



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



MINISTERO
DELL'INTERNO



STRATEGIA ANTIFRODE DEL MINISTERO DELL'INTERNO PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Versione 1.0
Febbraio 2024

Indice

<u>1. Definizioni e acronimi.....</u>	<u>3</u>
<u>2. Quadro Normativo.....</u>	<u>7</u>
<u>3. Introduzione.....</u>	<u>12</u>
<u>3.1 La Strategia antifrode del MINT.....</u>	<u>12</u>
<u>3.1.1 Il contesto interno.....</u>	<u>14</u>
<u>3.1.2 Il contesto esterno.....</u>	<u>16</u>
<u>3.2 Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode.....</u>	<u>19</u>
<u>4. Il ciclo di lotta alla frode: misure e strumenti di prevenzione e contrasto.....</u>	<u>21</u>
<u>4.1 Fase della "Prevenzione.....</u>	<u>21</u>
<u>4.1.1 Formazione e sensibilizzazione.....</u>	<u>22</u>
<u>4.1.2 Piano Triennale della prevenzione della corruzione e della Trasparenza (PTPCT).....</u>	<u>23</u>
<u>4.1.3 Monitoraggio periodico del rischio frode.....</u>	<u>24</u>
<u>4.1.4 Applicazione del Protocollo d'Intesa della Guardia di Finanza.....</u>	<u>27</u>
<u>4.2 Fase della "Individuazione.....</u>	<u>28</u>
<u>4.3 Fase della "Segnalazione e indagine.....</u>	<u>31</u>
<u>4.3.1 Compilazione del Registro controlli sul sistema informativo Regis.....</u>	<u>31</u>
<u>4.4 Fase della "Implementazione delle azioni correttive" (recupero e sanzioni).....</u>	<u>32</u>
<u>5. La valutazione del MINT sul rischio frode PNRR.....</u>	<u>34</u>
<u>5.1 Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode.....</u>	<u>35</u>
<u>5.2 Autovalutazione del rischio di frode.....</u>	<u>35</u>
<u>5.1.1 Procedura di campionamento.....</u>	<u>36</u>

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;
Arachne IT System	Strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione – DG EMPL e dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana – DG REGIO) in collaborazione con alcuni Stati membri per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi;
Autovalutazione del rischio di frode	Attività che permette di valutare in via preventiva l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti, al fine di individuare eventuali e ulteriori controlli efficaci per l'attenuazione del rischio e ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non riescono ad affrontare con efficacia;
Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	Documento che, secondo quanto disposto dal D.P.R. n. 62/2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare;
Conflitto di interessi	Situazione nella quale l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con un richiedente;
Corruzione	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come comportamento soggettivo improprio di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (<i>o concorre all'adozione di</i>) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (<i>economico o meno</i>), 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;
Frode	Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la "frode" in materia di spese "è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;(iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;
Irregolarità	Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della Unione europea mediante l'imputazione allo stesso di spese indebite;

Milestone	Traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, etc.);
Missione	Interventi strutturali organizzati secondo macro-obiettivi e aree generali di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute);
Misura del PNRR	Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l'attuazione di progetti da questo finanziati;
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode;
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 alle irregolarità ed il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito e integro, improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione;
Piano triennale della formazione (PTF)	Principale strumento di pianificazione e governo della formazione del personale in cui si rappresentano le esigenze formative delle Amministrazioni e le connesse attività da realizzare nel triennio di riferimento;
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) - Sezione rischi corruttivi e trasparenza del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)	Strumento di natura programmatica previsto dalla legge n. 190/2012, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo. Per i Ministeri e le altre pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, lo strumento di programmazione in materia anticorruzione e trasparenza è rappresentato dalla relativa sezione del PIAO ai sensi dell'art. 6, d.l.80/2021. Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti adottano il PIAO semplificato. I soggetti pubblici e privati, diversi dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, ma ricompresi nell'ambito di applicazione della l. 190/2012, continuano ad adottare il PTPCT o le misure di prevenzione integrative del MOG 231, secondo le indicazioni fornite da ANAC (cfr. PNA 2022);
Piano nazionale anticorruzione (PNA)	Atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza mediante il quale l'ANAC coordina l'attuazione delle strategie, elaborate a livello nazionale e internazionale, per la prevenzione e il contrasto alla corruzione e dell'illegalità sia nelle amministrazioni e negli enti destinatari della legge 190/2012 e dei relativi decreti, tenuti all'adozione del PTPCT o delle misure integrative al MOG 231, che nelle amministrazioni pubbliche tenute all'adozione della sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO ai sensi dell'art. 6 del dl 80/2021;
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 Segretario generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021. Il predetto Piano è stato oggetto di revisione che è stata approvata con Decisione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023 ed ha interessato tre investimenti a titolarità del Ministero dell'interno;

