PNRR (es. organi di Polizia tributaria o giudiziaria, organismo indipendente di Audit nazionale, CE, ecc.), la valutazione delle competenti Amministrazioni si estrinsecherà nell'accertamento della effettiva sussistenza della irregolarità/frode rispetto alle norme europee e nazionali applicabili, nella verifica e quantificazione degli importi “irregolari” e nella conseguente sospensione della erogazione delle somme e/o nell'adozione di provvedimenti correttivi (compensazione/recupero).

Le Unità di Missione PNRR delle Amministrazioni sono tenute ad informare tempestivamente l'IG PNRR di tutti i casi di sospetta irregolarità/frode rilevati, nonché seguire puntualmente l'iter dei procedimenti amministrativi/penali connessi e darne costante aggiornamento degli sviluppi attraverso il sistema informativo ReGiS – Registro dei controlli. In una logica di coordinamento, come precisato da ANAC nel PNA 2022, è importante che dei suddetti casi ne sia informato anche il RPCT. Al fine di evitare il rischio di duplicazione degli adempimenti e per ottimizzare lo svolgimento delle attività interne è opportuno, infatti, assicurare sinergia e coordinamento tra i RPCT e le Strutture/Unità di missione³¹.

4.3.1 *L'istituto del Whistleblowing*

Il *Whistleblowing* è stato introdotto originariamente nell'ordinamento italiano dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la Repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione”, come sistema di prevenzione della corruzione, per disciplinare la presentazione e la gestione delle segnalazioni di presunti illeciti nonché per garantire, agli autori di queste ultime, la tutela della riservatezza e la protezione da eventuali ritorsioni.

Con 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” è stata rafforzata, attraverso la previsione di appositi poteri sanzionatori in capo ad ANAC, la tutela del dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o all'ANAC o denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Pertanto, il dipendente pubblico che segnala un presunto illecito non può essere, sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. Le comunicazioni di presunte ritorsioni devono essere trasmesse all'ANAC che, laddove accerti l'avvenuta adozione di un comportamento/provvedimento ritorsivo, irroga alla persona fisica responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. La sopra citata L. 179/2017 ha, altresì, attribuito all'ANAC un vero e proprio potere regolatorio che ha condotto all'adozione della Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 con cui sono state approvate apposite Linee Guida in materia.

In attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali è stato di recente emanato il Decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.63 del 15 marzo 2023 che raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina del *whistleblowing* incluso il tema dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti, sia del settore pubblico che privato.

Tra le principali novità che la normativa ha previsto in tema *whistleblowing*, si evidenzia quella che vede l'istituto in parola non più solo come strumento di prevenzione della corruzione ma anche come espressione di un diritto fondamentale dell'individuo, a riprova, questo, di quanto il legislatore europeo abbia voluto investire nell'istituto. Altra importante sottolineatura riguarda l'importo delle sanzioni, che già con la legge 179/2017 risultavano essere le più alte, nel minimo e nel massimo edittale, tra le sanzioni

³¹ Cfr. PNA 2022, § 8, Parte generale.

previste in tema di anticorruzione; oggi, dette sanzioni, vanno da un minimo di 10.000 euro ad un massimo di 50.000 euro per tutte le ipotesi sanzionatorie previste dalla normativa *de qua*.

Si evidenziano, di seguito, le principali novità introdotte dalla normativa:

- a) *whistleblowing* come espressione di un diritto fondamentale dell'individuo;
- b) ampliamento della nozione di segnalante (non solo il lavoratore subordinato del settore pubblico o del settore privato ma anche il lavoratore autonomo, il collaboratore, il libero professionista, il volontario/il tirocinante anche non retribuiti, l'azionista e la persona con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto);
- c) introduzione di appositi canali per la trasmissione delle segnalazioni: canale interno; canale esterno (gestito da ANAC); divulgazioni pubbliche; denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale. Le segnalazioni in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole. Tuttavia, la scelta del canale di segnalazione non è più rimessa alla discrezione del *whistleblower* in quanto, in via prioritaria, è favorito l'utilizzo del canale interno e, solo al ricorrere di una delle condizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n.24/2023, è possibile effettuare una segnalazione esterna;
- d) introduzione dell'obbligo di adozione di un canale interno per i soggetti del settore pubblico e per quelli del settore privato. Tali soggetti, in attuazione alle strategie antifrode e anche nell'ambito della predisposizione della sezione specifica del PIAO, attivano propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione;
- e) attribuzione della gestione del canale di segnalazione a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato. Nel caso dei soggetti del settore pubblico cui è fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, viene affidata a quest'ultimo la gestione del canale di segnalazione interna. Gli enti sono tenuti a disciplinare le procedure di *Whistleblowing* che si sostanziano nella definizione di modelli e strumenti (anche su piattaforme informatiche), indicandone le fasi e la modalità di restituzione e svolgendo attività di sensibilizzazione sul tema a tutto il personale interessato;
- f) estensione della finestra temporale entro cui effettuare la segnalazione (che precede l'inizio del rapporto giuridico e va oltre lo scioglimento dello stesso);
- g) ampliamento della nozione di comportamenti ritorsivi; la ritorsione è sanzionabile anche quando sia solo tentata o minacciata. L'elenco delle ritorsioni sanzionabili contenuto nel d.lgs. 24/23 è meramente esemplificativo;
- h) estensione della tutela a soggetti diversi dal segnalante che abbiano subito ritorsioni per il solo fatto di avere assistito il *whistleblower* nel processo di segnalazione ovvero per essere con il segnalante, con il quale condividono il medesimo contesto lavorativo, in un determinato rapporto, affettivo, di parentela o semplicemente abituale e corrente. Le tutele sono inoltre estese anche agli enti di

proprietà della persona segnalante o per i quali la stessa persona lavora stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante;

- i) inversione dell'onere della prova, che vale solo per il segnalante, denunciante o divulgatore pubblico e non anche per gli altri soggetti comunque tutelati in caso di ritorsioni (facilitatore, parente entro il 4° grado o persona legata al *whistleblower* da uno stabile rapporto affettivo, collega con cui il *whistleblower* ha un rapporto abituale e corrente);
- j) previsione di misure di sostegno (ANAC stipula convenzioni con Enti del terzo settore affinché questi ultimi forniscano misure di sostegno al segnalante. Detti Enti, la cui funzione è quella di assistere gratuitamente il *whistleblower*, anche in termini di consulenza, sono inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC sul proprio sito istituzionale);
- k) introduzione di sanzioni, non solo più aspre, non solo estese a ipotesi sanzionatorie non contemplate dalla precedente normativa, ma anche a carico del *whistleblower* che abbia segnalato con dolo o colpa grave e non sia incorso in responsabilità penale, accertata anche solo con sentenza di primo grado.

In attuazione del sopra citato d.lgs. 24/2023 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha adottato la Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 con cui sono state approvate le “Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne” e il “Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l’esercizio del potere sanzionatorio dell’ANAC”, approvato dal Consiglio dell’Autorità in data 12 luglio 2023 e pubblicato nel sito dell’ANAC in data 14 luglio 2023.

Infine, il d.lgs. 24/2023 promuove un’adeguata comunicazione e sensibilizzazione sui meccanismi di segnalazione *Whistleblowing* garantendo che il personale:

- sappia a chi segnalare un presunto comportamento o controllo fraudolento;
- confidi nel fatto che i sospetti siano 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.

DETTAGLIO INFORMATIVO

La disciplina del *whistleblowing* è stata introdotta dalla **Legge n. 190/2012**, trovando poi una maggiore regolamentazione nella **Legge n. 179/2017**, prevedendo specifiche tutele per il settore pubblico (art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001) e introducendo una limitata tutela del *whistleblower* nel settore privato (art. 6 co. 2 *bis* e ss d.lgs. 231/2001).

Successivamente, nel 2019 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione la **Direttiva 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio**, concernente la “protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione”, regolando la condotta di chi provvede a segnalare un illecito di cui sia venuto a conoscenza nel proprio contesto lavorativo.

In attuazione della predetta Direttiva, il D.lgs n. 24 del 10 marzo 2023, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 marzo 2023, raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato. Ne deriva una disciplina organica, con effetto a partire dal 15 luglio, finalizzata a una maggiore tutela del *whistleblower* che è maggiormente incentivato all'effettuazione di segnalazioni di illeciti nei limiti e con le modalità indicate nel decreto.

Anac, in attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 24/2023, ha adottato la Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 con cui sono state approvate le “*Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*”.

In data 12 luglio 2023, il Consiglio dell'ANAC ha adottato il “Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC”.

4.3.2 Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

Come è stato già evidenziato, attraverso l'adesione al protocollo d'intesa RGS/Guardia di Finanza (art. 7), le Unità di Missione PNRR possono avvalersi del supporto del Corpo segnalando al Nucleo Speciale (e all'IG PNRR) **informazioni e notizie 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-IT).

