



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ragioneria
Generale
dello Stato

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

Versione 1.0

Ottobre 2022

Indice

1	Definizioni e acronimi.....	3
2	Quadro Normativo.....	7
3	Introduzione.....	11
3.1	Strategia generale antifrode del PNRR.....	12
3.2	La definizione della politica antifrode PNRR.....	13
3.3	Stakeholders istituzionali coinvolti nell’attuazione delle misure antifrode.....	15
4	Il ciclo di lotta alla frode: misure e strumenti di prevenzione econtrasto.....	17
4.1	Fase della “Prevenzione”.....	17
4.1.1	Formazione e sensibilizzazione.....	18
4.1.2	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT).....	19
4.1.3	Monitoraggio periodico del rischio frode.....	22
4.1.4	Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza.....	25
4.2	Fase della “Individuazione”.....	26
4.3	Fase della “Segnalazione e indagine”.....	27
4.3.1	Servizi di Whistleblowing.....	28
4.3.2	Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza.....	29
4.3.3	Compilazione del registro controlli sul sistema informativo ReGiS.....	29
5	La valutazione del rischio frode PNRR.....	31
5.1	Gruppi di lavoro per l’autovalutazione del rischio frode.....	31
5.2	Autovalutazione del rischio di frode.....	33

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: 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. 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». (RF 2018 art. 61) 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.
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.

¹ 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)

Frode	<p>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”.</p> <p>Ai sensi del successivo art. 3 della Direttiva 2017/1371 inerente la protezione degli interessi finanziari dell'UE, la definizione di condotta fraudolenta è stata declinata come segue:</p> <p>a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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; <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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; <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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; <p>d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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; <p>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</p>
Irregolarità	<p>Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della Unione europea mediante l'imputazione allo stesso di spese indebite.</p>
Milestone	<p>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.).</p>
Missione	<p>Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi generali e aree di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree “tematiche” strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute).</p>

Misura del PNRR	Specifico investimento (o riforma) previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzato attraverso l'attuazione di progettualità finanziate all'interno dell'investimento (o riforma) stesso.
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode.
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 (Milestone e Target) 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 output, sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare nel dettaglio la spesa effettivamente sostenuta mediante singoli documenti giustificativi.
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 e correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione.
Piano triennale della formazione (PTF)	Principale strumento di pianificazione e governo della formazione del personale in cui si rappresentano le esigenze formative delle Amministrazioni e le connesse attività da realizzare nel triennio di riferimento.
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	Documento di natura programmatica previsto dalla legge n. 190/2012, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo.
PNRR (o Piano)	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021.
Progetto o intervento	Specifico progetto/intervento (anche inteso come insieme di attività e/o procedure) selezionato e finanziato nell'ambito di una Misura del 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 inserita all'interno della Pubblica Amministrazione dall'art. 1, co. 7 Legge 190/2012 che, tra le altre funzioni, ha il compito di proporre all'organo di indirizzo politico l'approvazione e le modifiche del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCPC), verificandone l'efficace attuazione e idoneità.
Rete dei referenti antifrode del PNRR	Gruppo di lavoro costituito da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di Misure PNRR e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR che ha la funzione di articolare una rete di analisi e supporto a favore delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR per la gestione del rischio frode delle misure di rispettiva competenza.
Richiesta di pagamento alla Commissione europea	Richiesta di trasferimento delle risorse presentata dallo Stato membro alla Commissione europea al max 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'Annex alla CID.
Richiesta di pagamento al Servizio centrale per il PNRR	Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione centrale titolare di misure PNRR al Servizio centrale per il 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'articolo 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR	<p>Il Si.Ge.Co. consiste nell'organizzazione, negli strumenti e nelle procedure complessivamente adottate per l'attuazione del PNRR e al fine di fornire all'UE la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale (per il PNRR anche target e milestone) grazie al sostegno dei fondi UE.</p> <p>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.</p>
Sistema ReGiS	<p>Sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge di bilancio n. 178/2020 (legge bilancio 2021), sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano.</p>
Soggetto attuatore	<p>Soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR (coincide con il soggetto titolare del codice unico di progetto – CUP). In particolare, l'art.1, comma 4, lett. o) del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, indica che i Soggetti attuatori sono: "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".</p>
Target	<p>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.).</p>
Organismo Indipendente di Audit del PNRR	<p>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.</p>
Unità di missione RGS	<p>Struttura di cui all'articolo 1, comma 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.</p>
Whistle-blowing	<p>(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". Il dipendente pubblico che segnala un 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. La denuncia, inoltre, è sottratta all'accesso documentale previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.</p>

2 Quadro Normativo

Per agevolare l'individuazione dei principali riferimenti normativi di pertinenza ai fini dell'attuazione del PNRR, con particolare riferimento alle strategie antifrode, si riportano, di seguito, le principali fonti normative d'interesse.