Progetto o intervento	<p>Specifico progetto/intervento (anche inteso come insieme di attività e/o procedure) selezionato e finanziato nell'ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto (CUP). Il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica;</p>
Responsabile della prevenzione e della corruzione (RPCT)	<p>Figura prevista, ai sensi dell'art. 1, co. 7, Legge 190/2012, all'interno della Pubblica Amministrazione e degli altri soggetti pubblici e privati tenuti alla nomina in base alla citata legge. Tra le diverse funzioni attribuite a tale soggetto, rientra il compito di proporre all'organo di indirizzo, anche politico, l'approvazione e le modifiche della sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO / PTPCT/misure integrative del MOG 231, verificandone l'efficace attuazione e idoneità, attraverso il monitoraggio delle misure di prevenzione (cfr. allegato 3 al PNA 2022);</p>
Rete dei referenti antifrode del PNRR	<p>Gruppo di lavoro istituito, a latere del Tavolo Rendicontazione e controllo, con la funzione di supportare le Amministrazioni titolari di Misure PNRR e i relativi Soggetti attuatori nella gestione del rischio frode. Il Gruppo è presieduto dal dirigente dell'Ufficio IV dell'IG PNRR e di seguito composto: i. dal Dirigente dell'Ufficio II dell'IG PNRR; ii. per la Guardia di Finanza, dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e/o un ufficiale del III Reparto Operazioni del Comando Generale, nonché dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie; iii. da un referente antifrode designato da ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR.</p>
Richiesta di pagamento alla Commissione europea	<p>Richiesta di trasferimento delle risorse presentata dallo Stato membro alla Commissione europea al massimo due volte l'anno, a fronte del raggiungimento di un determinato "pacchetto" di target e milestone concordati e indicati all'interno dell'Annex alla CID dell'8 luglio 2021 e ss.mm.ii.;</p>
Richiesta di pagamento all'Amministrazione centrale (o Domanda di Rimborso)	<p>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;</p>
Richiesta di pagamento al Servizio centrale per il PNRR	<p>Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione centrale titolare di interventi al Servizio centrale per il PNRR in relazione al fabbisogno stimato di risorse, sulla base delle spese effettivamente sostenute dai Soggetti attuatori e/o delle previsioni sui futuri flussi di cassa, per garantire la continuità della disponibilità finanziarie a supporto dell'attuazione degli interventi e far fronte alle domande di rimborso presentate dai Soggetti attuatori;</p>
Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR	<p>Il Si.Ge.Co., adottato con decreto dell'11 Maggio 2023, 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	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 comma 1 del decreto legge n. 77/2021 specifica che “alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le provincie autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”;
Target	Traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, etc.);
Unità di audit/Organismo Indipendente di Audit del PNRR	Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241;
Unità di missione RGS	Struttura di cui all'art. 1, comma 1050 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 istituita presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi del PNRR;
Whistle-blowing	È un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione”, all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001. La disciplina, successivamente modificata con la legge 30 novembre 2017 n.179, è ora contenuta nel Decreto legislativo n. 24/2023, attuativo della Direttiva europea 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Tale decreto definisce l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, contiene la disciplina dei canali di segnalazione (interno, esterno, divulgazione pubblica) e relative procedure nonché delle tutele riconosciute ai segnalanti, sia del settore pubblico che privato.