È altresì previsto il costante confronto la medesima “Rete dei referenti antifrode”, al fine **di concordare delle modalità di attuazione del dispositivo antifrode e delle attività di controllo** che prevedono la possibilità di programmare, per il Corpo, **interventi da svolgere su base geo-referenziata, anche in forma coordinata** con le attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato e/o delle Amministrazioni.

Le informazioni e le risultanze delle attività di collaborazione, anche ai fini del rispetto della riservatezza e tutela dei dati personali, verranno fornite e/o richieste ad un responsabile della prevenzione dei rischi di frode presso l'Amministrazione responsabile.

4.3.3 *Compilazione del Registro controlli sul sistema informativo ReGiS e Dichiarazione di Gestione*

La segnalazione tempestiva ed efficace dei casi di violazione degli accordi inerenti alla *performance*, di irregolarità/irregolarità gravi³² (casi di frode, corruzione, doppio finanziamento, conflitto d'interesse) si basa sulle risultanze delle attività di controllo svolte sull'attuazione del Piano da parte degli Uffici/Organismi di controllo competenti (oltre che dagli Uffici "controllo" delle Amministrazioni, per le operazioni a regia ed a titolarità).

A tal fine, è prevista, all'interno del sistema informativo ReGiS, un'apposita *tile* "Registro integrato dei Controlli PNRR", dove le Amministrazioni dovranno registrare sia le risultanze dei controlli di pertinenza su spese e procedure (Sezione dedicata ai controlli sulle spese) che le risultanze dei controlli sul conseguimento di *milestone/target*, compreso il non mantenimento/*reversal* di *milestone/target* precedentemente raggiunti (Sezione dedicata ai Controlli sulla *performance*); inoltre, il suddetto "Registro integrato dei Controlli PNRR" prevede anche il "Registro Debitori PNRR", dove le Amministrazioni dovranno registrare i dati relativi alle procedure di recupero delle somme indebitamente erogate/trasferite.

La presenza del "Registro integrato dei Controlli PNRR" all'interno del sistema informativo ReGiS garantisce la condivisione – in tempo reale – dei dati relativi ad eventuali casi di violazione degli accordi inerenti alla *performance* e/o di irregolarità/irregolarità grave.

Al fine di formalizzare periodicamente la comunicazione all'IG PNRR della Ragioneria Generale dello Stato sulla violazione degli accordi inerenti alla *performance* ed irregolarità/irregolarità gravi, le Amministrazioni sono chiamate a trasmettere una sintesi di tali dati in occasione della trasmissione della "Dichiarazione di Gestione"³³ a firma del Capo Unità di Missione PNRR, propedeutica alla rendicontazione periodica di M/T³⁴. In tale documento l'Amministrazione dichiara, sostanzialmente, per le Misure di cui è titolare, che:

- *milestone/target* sono stati conseguiti in modo soddisfacente e che non sono finanziati da nessun altro programma o strumento dell'Unione o, se del caso, gli altri programmi e strumenti dell'Unione non coprono lo stesso costo;
- è stato attivato un efficace sistema di gestione e controllo per l'attuazione del PNRR che fornisce le necessarie garanzie di conformità alle norme applicabili, in particolare sulla prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione, della duplicazione dei finanziamenti, conformemente al principio della sana gestione finanziaria;
- i casi di eventuali irregolarità rilevate durante i controlli su spese e procedure, sono sintetizzati nell'allegato alla Dichiarazione di gestione, denominato "Sintesi delle irregolarità";
- gli esiti dei controlli effettuati su *milestone/target* (sia in fase di rendicontazione che a valle dell'*assessment period* – ex articolo 24, comma 3, Reg. (UE) 241/2021) con informazioni relative ad eventuali *milestone/target* annullati/revocati, sono sintetizzati nell'allegato alla Dichiarazione di gestione, denominato "Sintesi dei controlli su M/T".

Pertanto, al fine di implementare correttamente la Dichiarazione di Gestione ed i relativi allegati, ciascuna Amministrazione è chiamata a svolgere le seguenti attività:

³² Compresa la "Frode sospetta" *cf.* Analisi n. 1 del 2023 "I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa", punto 109, della Corte dei Conti Europea.

³³ Per la versione aggiornata della Dichiarazione di Gestione e dei suoi allegati *cf.* Circolare n. 26 MEF RGS – Prot. 214849 del 08/08/2023.