Disposizioni europee generali
Regolamento (CE, Euratom) 18 dicembre 1995, n. 1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2012/966 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n. 2012/1605.
Regolamento (UE) 21 maggio 2013, n. 2013/472, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità Finanziaria.
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) 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 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”.
Nota EGESIF 14-0010 final del 18 dicembre 2014 “Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri”.
Nota EGESIF 14-0011-02 - Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020.
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
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) 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), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy, COM/2019/512 final.
Commissione europea (2020), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM/2020/512 final. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.
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).
Disposizioni europee specifiche
Reg. (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Identifying Europe's recovery needs – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", (SWD (2020) 98 final del 27.5.2020).
Commissione europea (2020), Relazione 2020 in materia di previsione, "Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente", (COM (2020) 493 final del 9.9.2020).
Commissione europea (2020), "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021", (COM (2020) 575 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 1/2, (SWD (2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 2/2 – Template Recovery and Resilience Plans, (SWD (2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – 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), “Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template” del 22.1.2021.
Commissione europea (2021), Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01 del 18.2.2021).
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 inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Codice dei contratti pubblici Testo aggiornato e coordinato con la legge 11 settembre 2020, n. 120 e ss.mm.ii.
Decreto 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".
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 n. 33 del 31.12.2021 "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Nota di chiarimento sulla Circolare del 14 ottobre 2021, n. 21 - Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR – Addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento".
Circolare n. 9 del 10.02.2022 "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR".
Circolare n. 30 del 11.08.2022 recante "Circolare sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR" con allegate "Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori".
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".

3 Introduzione

Secondo le previsioni del Regolamento (UE) 2021/241 (che istituisce il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza - RRF), l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza deve essere effettuata in linea con il principio della **sana gestione finanziaria**, che comprende la **prevenzione** e il **perseguimento efficace della frode** (ivi compresi la 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 PNRR italiano devono impegnarsi **ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà e a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (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.

Il presente documento descrive i principi basilari e le misure generali della strategia di lotta alle frodi che il Servizio Centrale per il PNRR, sentita la “Rete dei Referenti antifrode per il PNRR”, istituita con determina n. 57 del 9/3/2022 del Ragioniere Generale dello Stato, adotta per garantire - ai sensi dell'art. 22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio – **il corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati al Piano Nazionale di Ripresa Resilienza (PNRR) italiano**.

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 del PNRR” 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.

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 pone in essere 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 centrali Titolari di Misure PNRR**, 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 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 struttura organizzativa multilivello definita dal Decreto-legge n. 77/2021 (Governance del PNRR), sebbene preveda un sistema di coordinamento centrale da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 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 centrali Titolari di Misure PNRR";
- i così detti "Soggetti Attuatori".

In tale contesto, il MEF - Servizio Centrale PNRR, attraverso la Rete dei Referenti Antifrode del PNRR, 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 alla correzione delle indebite percezioni (inerente il recupero dei fondi e le azioni sanzionatorie).

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 centrali la responsabilità di definire, a valle, proprie strategie antifrode adeguate a tutelare le risorse del Piano di competenza nonché attuare ogni iniziativa/azione necessaria affinché tali strategie dispieghino gli effetti volti a prevenire, contrastare e sanzionare qualsivoglia comportamento fraudolento².

² 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 il Servizio Centrale per il 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.

DETTAGLIO INFORMATIVO

La strategia generale antifrode PNRR, attraverso l'azione della Rete dei Referenti Antifrode del PNRR, 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 contribuisce a:

- valutare i principali rischi di frode nel PNRR;
- identificare le 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.

3.2 La definizione della politica antifrode PNRR

Al Servizio Centrale per il PNRR, in qualità di struttura di coordinamento centrale, è attribuita la funzione di orientamento strategico della politica antifrode del PNRR attraverso la “Rete dei referenti antifrode per il PNRR”.