2. Quadro Normativo

Per agevolare l'individuazione dei principali riferimenti normativi di pertinenza, per l'attuazione del PNRR, con particolare riferimento alle strategie antifrode, si riportano, di seguito, le principali fonti normative al momento vigenti.

Disposizioni comunitarie generali
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 governance 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 – Guida alle opzioni semplificate in materia di costi per i fondi strutturali e di investimento europei;
Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione europea del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al regolamento (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio;
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione;
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”;
Nota EGESIF 14-0010 <i>final</i> 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 del 27 agosto 2015 “Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020”;
Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati);
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360);
Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012;

Regolamento (UE) n. 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance 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) n. 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione;

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

Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).

Disposizioni comunitarie specifiche

Regolamento (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Regolamento (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) n. 2019/2088;

Regolamento (UE) n. 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/C58/01 del 18.02.2021);

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 successiva Revisione approvata con decisione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023.

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 ss.mm.ii.;

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

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

Decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011 - Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii.;

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

Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e ss.mm.ii.;

Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 4 aprile 2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii.;

Decreto Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 - Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii.;

Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Codice dei contratti pubblici Testo aggiornato e coordinato con la legge 11 settembre 2020, n. 120;

Decreto Legislativo 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 funzionale 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;

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 la “Rete dei referenti antifrode”;

Decreto-legge 30 aprile 2022, n.36 recante “Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)” convertito con modificazioni dalla Legge del 29 giugno 2022, n. 79;

Nota della RGS n. 238431 dell'11.10.2022 recante “Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;

Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 adottato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023;

Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”;

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

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

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

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

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

Circolare del 22 dicembre 2023, n. 35 Strategia generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - versione 2.0;

3. Introduzione

Il Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il “Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza – RRF”, prevede all’art 22 che l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR debba osservare una sana gestione finanziaria.

Al tal fine risulta fondamentale **prevenire e perseguire efficacemente ogni condotta fraudolenta**, all’interno della quale vanno ricondotte **la frode fiscale, l’evasione fiscale, la corruzione, il doppio finanziamento e il conflitto di interessi**.

Pertanto, tutti i livelli di *governance* coinvolti all’interno del Piano, siano essi di natura pubblica o privata, sono chiamati a rispettare i principi di **integrità, obiettività ed onestà** ed a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e nell’attuazione. Ciò si traduce in una politica di **tolleranza zero** nei confronti degli illeciti.

Con tale documento il Ministero dell’Interno –MINT, mutuando i principi e criteri generali dalla Strategia antifrode elaborata dal MEF-RGS e adeguandola sulla base delle specifiche caratteristiche delle Misure attribuitegli, mira a garantire il corretto utilizzo dei fondi di competenza, fornendo informazioni e indicazioni in modo da **prevenire, individuare e correggere i casi di corruzione, frode e conflitto di interessi** nell'utilizzo dei fondi nell’ambito del PNRR.

Il presente elaborato va messo a sistema con il Si.Ge.Co. MINT e con gli altri documenti (come ad esempio il *Tool Fraud Risk Assessment*) formulati sulla scorta delle indicazioni fornite dagli organismi competenti in materia (MEF-RGS, ANAC, OLAF, Guardia di Finanza, Banca d’Italia ecc.).