³⁴ L'Amministrazione titolare è chiamata a trasmettere all'IG PNRR la "Dichiarazione di gestione" ed i relativi allegati, anche a valle dell'*assessment period* (per le Amministrazioni che possono ottemperare a tutti gli adempimenti previsti durante l'*assessment period*).

- per quanto concerne la sintesi dati relativi ai controlli su M/T ed eventuali casi di *milestone/target* annullati/revocati, l'Amministrazione si avvale del "Registro dei controlli delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR"³⁵, presente sul sistema informativo ReGiS;
- per quanto concerne la sintesi dei dati relativi ad eventuali irregolarità/irregolarità gravi, rilevate durante i controlli su spese e procedure, nelle more della piena implementazione a sistema della relativa Sezione del suddetto Registro integrato, l'Amministrazione si avvale di un proprio Registro relativo ai controlli di pertinenza su procedure e spese (che può essere presente anche sul proprio Sistema Informativo Locale).

Quindi, l'IG PNRR, ai fini della Richiesta di pagamento periodica alla CE, raccoglie i dati trasmessi dalle Amministrazioni titolari in merito ad eventuali violazioni degli accordi e/o irregolarità/irregolarità gravi, e li inserisce nella complessiva "Dichiarazione di Gestione" presentata dallo Stato Membro.

Infine, sarà cura dell'IG PNRR garantire lo scambio delle informazioni inerenti irregolarità/frodi nel PNRR con il Comitato Lotta Anti-Frode (CO.L.A.F.) in qualità di "*Anti-Fraud Coordination Service*" (AFCOS) italiano, anche nell'ottica di potenziali interoperabilità/protocolli di colloquio con la banca dati "*Irregularity Management System - IMS*" dell'Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF).

Con riferimento specifico alla fase di ***follow-up dei casi di irregolarità/irregolarità gravi e delle connesse iniziative di recupero***, si rimanda alla fase successiva descritta nel paragrafo 4.4.

4.4 Fase delle "Azioni correttive"

Per la corretta attuazione della Strategia, 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. Nei casi in cui sia rilevata e correttamente segnalata una irregolarità/irregolarità grave (*cf.* par. 4.3.3), si richiede alle Amministrazioni di adottare specifiche procedure che assicurino l'adozione di ***misure correttive*** che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche così come 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 eventualmente già erogata.

L'applicazione delle rettifiche finanziarie e dei relativi recuperi dovrà seguire lo specifico iter procedurale previsto in ciascun Si.Ge.Co. delle Amministrazioni, fermo restando l'obbligo di comunicazione ai pertinenti uffici dell'IG PNRR.

Resta inteso che, in esito alla rilevazione di irregolarità/irregolarità gravi, ciascuna Amministrazione deve porre in essere ogni azione necessaria a evitare il rischio che la stessa si ripresenti.

Una volta che il caso di presunta frode è stato individuato e segnalato conformemente ai requisiti interni e alle indicazioni fornite dall'IG PNRR, l'organismo competente stabilisce se debba essere aperta un'indagine e se si debba procedere al recupero e a un'azione penale, come opportuno.

4.4.1. *Recupero e azioni giudiziarie*

Il recupero degli importi versati indebitamente ai Soggetti attuatori spetta alle Amministrazioni centrali titolari delle Misure PNRR. Per tale motivo, è necessario che tali Amministrazioni prevedano

³⁵ Il cui primo format è stato formalizzato con Circolare della RGS n. 11 del 22/03/2023.

nell'ambito dei propri Si.Ge.Co. procedure specifiche per occuparsi di eventuali recuperi (restituzioni e compensazioni) di fondi dell'UE indebitamente erogati. Le procedure dovrebbero precisare chiaramente i casi in cui sono attivati procedimenti giudiziari in sede civile/amministrativa e/o penale e come le attività di recupero saranno a questi connessi.

4.4.2. Follow-up in caso di indagini penali connesse a sospette frodi

Dopo la conclusione di un'indagine su una sospetta frode da parte delle autorità competenti, le Amministrazioni, oltre a garantire una piena cooperazione con le autorità investigative, di polizia e giudiziarie, in particolare conservando i fascicoli relativi ai casi di frode in un luogo sicuro e garantendo un corretto passaggio di consegne, in caso di mobilità del personale, dovrebbero procedere a un riesame di tutti i procedimenti, le procedure o i controlli connessi alla frode potenziale o accertata.