Alle Amministrazioni Centrali titolari di Misure 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”, ogni eventuale azione rettificativa/migliorativa sia d'interesse specifico che orizzontale.

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

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 prudentiale e tenere presente il principio della "tolleranza zero”*.³

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 (GdL), denominati **“Gruppi operativi per l'autovalutazione del rischio frode”** all'interno delle Amministrazioni centrali titolari di Misure, a cui sono demandate le seguenti attività:

- 1) **effettuare un esame e una valutazione (periodica) dell'impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi** rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo delle Misure PNRR (investimenti e/o riforme) di competenza;
- 2) **definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi** individuati, garantendone l'attuazione da

³ “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).

parte di tutti i soggetti coinvolti;

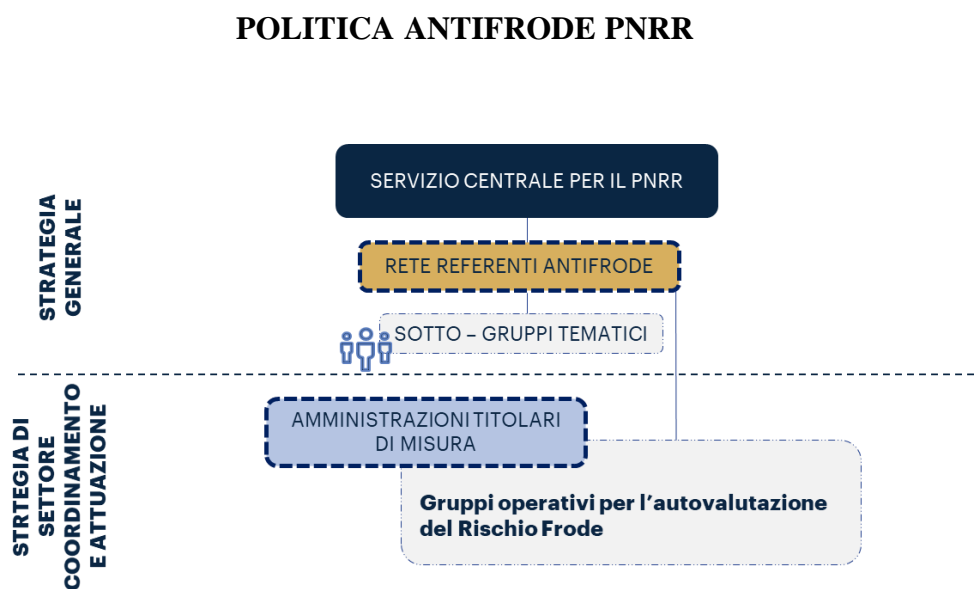
- 3) **valutare i progressi realizzati e l'efficacia dei presidi posti in essere a fronte dei rischi individuati;**
- 4) **revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.**

I lavori dei “Gruppi operativi” dovranno considerare che, indipendentemente dal metodo scelto, la 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*, fornisce alle Amministrazioni Centrali 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.

A sua volta, il Servizio centrale per il PNRR si avvale, per i controlli di competenza, di una **propria analisi del rischio del Piano e del rischio frode** (quest'ultima a valle dell'analisi del rischio frode effettuata dalle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR, in coerenza con gli strumenti ad hoc condivisi all'interno dei tavoli tematici aperti in seno alla “Rete dei referenti antifrode”). In particolare, il campionamento delle spese, per la definizione di un periodico **piano di audit** relativo ai controlli di pertinenza, viene effettuato sulla base degli esiti delle suddette analisi periodiche. Tali analisi saranno anche base informativa di eventuali **azioni mitigatrici** del rischio che potranno essere condivise nella “Rete dei referenti antifrode”.