3.1 La Strategia antifrode del MINT

La complessità dovuta al numero ingente di risorse e alla varietà dei soggetti attuatori coinvolti nella realizzazione dei progetti di cui è titolare il Ministero dell’Interno, impone un’analisi approfondita dei fattori di rischio interni ed esterni, in modo da disincentivare i casi di frode. In seguito ad una proposta di revisione del Piano deliberata dal Consiglio dei Ministri in data 27 luglio 2023 ed approvata l’8 dicembre 2023 dalla Commissione UE, il numero delle misure e il complesso delle risorse a valere sul PNRR di pertinenza del Ministero dell’interno sono state sensibilmente ridimensionate, l’ammontare complessivo degli investimenti era pari a euro 12.489.800.000,00 (Tabella 1), in seguito ridotto a euro 3.214.400.000,00 (Tabella 2).

Tabella 1 – Investimenti di competenza del MINT alla data di approvazione del PNRR

MISSIONE	COMPONENTE	TIPOLOGIA	INTERVENTO	IMPORTO TOTALE
M2	C2	Sub-Investimento	4.4.3 - Rinnovo del parco veicoli del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	424.000.000,00
M2	C4	Investimento	2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni	6.000.000.000,00
M5	C2	Investimento	2.1 - Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300.000.000,00
M5	C2	Investimento	2.2 - Piani Urbani Integrati (progetti generali)	2.493.800.000,00
M5	C2	Investimento	2.2b - Piani Urbani Integrati - Fondo dei Fondi della BEI	272.000.000,00
TOTALE				12.489.800.000,00

Tabella 2 – Investimenti di competenza del MINT dopo la revisione del PNRR

MISSIONE	COMPONENTE	TIPOLOGIA	INTERVENTO	IMPORTO TOTALE
M2	C2	Sub-Investimento	4.4.3 - Rinnovo del parco veicoli del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	424.000.000,00
M5	C2	Investimento	2.1 - Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	2.000.000.000,00
M5	C2	Investimento	2.2 - Piani Urbani Integrati (progetti generali)	900.000.000,00
M5	C2	Investimento	2.2b - Piani Urbani Integrati - Fondo dei Fondi della BEI	272.000.000,00
TOTALE				3.214.400.000,00

La presente strategia antifrode “settoriale”, al fine di garantire delle soluzioni efficaci, deve tener conto dell’articolazione organizzativa multilivello delle diverse misure di competenza, definita sulla base della *governance* già stabilita dal Decreto legge n. 77/2021 per il Piano nella sua globalità, alla luce delle successive modifiche apportate a tale decreto ed, in primo luogo, dal decreto legge 24 febbraio 2023 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 41 del 2023.

La strategia antifrode mira a intercettare i possibili comportamenti illeciti che potrebbero manifestarsi in ciascun processo del ciclo vita dei progetti o dell’intervento nel suo complesso.

Scopo ultimo della strategia è, dunque, quello di impostare azioni idonee a combattere in modo

efficace le gravi irregolarità e, in particolare, le frodi ai danni del bilancio dell'UE, tutelando le risorse del Piano di competenza del presente Dicastero.

Ne consegue che il MINT, al verificarsi dei casi sopradescritti, attua ogni iniziativa/azione funzionale a prevenire, contrastare e sanzionare qualsivoglia comportamento fraudolento, basandosi, eventualmente, sullo storico degli illeciti riscontrati in programmi assimilabili e su segnalazioni comunque pervenute all'amministrazione. In tale contesto assume un ruolo chiave l'indirizzo fornito dall'Ispettorato Generale PNRR e dalla "Rete dei referenti antifrode", tramite la divulgazione di linee guida ed eventuali strumenti operativi a tutte le Amministrazioni coinvolte al fine di un'efficace lotta alla frode.

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 fattispecie di frode e di irregolarità, ed a individuare situazioni che possono favorirle. 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" che sopra si è di già richiamato"* (Ares (2016)6943965 - 13/12/2016).

La valutazione dei rischi di frode presuppone, dunque, un sistema solido di prevenzione, mitigazione e contrasto che permetta di identificare le aree geografiche, i settori, i processi o ancora i singoli progetti più a rischio, sui quali sarà necessario, successivamente, focalizzare l'attenzione attraverso ulteriori e specifici controlli.