Il riesame dovrebbe essere obiettivo e critico e condurre a conclusioni chiare sulle debolezze percepite e sugli insegnamenti tratti, nonché ad azioni dirette a stimolare la successiva revisione dell'autovalutazione del rischio frode (*cf.* par. 5.2).

In tal senso, si ritiene opportuno che le procedure specifiche adottate dalle Amministrazioni prevedano la trasmissione al “Gruppo di autovalutazione” di apposite informative in merito ad eventuali irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata) nonché di eventuali nuovi rischi riscontrati o potenziali sulle Misure/Interventi di propria competenza intercettati nell'ambito delle attività di audit interne ed esterne. In tal modo, il “Gruppo di autovalutazione” può procedere – previa analisi delle informazioni ricevute - a valutare l'impatto sul sistema antifrode ed eventualmente all'individuazione di azioni migliorative o correttive (Piano di azione).

4.5 Coordinamento con la prevenzione del riciclaggio

Le attività richiamate nell'ambito del ciclo di lotta alla frode devono essere coordinate con i **presidi antiriciclaggio** previsti in relazione agli uffici pubblici coinvolti nella gestione e attuazione del PNRR, in particolare con riguardo all'obbligo di individuazione e comunicazione delle operazioni sospette all'Unità di informazione Finanziaria, ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. 231/2007 e della relativa disciplina attuativa emanata dalla medesima Unità il 23 aprile 2018.

Tale disciplina è richiamata più in dettaglio nelle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori e nell'appendice tematica “Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 comma 2 lett. d) Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica amministrazione ex art. 10, d.lgs. 231/2007”.

5 La valutazione del rischio frode PNRR

5.1 Gruppi di lavoro per l'autovalutazione del rischio frode

Nella definizione della propria strategia antifrode PNRR da parte delle Amministrazioni, la fase iniziale rappresenta la fase cd. “preparatoria” del processo e comprende fundamentalmente due *step* principali:

- **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 già adottate;
- **una valutazione del rischio di frode, tramite lo “strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment”**, adattato sulla base delle proprie specifiche esigenze operative connesse alle peculiarità delle Misure di competenza;

Tale fase, dalla quale discende la corretta impostazione dell'intero sistema antifrode PNRR, viene realizzata dagli appositi **gruppi di lavoro**³⁶ costituiti presso le singole Amministrazioni, incaricati di effettuare l'autovalutazione dei rischi di frode relativamente alle misure PNRR di propria competenza.

Ciascun gruppo provvede pertanto a:

- esaminare la struttura organizzativa della propria Amministrazione di riferimento, i processi, gli attori, le procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti a tutela della regolarità e della legittimità di processi e procedure;
- svolgere una valutazione del rischio di frode delle misure PNRR di competenza.

I risultati della valutazione del rischio di frode sono poi 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”).

La scelta di non ricorrere a terzi (all'esterno) per lo svolgimento dell'attività di autovalutazione (gruppo antifrode interno a ciascuna Amministrazione), unitamente alla composizione eterogenea del gruppo (con la possibile partecipazione dei soggetti/uffici maggiormente interessati e coinvolti nei principali processi di gestione degli interventi PNRR), assicura nel contempo buone conoscenze, da parte dei componenti, del Si.Ge.Co. adottato dall'Amministrazione e, soprattutto, delle caratteristiche organizzative e funzionali dei processi e delle procedure nonché dei meccanismi di controllo e misure di mitigazione in essere presso le singole Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR.

Per un corretto svolgimento delle sopracitate attività occorre, infatti, necessariamente tener conto delle specificità del PNRR e nel contempo delle peculiarità delle singole Amministrazioni al fine di trovare un giusto equilibrio tra un'analisi e una valutazione dettagliata dei possibili rischi di frode che potrebbero manifestarsi in ciascuno dei processi/attività che risultano decentrate a livello attuativo e operativo (si pensi, ad esempio, ai Soggetti attuatori che svolgeranno il ruolo di stazioni appaltanti) e, dall'altro, un approccio più globale che prende in considerazione anche i processi/attività gestite dalle Amministrazioni nei confronti dell'IG PNRR.

³⁶ La costituzione del “Gruppo di valutazione del rischio di frode”, pur non essendo obbligatoria, è fortemente raccomandata; resta ad ogni modo l'obbligo di definire e attuare nell'ambito della propria strategia antifrode l'analisi e la valutazione dei rischi di frode relativamente alle Misure PNRR di competenza.

CONSIGLIO OPERATIVO

A seconda della portata finanziaria degli interventi e delle dimensioni organizzative delle Amministrazioni, i principali processi inerenti alla gestione degli interventi PNRR potrebbero essere messi in atto da strutture/dipartimenti/unità/uffici diversi.