Figura 1: rappresentazione attuativa della Politica Antifrode



DETTAGLIO INFORMATIVO

Responsabilità attuative della politica antifrode

Il **Servizio Centrale per il PNRR**, in conformità con la *governance* attuativa definita dal DL 77/2021, 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;
- presiedere i lavori della **Rete dei referenti antifrode del PNRR**;

Alle **Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR** è demandata la **responsabilità della gestione ordinaria dei rischi di frode e 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 dal servizio centrale attraverso la “Rete dei referenti antifrode del PNRR”;
- garantire che i **principi generali e le misure antifrode definite dal MEF contenuti nel presente documento**, vengano correttamente accolti nei propri sistemi interni di gestione e controllo 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 antifrode generale” del PNRR, anche al fine di mettere a fattor comune le rispettive esperienze già maturate nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'U.E., è rappresentato dalla solida ed intensa cooperazione prevista dalla già citata Determina n. 57 del RGS istitutiva della “Rete dei referenti antifrode del PNRR”, con tutti gli altri attori istituzionali coinvolti sui temi “antifrode/anticorruzione” tra cui, in particolare:

- la Guardia di Finanza⁴, 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 Conti⁵, la Banca d'Italia – UIF⁶ e l'ANAC⁷ che costituiscono interlocutori istituzionali di

4 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.

5 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.

6 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.

7 Autorità Nazionale Anti-Corruzione, in acronimo ANAC, è un'autorità amministrativa indipendente italiana con compiti di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione italiana, attuazione della trasparenza e vigilanza sui contratti pubblici.

riferimento della “Rete” (art. 3 comma 3 della Determina RGS), anche all’interno dei sotto-gruppi tematici di lavoro che saranno attivati all’interno della “Rete” stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/*tools* operativi da utilizzare per l’autovalutazione del rischio frode da parte delle Amministrazioni titolari di misure PNRR;

- 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 - OLAF.⁸

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

La partecipazione degli *stakeholders* ai già menzionati sotto-gruppi di lavoro delle “Rete”, 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 COLAF⁹, 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 centrali 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 nazionali menzionati potranno:

- supportare attivamente la Rete dei Referenti Antifrode attraverso la partecipazione alle sedute plenarie e/o ai lavori dei sotto-gruppi 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.

⁸ 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. 3, par. 4 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) - il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea ha assunto la qualifica di *Anti Fraud Coordination Service* (AFCOS).

⁹ 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 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 titolari di Misure PNRR, 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 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 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 formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione nella PA di una “cultura etica” di lotta alle frodi¹⁰;
- politiche di etica e integrità, ovvero norme, codici e procedure che contemplano le principali 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 i rischi di reati contemplati nel D.Lg. 231/2001. Si annoverano le misure adottate dalle Amministrazioni Pubbliche le quali, in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione),

¹⁰ In tal senso, può risultare molto utile la diffusione di documentazione di interesse generale in materia antifrode (quali ad es. 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.).

hanno introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che prevede l'adozione a livello nazionale di un "Piano nazionale anticorruzione" (PNA) e, a livello di ciascuna amministrazione, di un "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione" (PTPC) – ora Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e trasparenza (PTPCT), oggi confluito nel PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione)¹¹;

- 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, dovrebbe prevedere l'attivazione di iniziative di sensibilizzazione e formazione finalizzate ad aumentare il livello di condivisione e partecipazione all'obiettivo di tutela del bilancio comunitario e nazionale, rafforzando al contempo, conoscenze, consapevolezza e pratica del personale (interno ed esterno) coinvolto nei processi di gestione, controllo e rendicontazione di riforme e 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 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.

Per quanto concerne le tematiche oggetto di formazione e sensibilizzazione, le Amministrazioni Centrali responsabili di Misure 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;

¹¹ 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 PIAO¹¹ (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 amministrazioni dovranno riportare nel PIAO tutte le iniziative e le azioni che rientravano prima nel PTPC.

- Procedure di controllo amministrativo contabile;
- Principi, procedure e strumenti di controllo aggiuntivo PNRR;
- Utilizzo di sistemi informativi antifrode quali Arachne e PIAF.

In considerazione del forte impulso alla sensibilizzazione e alla cultura della prevenzione, può valutarsi necessario al buon funzionamento della strategia antifrode del PNRR, oltre alle normali attività di formazione, 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 Centrale (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 P.A.

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.