La presente strategia antifrode considera prioritariamente la struttura organizzativa, gli attori e i presidi già esistenti all'interno del Dicastero.

3.1.1 Il contesto interno

Si riporta di seguito la rappresentazione dell'attuale Governance del MINT con evidenziazione dei collegamenti tra i diversi attori del PNRR, ai fini del monitoraggio, Rendicontazione e Controllo.



Il modello di governance del PNRR è costituito dai Dipartimenti (il DAIT presidia gli interventi attuati dagli Enti Locali, il Dipartimento dei VVF è Dipartimento Responsabile e anche Soggetto attuatore di un investimento) e dall'Unità di missione (svolge le attività di propria competenza tramite in tre diversi Uffici: Coordinamento della Gestione, Monitoraggio, Rendicontazione e Controllo).

Il suddetto modello è disciplinato da una serie di provvedimenti in seguito riportati:

- Decreto interministeriale del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 22 ottobre 2021, con il quale è istituita presso il Ministero dell'Interno l'Unità di Missione di livello dirigenziale generale per l'attuazione degli interventi del PNRR a titolarità del Ministero stesso.
- Decreto del Ministro dell'Interno del 29 ottobre 2021 con il quale vengono disciplinate le attività dell'Unità di Missione e dei Dipartimenti responsabili dell'attuazione degli interventi del PNRR a titolarità del Ministero stesso.

Inoltre, attraverso la stipula di un apposito Protocollo d'Intesa, in data 20 ottobre 2022 il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali hanno istituito i Presidi territoriali unitari su base provinciale o interprovinciale, composti da personale delle Prefetture – Uffici

Territoriali del Governo e delle Ragionerie Territoriali dello Stato (RTS), con il compito di supportare le amministrazioni locali quali soggetti attuatori degli interventi nell'ambito del PNRR.

Tenuto conto di quanto prescritto nel Si.ge.co. del Ministero dell'Interno, Dipartimenti assicurano l'attuazione delle riforme e degli investimenti delle misure del PNRR di cui il MINT è amministrazione centrale titolare di interventi.

L'Unità di Missione presso il MINT, coordina le attività di gestione, nonché di monitoraggio, rendicontazione e controllo relative all'attuazione del PNRR, il conseguimento e la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano.

Ai sensi del Decreto del Ministro dell'Interno del 29 ottobre 2021 l'Unità di Missione, oltre ai compiti indicati nel citato decreto istitutivo, assicura lo svolgimento delle attività ad essa attribuite in costante raccordo con le Strutture Dipartimentali del Ministero dell'Interno interessate all'attuazione degli interventi del PNRR, tenendone informato il Gabinetto del Ministro.

Per un'efficace attuazione della Strategia antifrode, i soggetti succitati curano l'interlocuzione con gli altri attori afferenti al contesto interno:

- il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza incaricato in ambito del Ministero dell'Interno;
- l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Ministero dell'Interno in tema di misurazione e valutazione della performance;
- la Direzione Centrale per le Risorse Umane del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le Politiche del personale dell'amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie competente in materia di applicazione dei procedimenti disciplinari;

3.1.2 Il contesto esterno

Il Ministero dell'Interno, relativamente alle misure di rigenerazione urbana, piani urbani integrati non svolge attività in qualità di "Soggetto Attuatore" ma di Amministrazione competente, con funzione di indirizzo pianificazione/programmazione e finanziamento dei progetti ai Comuni e Città Metropolitane, che sono invece soggetti attuatori degli interventi. Il Dipartimento competente è il DAIT (Dipartimento Affari interni e Territoriali). Il medesimo Dipartimento svolge il ruolo di cui sopra anche relativamente ai progetti relativi al Fondo dei Fondi, per i quali Soggetto attuatore è la Banca Europea degli Investimenti. Relativamente agli interventi del Rinnovo del parco veicoli del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e

della difesa civile svolge di Dipartimento competente e di Soggetto Attuatore.