Pertanto, al di là dei soggetti formalmente designati quale componenti effettivi del “Gruppo di valutazione del rischio di frode”, **sarebbe opportuno coinvolgere “operativamente” nelle attività di analisi e valutazione del rischio frode tutti i soggetti/uffici maggiormente interessati e coinvolti (anche solo trasversalmente) nei principali processi chiave da mappare** (ossia selezione, attuazione e controllo, rendicontazione e pagamento) nonché particolari figure interne con specifiche competenze in materia di analisi dei rischi e anticorruzione (es. Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza RPCT³⁷). Ciò al fine di garantire che l’analisi e valutazione svolta sia il più imparziale e precisa possibile ed effettuata con efficacia e semplicità.

Nello specifico, il “Gruppo di valutazione del rischio di frode” ha il compito di:

- **definire e adottare, in linea con quanto stabilito dalla “Rete dei referenti antifrode”³⁸, la strumentazione operativa di riferimento** da utilizzare nonché la procedura da seguire per l’analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR (adeguamento e personalizzazione della strumentazione e della procedura in funzione delle specificità del PNRR, dei vari livelli di *Governance* e responsabilità del PNRR nonché delle caratteristiche delle Amministrazioni coinvolte a vario titolo nell’attuazione del PNRR);
- **raccogliere la documentazione e le fonti di informazioni necessarie** per procedere alla valutazione dei rischi di frode (interne ed esterne al Piano, di interesse generale o specifico del Piano);
- **individuare eventuali nuovi rischi** (riscontrati o potenziali);
- **eseguire (ed approvare) l’autovalutazione del rischio frode** delle Misure PNRR di competenza e le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere (es. Piano d’azione);
- **monitorare il “sistema” antifrode PNRR posto in essere** e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nell’eventuale piano di azione;
- **rivedere periodicamente la valutazione effettuata**, a seconda dei livelli di rischio e dei casi di frode intercettati nell’attuazione delle Misure PNRR di propria competenza, nel corso del periodo di esecuzione del Piano.

Per lo svolgimento dei propri compiti, il “Gruppo di valutazione del rischio di frode”, una volta costituito, dovrà provvedere, nella prima riunione, ad **adottare il proprio regolamento di funzionamento interno** nel quale verranno definite, in particolare:

- modalità e tempistiche di individuazione ed eventuale procedura di sostituzione dei componenti (effettivi e supplenti) del Gruppo;

³⁷ Il PNA 2022 è riportata esplicitamente la necessità di un forte raccordo tra RPCT e le Strutture di Missione PNRR a fine di evitare il rischio di duplicazioni. In particolare, gli ambiti in cui il RPCT può essere coinvolto riguardano: i. la mappatura dei processi; ii. Il monitoraggio degli interventi PNRR; iii. L’attuazione degli obblighi di trasparenza; iv. La gestione dei flussi informativi (Cfr PNA 2022 § 8).

³⁸ Nelle more della definizione degli strumenti utili all’analisi dei rischi da parte della “Rete dei referenti antifrode”, le Amministrazioni possono eseguire una prima analisi con gli strumenti ritenuti opportuni, da rivedere alla luce poi del *tool* messo a disposizione dalla Rete.

- modalità e tempistiche di convocazione delle riunioni e trasmissione della documentazione oggetto di discussione (Ordine del giorno e/o altra documentazione da sottoporre ad approvazione);
- frequenza delle riunioni e dell'autovalutazione.

Con riferimento alla frequenza delle riunioni e dell'autovalutazione - salvo diverse disposizioni riportate nel regolamento interno che sarà approvato da ciascun "Gruppo di valutazione del rischio di frode" a seguito della sua costituzione - è opportuno prevedere 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 (almeno ogni due anni nei casi in cui il livello dei rischi individuato risulti molto basso).

5.2 Autovalutazione del rischio di frode

La valutazione del rischio di frode PNRR si sostanzia in un *assessment* sul rischio che presuppone un'analisi dettagliata del contesto (interno ed esterno) ed una mappatura dei processi/attività che caratterizzano le principali fasi di attuazione del Piano. Tale attività 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.