4.1.2 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" (PNA – da ultimo si veda la bozza 2022-2024 attualmente in consultazione¹²) recepite, a livello di ciascuna amministrazione, nel proprio "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza" (PTPCT), ovvero, secondo le disposizioni da ultimo impartite dal D.L. 80/2021, dal DPR 81/2022 e dal D.M. del 24.6.2022 nel PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), 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 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"¹³, inteso quale insieme di attività coordinate, idonee a tenere sotto controllo il rischio corruzione e illustrano una serie di iniziative

¹² <https://www.anticorruzione.it/-/piano-nazionale-anticorruzione-2022-2024-schema-in-consultazione>

¹³ 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. Il PNA 2022-2024 in consultazione prevede tra i processi da mappare in via prioritaria quelli in cui sono gestite risorse finanziarie del PNRR/PNC e dei fondi strutturali (cfr. § 3.1.2. e § 10.1.3.).

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, in essi vengono descritte procedure atte 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) e specifiche procedure di segnalazione (anonima) degli illeciti e presunti comportamenti fraudolenti da parte dei dipendenti (*whistle-blowing*).

Con riferimento alle misure specifiche previste, di norma, all'interno del PTPC, si rappresentano, a seguire:

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

Tra i principali elementi contenuti nel PTPC, 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 centrale titolare di misure 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).

DETTAGLIO INFORMATIVO

A livello comunitario, la materia del conflitto di interessi è disciplinata dall'articolo 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.lgs. n. 39/2013 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 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

▪ Politiche di etica e integrità

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a 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, 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’Integrità¹⁴ 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, specifiche differenziate in ogni ente. Ogni Amministrazione pertanto prevede all’interno del PTPCT iniziative volte a garantire la pubblicità ed incentivare la cultura della trasparenza, attraverso la sinergia tra varie azioni quali ad esempio:

- l’obbligo di pubblicazione 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 materia di trasparenza.

▪ Servizio di *Whistleblowing*

Il *Whistleblowing*, o segnalazione di un presunto illecito, è un importante sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la

¹⁴La possibilità di utilizzare tali strumenti è prevista nell’ambito del PTPCT, secondo quanto dispone l’art. 1, comma 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.) approvato dall’ANAC (ex CIVIT) con Delibera 72/2013, i Patti di Integrità e i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara d’appalto. Essi mirano a stabilire un complesso di regole di comportamento finalizzate a prevenire fenomeni di corruzione e a valorizzare comportamenti eticamente adeguati a tutti i concorrenti e per il personale aziendale impiegato ad ogni livello. Tale patto, che prescrive una serie di obblighi sia a carico dell’Amministrazione che per gli operatori economici, deve essere obbligatoriamente presente nella documentazione relativa a ogni procedura di affidamento al fine di essere prodotto e sottoscritto da ciascun partecipante; la relativa accettazione costituisce presupposto necessario e condizionante alla partecipazione alle singole procedure di affidamento dei contratti pubblici

repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione". Tale servizio rappresenta un elemento determinante nell'attuazione del PTPC garantendo, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione, uno strumento di denuncia e segnalazione e al contempo la tutela della privacy del segnalante. Per i dettagli di tale servizio 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 Centrale titolare di Misure può realizzare, nell'ambito delle attività di propria competenza, la realizzazione di 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 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 centrale titolare di Misure 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 nr. 77/2021. 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 Centrale titolare di Misure PNRR 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) al fine di supportare lo svolgimento delle proprie attività di valutazione circa l'adeguatezza del Piano Triennale 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 centrale responsabile di Misura, si segnala che il sistema antifrode europeo ARACHNE¹⁵ (unitamente ad altri strumenti nazionali ad hoc predisposti tra cui,

¹⁵ 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 del Servizio Centrale del PNRR e dell'Amministrazione centrale 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.

in particolare, la Piattaforma nazionale anti-frode – PIAF¹⁶), 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 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 (Servizio Centrale PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: 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 rischio comparando il punteggio risultante alla data della valutazione precedente con quello nuovo.

d) Altre possibili attività di monitoraggio del rischio

Ogni Amministrazione centrale titolare di misure PNRR 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.

Infatti, oltre alle già raccomandate attività di monitoraggio di progetti, soggetti attuatori e evoluzione del

¹⁶ Ad integrazione dell'uso di ARACHNE, le Amministrazioni possono avvalersi anche del supporto della piattaforma PIAF-IT. La Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT), realizzata da 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:

- accentrare 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.

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. ed all’Allegato 8 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 funzioni¹⁷.

¹⁷ 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.