L'ambiente esterno, costituito da soggetti con il quale l'Amministrazione viene a contatto e nel quale opera può, eventualmente, prevedere il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno degli uffici pubblici.

Per meglio comprendere il fenomeno un'analisi va effettuata anche sulle relazioni esistenti con gli stakeholder, di cui si dirà nel paragrafo successivo, e sulla percezione del fenomeno corruttivo da parte dei cittadini e/o utenti dell'Amministrazione.

Il contesto esterno con cui il Ministero dell'Interno viene a contatto appare estremamente composito e nel suo insieme particolarmente complesso. Ciò è dovuto al complesso delle funzioni che questo Ministero deve espletare all'interno del territorio nazionale con le sue diverse variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche. L'Amministrazione è quotidianamente chiamata ad operare in stretta sinergia anche con il mondo delle autonomie locali, nonché con i diversi Enti ed organismi pubblici e privati di settore. Risulta particolarmente complessa l'autovalutazione dei rischi frode, attraverso l'analisi dell'organizzazione amministrativa e normativa dei soggetti attuatori/enti locali, atteso che i medesimi sono migliaia di enti con le proprie caratteristiche strutturali ed ordinamentali.

Il MINT, nelle misure PNRR di propria competenza, opera su una serie notevolmente ampia di attività con prevalenti funzioni di pianificazione/programmazione e finanziamento di opere ed interventi da realizzare a livello territoriale, nonché di monitoraggio della loro realizzazione, più che con compiti operativi di gestione diretta.

In ambito PNRR, il contesto esterno vede la presenza di plurimi attori, soprattutto in funzione attuativo/realizzativa, tra cui si ricordano i soggetti attuatori ed i soggetti realizzatori e, in generale, i soggetti affidatari di lavori, servizi e forniture a seconda dei vari investimenti.



Alle Amministrazioni titolari è demandata la responsabilità della gestione ordinaria dei rischi di frode e degli specifici Piani di azione come rilevati nella auto-valutazione dei rischi di frode, e in particolare di: garantire la dovuta diligenza nella gestione delle risorse finanziarie PNRR;

- i. 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”;
- ii. garantire che i principi generali e le misure antifrode definite dal MEF, ulteriormente esplicitate nel presente documento, vengano correttamente accolte nei propri sistemi interni di gestione e controllo e opportunamente adeguate in considerazione della natura degli investimenti di propria responsabilità, nonché sulla base della natura giuridica dei propri soggetti attuatori.

A tal fine è stato già costituito con DM del 2 dicembre 2022 un apposito Gruppo di Lavoro, denominato **“Gruppo operativo per l’autovalutazione del rischio frode”**, con una serie di attribuzioni, come:

- definire e adottare, in linea con quanto stabilito dalla Rete dei referenti antifrode 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);
- 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;
- 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;
- 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.
 - stimolare i Dipartimenti ad attivare iniziative formative in tema di prevenzione e contrasto delle frodi nell'attuazione del PNRR. Il lavoro del Gruppo operativo è volto a realizzare un campionamento delle fattispecie rischiose, in termini di probabilità ed impatto, tali da garantire la “copertura” di tutti i processi e le procedure in essere presso il MINT.

3.2 Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode

Una delle peculiarità del Ministero dell'Interno è la pluralità dei soggetti attuatori con cui l'amministrazione titolare deve rapportarsi, ancora notevole pur dopo la revisione del PNRR che ha comportato – come detto - un sensibile ridimensionamento di alcuni investimenti

In generale, il tema del rapporto *stakeholders* è rilevante anche per l'efficace attuazione della “Strategia antifrode” del MINT e previsto dalla Determina n. 57 del RGS istitutiva della “Rete dei referenti antifrode del PNRR”, con tutti gli altri attori istituzionali esterni coinvolti sui temi “antifrode/anticorruzione”. Il Dirigente responsabile dell'Ufficio di rendicontazione e controllo, nominato Referente antifrode MINT partecipa di diritto alla “Rete dei referenti antifrode del PNRR”.