Come descritto nei precedenti paragrafi, la suddetta analisi e la conseguente attività di valutazione del rischio frode PNRR viene svolta da appositi "Gruppo di valutazione del rischio di frode", individuati presso ciascuna Amministrazione proprio per garantire buone conoscenze da parte dei componenti delle procedure previste dal Si.Ge.Co. adottato dall'Amministrazione e, soprattutto, delle caratteristiche organizzative, dei processi e delle procedure nonché dei meccanismi di controllo e misure di mitigazione già in essere presso ciascuna Amministrazione.

Dal punto di vista operativo, per lo svolgimento delle suddette attività di analisi e valutazione, il "Gruppo di valutazione del rischio di frode" utilizza il *tool* predisposto anche con il supporto dell'assistenza tecnica della CE - DG Reform e condiviso in sede di "Rete dei referenti antifrode" ed adottato con la citata Nota della RGS n. 65687 del 06.04.2023.

Al fine di eseguire la valutazione del rischio di frode, i "Gruppi di valutazione del rischio di frode" potranno avvalersi dello specifico supporto fornito:

- dai sistemi informativi ARACHNE e PIAF-IT, utilizzando i dati/le informazioni che tali sistemi possono ricavare nell'ambito dell'analisi di processi e dei soggetti coinvolti;
- dei documenti di analisi/studio/indirizzo forniti dagli *stakeholders* istituzionali (Corte dei Conti, Guardia di Finanza, COLAF, OLAF, ANAC, Banca d'Italia-UIF) alla "Rete dei referenti antifrode".

A prescindere dalla struttura e articolazione che assumeranno gli strumenti e dalle specifiche modalità di utilizzo ed implementazione dei dati (anch'esse definite ed approvate dal Gruppo) lo strumento di autovalutazione dovrà tener conto dei processi fondamentali che caratterizzano le principali fasi di attuazione del Piano (es. selezione, attuazione e controllo, rendicontazione e pagamento), dei diversi livelli di *governance* di ciascuna fase, nonché delle modalità di attuazione degli interventi PNRR e dei singoli progetti (es. "a regia" o "a titolarità" con gestione diretta).

Con riferimento, invece, alla [metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio di frode](#) - posto che anch'essa sarà definita ed approvata dal “Gruppo di valutazione del rischio di frode” tenendo conto delle caratteristiche e peculiarità del Piano – **ci si potrà ispirare ai principi e agli orientamenti comunitari e, in particolare, alla citata nota EGESIF 14-0021-00**, secondo cui la metodologia per l'autovalutazione dei rischi di frode 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);
- **FASE 2:** valutazione dell'efficacia dei singoli controlli attualmente in vigore volti ad attenuare il rischio esistente;
- **FASE 3:** valutazione del rischio “netto”, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali (già esistenti), nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);
- **FASE 4:** valutazione dell'effetto (combinato) dei controlli supplementari da implementare per l'attenuazione del rischio residuo netto (si tratta del cd. Piano di azione per l'adozione di misure antifrode “efficaci e proporzionate”);
- **FASE 5:** definizione di un obiettivo di rischio (rischio target), ossia il livello di rischio che l'Amministrazione considera tollerabile.

Per quanto riguarda la **FASE 1** (quantificazione del rischio “lordo”) si precisa che il “rischio lordo” corrisponde al livello di rischio senza tenere conto dell'incidenza dei controlli esistenti o previsti. Per quantificare il rischio occorre tener conto e valutare: l'impatto del rischio (lordo) – ossia quali sono le ripercussioni/conseguenze (rispetto agli obiettivi) che il rischio avrebbe qualora si concretizzi e la “probabilità” del rischio (lordo)– ossia quanto è probabile che un fatto si verifichi.

La **FASE 2** (valutazione dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo) richiede 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 Si.Ge.Co.) e, successivamente, una valutazione puntuale dell'efficacia degli stessi.

La **FASE 3** (valutazione del rischio “netto”) 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).

Le successive **FASI 4 e 5** riguardano, invece, l'eventuale definizione del c.d. “Piano di Azione” e la loro attivazione dipende dagli esiti dell'autovalutazione di cui alla FASE 3.

Infatti, qualora l'esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto “tollerabile” dall'Amministrazione, l'attività si può considerare conclusa a conferma di un sistema che contempla controlli e misure di prevenzione delle frodi efficaci.

Nei casi in cui, invece, il risultato dell'autovalutazione evidenzia un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, il “Gruppo di valutazione del rischio di frode” dovrà procedere alla predisposizione del **Piano di Azione**, ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari (ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) proporzionate al rischio individuato. L'implementazione del Piano di azione richiederà, pertanto, lo svolgimento delle ultime due fasi della metodologia di autovalutazione.