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 del 31 maggio 2021, n. 77, le Amministrazioni centrali titolari di Misure previste dal PNRR possono beneficiare delle attività di collaborazione e cooperazione istituzionale con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie - aderendo al Protocollo d'Intesa¹⁸ stipulato in data 17/12/2021 tra il MEF-Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale del Corpo.

L'accordo di collaborazione è finalizzato alla messa in campo di iniziative volte a migliorare l'efficacia della strategia antifrode prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 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 il MEF-RGS-Servizio Centrale 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 GdF ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria, di cui il Servizio centrale PNRR sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo a livello centrale;
- l'invio di segnalazioni al Nucleo Speciale di interventi, Soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio sulla base delle attività di valutazione del rischiofrode 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" del PNRR.

È altresì previsto il costante confronto e la collaborazione specifica, attraverso la medesima "Rete dei Referenti Antifrode" del PNRR, 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 georeferenziata, anche in forma coordinata con le attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato e/o delle Amministrazioni centrali.

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.

¹⁸ L'adesione unilaterale al Protocollo di Intesa tra MEF e GDF, anche ai sensi dell'art. 4 del medesimo accordo, potrà avvenire attraverso la manifestazione di interesse da parte del responsabile della prevenzione dei rischi di frode individuato presso la stessa Amministrazione responsabile.

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 centrali titolari di misure PNRR possono aderire unilateralmente al protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza (art. 7) e quindi, attraverso le Unità di Missione di coordinamento ex art. 8 del DL 77/2021:

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

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

4.2 Fase della “Individuazione”

Ai fini della **individuazione** delle frodi nell'attuazione del PNRR, la strategia prevede 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 di tutti i soggetti coinvolti nella filiera attuativa del PNRR (dal Soggetto attuatore, alle Unità di missione PNRR istituite presso ciascuna Amministrazione Centrale, al Servizio Centrale per il PNRR) 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 aggiuntivi PNRR** (dunque ulteriori rispetto ai controlli ordinari di competenza) effettuati dalle Unità di missione PNRR **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”**.

Gli esiti delle suddette attività di controllo sono debitamente registrati sul sistema informativo del PNRR (ReGiS), al fine di rilevare e, quindi, monitorare eventuali casi di irregolarità/frode/corruzione/conflitto di interessi/doppio finanziamento.

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 RGS n. 30 del 11.08.2022.

Dette Linee Guida potranno essere ulteriormente integrate anche alla luce di specifiche azioni di rafforzamento delle attività di controllo derivanti da disposizioni normative primarie e/o secondarie, accordi/intese che coinvolgono, 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 circolare n. 30 del 11.08.2022 e poste in carico ai soggetti attuatori e alle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR (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, etc...) 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 **whistle-blowing**;
- 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 centrali.

Si evidenzia che per le Amministrazioni pubbliche così come per i soggetti privati coinvolti nella *governance* del 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, Commissione europea, 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 centrali titolari di misure PNRR, sono tenute ad informare tempestivamente il Servizio Centrale per il 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.

4.3.1 *Servizi di Whistleblowing*

Il 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".

In ottemperanza a quanto previsto dalla norma citata e in considerazione delle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" emanate dall'A.N.AC. le Amministrazioni, in attuazione alle strategie antifrode e anche nell'ambito della predisposizione del PTPC, indicano e prevedono specifiche misure di segnalazione degli illeciti o di sospetti casi di frode e corruzione al fine di notiziare gli Uffici responsabili del controllo e delle misure di contrasto. Gli strumenti di cui le Amministrazioni si devono dotare per tali segnalazioni devono garantire la tutela della riservatezza dell'identità del dipendente autore della segnalazione. Le procedure di Whistleblowing si sostanziano nella definizione di modelli e strumenti (anche su piattaforme informatiche) per la segnalazione da parte dei dipendenti, indicandone le fasi e la modalità di restituzione e svolgendo attività di sensibilizzazione sul tema a tutto il personale interessato.

Un'adeguata comunicazione e sensibilizzazione sui meccanismi di segnalazione Whistleblowing adottati dall'Amministrazione garantisce che il personale:

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

Con legge 30 novembre 2017 n.179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reato irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" è stata rafforzata 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'Autorità Nazionale Anticorruzione (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 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.

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.