In effetti, ai sensi della Determina n. 57 del RGS istitutiva della “Rete dei referenti antifrode del PNRR” tra gli attori istituzionali coinvolti nell'attuazione strategica delle misure antifrode, è opportuno citare:

- ❖ la Guardia di Finanza, 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), cui aderisce anche il MINT;
- ❖ la Corte dei Conti, la Banca d'Italia – UIF e l'ANAC che costituiscono interlocutori istituzionali di riferimento della “Rete” (art. 3 comma 3 della Determina RGS), anche all'interno dei sottogruppi tematici di lavoro che saranno attivati all'interno della “Rete” stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/tool 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

La partecipazione e il coinvolgimento dei suddetti soggetti è di rilevante importanza vista la loro competenza e specializzazione nel settore della frode. Nello specifico, gli attori soprarichiamati svolgono i seguenti compiti:

- i. supporto alla Rete dei Referenti Antifrode attraverso la partecipazione alle sedute plenarie e/o ai lavori dei sotto-gruppi che saranno istituiti;
- ii. elaborazione periodica di documenti/rapporti/relazioni sulle principali fattispecie di irregolarità/frode;
- iii. produzione di analisi e studi periodici su settori ritenuti “a rischio”; o fornire ogni altro dato/informazione ritenuti di interesse.

La loro partecipazione ai sottogruppi 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.

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

L'applicazione pratica della strategia richiede un approccio unitario e strutturato, e che basandosi sugli orientamenti contenuti nella nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, si sviluppa secondo quattro fasi che costituiscono il **“ciclo di lotta alle frodi.”**



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 non vi siano rischi di frode al bilancio dell'UE (principio della tolleranza zero).

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

4.1 Fase della “Prevenzione”

In base all'esperienza nel settore e dal confronto con l'autorità competenti per la gestione dei fondi pubblici appare prioritaria la necessità di prevenire ogni possibile caso di illecita/ indebita percezione di risorse pubbliche. Questo perché, una volta erogate, l'azione di recupero è più complessa e comporta tempistiche rilevanti.

Ecco quindi spiegato il motivo per cui l'attenzione maggiore deve dirigersi sul prevenire ogni fenomeno di frode. Può servire 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 all'interno del MINT di una “cultura etica” di lotta alle frodi;
- 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 il rischio 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), 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 del MINT il Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO), 2023- 2025, adottato nell'aprile 2023;

- il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di analisi dei potenziali rischio di frode (sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE, PIAF).
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità, tra cui si ricorda quello tra MEF-RGS da una parte e Guardia di Finanza dall'altro, cui il MINT ha aderito.

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

4.1.1 Formazione e sensibilizzazione

In tema di prevenzione della frode un'importanza rilevante riveste la formazione del personale. La stessa legge individua nella formazione uno dei più efficienti strumenti di contrasto alla corruzione e ai fenomeni *maladministration*. Necessaria appare l'esigenza di formare il personale in materia di etica, integrità e altre tematiche afferenti al rischio di eventi corruttivi. Per quanto sopra premesso il Gruppo antifrode del MINT in ambito PNRR prevede 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.

Va segnalato che dal momento dell'assunzione il personale dell'UDM è stato esortato dai dirigenti nel seguire corsi di formazione nelle materie attinenti al PNRR presso la SNA su questa materia.

È prevista anche una seconda tipologia di formazione di tipo specialistico, funzionale al personale che opera nelle aree a maggior rischio di corruzione e che si occupa di attività antifrode, tra cui i componenti del Gruppo Operativo all'interno della "Rete dei referenti antifrode per il PNRR".