Nello specifico, occorre definire i nuovi controlli/misure aggiuntive da implementare e valutare l'effetto (combinato) degli stessi sul rischio netto (rischio residuo) (FASE 4 valutazione effetto dei controlli e delle misure antifrode supplementari pianificate) e successivamente verificare se tale ulteriore attenuazione consenta di raggiungere un livello di rischio considerato "tollerabile" dopo che tutti i controlli sono definiti e operanti (FASE 5 definizione di un obiettivo di rischio).

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

Il Piano di Azione riporta i controlli aggiuntivi da implementare (azioni correttive o anche solo azioni migliorative) per l'attenuazione di tali rischi e per riportarli a livelli accettabili dall'Amministrazione.

Nello specifico, nel Piano di Azione devono essere esplicitati:

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

Le Amministrazioni coinvolte a vario titolo nella gestione e nell'attuazione degli interventi del PNRR, devono impegnarsi a monitorare i piani di azione tramite adeguate procedure di *follow-up*.

CONSIGLIO OPERATIVO

Il **Piano di azione**, definito ed approvato dal "Gruppo di valutazione del rischio di frode", dovrà essere **specifico e dettagliato**, identificando il soggetto (amministrazione/ufficio ecc.) responsabile della sua attuazione nonché il termine previsto per l'esecuzione e la messa in atto dei nuovi controlli supplementari. Pertanto, è opportuno che lo stesso venga preventivamente condiviso con l'Amministrazione competente al fine di migliorarne la pianificazione e renderla realistica.

Obiettivo principale delle procedure di valutazione dei rischi di frode e, in particolare, di individuazione nell'ambito del Piano di Azione dei controlli e delle misure antifrode aggiuntive "efficaci e proporzionate" sarà quello di affrontare i principali rischi di frode in modo "mirato", tenendo conto del fatto che il beneficio globale di ogni misura antifrode supplementare da implementare deve essere superiore ai suoi costi complessivi (principio della proporzionalità).

5.2.1 Lo Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR

Lo "**Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment**" costituisce un modello destinato alle Amministrazioni con l'obiettivo di standardizzare l'autovalutazione dell'impatto e della probabilità che si verifichino eventi fraudolenti nell'ambito dell'attuazione delle Misure PNRR.

Esso rientra nel *set* di presidi "antifrode" che contribuiscono a garantire il corretto, efficiente ed efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo interno di ciascuna Amministrazione e

costituisce la base informativa per la definizione dei “Piani di Azione”.

Lo strumento intende guidare l’Amministrazione nell’analisi della propria struttura organizzativa, delle procedure adottate, dei processi formalizzati e dei relativi attori, nonché delle misure e dei controlli già esistenti all’interno del sistema di gestione e controllo al fine di tutelarne la regolarità e legittimità.

Il *Tool* è strutturato in cinque sezioni separate, e, in ciascuna di esse, viene analizzato uno dei seguenti specifici processo:

- Selezione;
- Attuazione e verifica delle attività;
- Rendicontazione di *milestone e target*;
- Rendicontazione delle spese;
- Circuito finanziario.

La struttura del *Tool* prevede, altresì:

- un primo foglio, denominato “Controlli generici”, contenente i controlli trasversali da poter aggiungere a quelli predefiniti all’interno del *Tool* in riferimento ai suddetti processi;
- cinque fogli denominati come i suddetti processi “1. Selezione”, “2. Attuazione e verifica”, “3. Rendicontazione M&T”, “4. Rendicontazione delle spese”, “5. Circuito Finanziario”. In ogni foglio sono riportati i principali rischi relativi all’ambito di pertinenza;
- ulteriori fogli (per ciascuna sezione/processo) denominati SR1, SR2, ecc.. In ogni foglio sono riportati i principali controlli riferiti a ciascun rischio presente all’interno dei suddetti fogli.

In esito alla valutazione del rischio di frode, l’Amministrazione dovrebbe predisporre un documento del rischio di frode nel quale sintetizzare le informazioni relative alla metodologia seguita per la compilazione del *Tool* descrivendo gli esiti dell’analisi, le principali aree di rischio individuate ed il Piano di azione (recante le azioni correttive individuate per mitigare i rischi).

Nel caso in cui sia stato definito un Piano di azione, è sempre opportuno dare conto dell’evoluzione e dei progressi compiuti rispetto alle misure poste in essere attraverso i controlli supplementari messi in atto, le modifiche dell’ambiente di rischio ed il costante adeguamento della classificazione della valutazione.