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 al Servizio centrale per il 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).**

È altresì previsto il costante confronto la medesima “Rete dei Referenti Antifrode” del PNRR, al fine di **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 centrali**.

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

4.3.3 Compilazione del registro controlli sul sistema informativo ReGiS

La segnalazione tempestiva ed efficace dei casi di irregolarità/sospetta frode rappresenta l'attività cardine sulla base della quale vengono successivamente rappresentate, dagli Uffici/Organismi competenti, le risultanze delle attività svolte ai vari livelli di gestione del PNRR.

A tal fine, è prevista all'interno del Sistema informativo ReGiS un'apposita procedura attraverso la quale le Amministrazioni titolari di Misura dovranno registrare nel Registro Controlli/Debitori informazioni e dati riguardanti i casi di irregolarità e sospetta frode rilevate.

Tale procedura, inoltre, consente a tutte le competenti Amministrazioni di dare contezza delle attività di competenza, ovvero delle azioni correttive (recupero e sanzioni) poste in essere.

Con riferimento specifico alla fase di **follow-up dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero**, la strategia antifrode del PNRR 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 recuperi dovrà seguire lo specifico iter procedurale previsto in ciascun sistema di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di Misure, fermo restando l'obbligo di comunicazione ai pertinenti uffici della Servizio Centrale per il PNRR.

Resta inteso che in esito alla rilevazione di irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata), ciascuna Amministrazione dovrà porre in essere ogni azione necessaria a evitare il rischio che la stessa si ripresenti.

In tal senso, si ritiene opportuno che le procedure specifiche adottate dalle Amministrazioni Centrali 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" potrà 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).

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 centrali titolari di misure, la fase iniziale rappresenta la fase cd. “preparatoria” del processo e comprende fundamentalmente due *step* principali:

- i. **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;
- ii. **una valutazione del rischio di frode.**

Tale fase, dalla quale discende la corretta impostazione dell'intero sistema antifrode PNRR, viene realizzata dagli appositi **gruppi di lavoro**¹⁹ costituiti presso le singole Amministrazioni Centrali titolari di Misure PNRR, 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 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 sistema di gestione e controllo (SiGeCo PNRR) adottato dall'Amministrazione Centrale 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 es. 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 centrali titolari di Misure PNRR nei confronti del Servizio centrale PNRR.

¹⁹ 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 centrali, i principali processi inerenti la 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 Lavoro per la valutazione rischio frode del PNRR, **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 RPCT). 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 lavoro per l’autovalutazione del rischio frode PNRR ha il compito di:

- **definire e adottare, in linea con quanto stabilito dalla Rete dei referenti antifrode²⁰ del PNRR, 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 Lavoro per l’autovalutazione del rischio frode PNRR 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;
- modalità e tempistiche di convocazione delle riunioni e trasmissione della documentazione

²⁰ 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.

oggetto di discussione (Ordine del giorno e/o altra documentazione da sottoporre a 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 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 individuati 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 Gruppi di lavoro per l'autovalutazione del rischio frode PNRR individuati presso ciascuna Amministrazione Centrale proprio per garantire buone conoscenze da parte dei componenti delle procedure previste dal sistema di gestione e controllo in atto del PNRR (SiGeCo adottato dall'Amministrazione Centrale) 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 lavoro per l'autovalutazione del rischio frode può utilizzare gli strumenti di lavoro che riterrà più opportuni, così come pre-condivisi con la Rete dei referenti antifrode del PNRR e formalmente approvati dallo stesso Gruppo a seguito della sua costituzione.

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

- dai sistemi informativi ARACHNE e PIAF, 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 del PNRR.

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 lavoro per l'autovalutazione del rischio frode tenendo conto delle caratteristiche e peculiarità del Piano – **ci si potrà ispirare ai principi e agli orientamenti**

comunitari e, in particolare, alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” 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 sistema di gestione e controllo del PNRR) 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 cd. Piano di Azione e la loro attivazione dipende dagli esiti dell'autovalutazione di cui alla FASE 3.

Infatti, qualora l'esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto “tollerabile” 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 autovalutazione dovrà procedere alla predisposizione del cd. **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 consente 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 autovalutazione 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 allo 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 dovrà essere **specifico e dettagliato** identificando il soggetto (amministrazione/ufficio ecc.) responsabile della sua attuazione nonché il termine previsti 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).