La formazione verterà principalmente sulle seguenti materie:

- Etica pubblica e Competenze comportamentali;
- Appalti Pubblici;
- Procedure di controllo amministrativo contabile;
- Principi, procedure e strumenti di controllo aggiuntivo PNRR;
- Utilizzo di sistemi informativi antifrode quali Arachne e PIAF.

Il Gruppo operativo è impegnato nella condivisione di bollettini, white paper tematici, e favorisce la più ampia partecipazione e/o aggiornamento sugli esiti dei suoi lavori.

4.1.2 Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)

L'esigenza di adottare un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) discende dall'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n 190. Il documento ha un valore programmatico ed è volto a prevenire fenomeni di corruzione e garantire la trasparenza. Il piano, nonostante, la sua valenza triennale è aggiornato annualmente.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 "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" che ha previsto, all'art. 6, l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (cd. PIAO), la pianificazione relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza è divenuta parte integrante, insieme agli altri strumenti di pianificatori espressamente indicati, del suddetto Piano integrato di attività e organizzazione.

In seguito il Ministero dell'Interno in data 30 gennaio 2024 ha adottato con DM il proprio PIAO in particolare, in esso vengono descritte procedure atte a evitare casi di conflitti di interessi (policy sul conflitto d'interesse), 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 (whistleblowing).

Si rinvia, pertanto, al predetto Piano sul sistema di misure in materia di corruzione disponibile al seguente indirizzo internet <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/piano-integrato-attivita-e-organizzazione-piao>

4.1.3 Monitoraggio periodico del rischio frode

Sulla base delle indicazioni date dalla “Rete dei referenti Antifrode,” il Gruppo operativo in cooperazione con i Dipartimenti titolari delle misure realizza un monitoraggio periodico dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei soggetti attuatori delle operazioni e dei relativi contraenti, ponendo il focus in particolar modo sui beneficiari delle risorse, ed in genere sul circuito finanziario. 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)

Per incentivare l’utilizzo degli strumenti come Arachne e PIAF, è auspicabile che i Dipartimenti interessati si abilitino alle suddette piattaforme, in modo che i vari controlli possano essere effettuati anche al livello Dipartimentale e in ogni fase della procedura di avvio e realizzazione delle opere.

In effetti, una periodica attività di sorveglianza del rischio e della sua evoluzione nel corso dell’attuazione degli investimenti permette di supportare le strategie antifrode garantendo un monitoraggio e un presidio continuativo dei livelli di rischio dei progetti di propria responsabilità, nonché la corretta informazione e pubblicità ad altri soggetti direttamente o indirettamente collegati all’attuazione delle riforme, come per il caso che riguarda il MINT, i Soggetti attuatori ed i Soggetti realizzatori.

Gli esiti dell’attività di monitoraggio periodico del rischio, è condivisa prima con il RPCT e poi con l’Unità di Missione, e da questa ultima trasmessa 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 PNRR previste dal Decreto-legge nr. 77/2021. Tali informazioni, devono essere utilizzate a supporto dello svolgimento delle proprie funzioni e/o attività di pertinenza, tra le quali si ricordano:

- 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.

○ **Monitoraggio rischio progetti**

Per tale tipologia di analisi si conviene di ricorrere al 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 categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Amministrazione competente definisce una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale è necessario provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del progetto (Servizio Centrale PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, Soggetto Attuatore,) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (ANAC, Guardia di Finanza).

○ **Monitoraggio rischio soggetti attuatori**

Per tale tipologia di analisi si conviene la possibilità di ricorrere al pannello di controllo dei Beneficiari presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per i soggetti classificati quali soggetti attuatori dei progetti in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi del soggetto e i valori di rischio delle categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Amministrazione competente può definire una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale è necessario provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del progetto (Servizio Centrale PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (ANAC, Guardia di Finanza).

○ **Monitoraggio evoluzione del rischio progetti**

Questa tipologia di analisi permette di procedere alla consultazione delle evoluzioni di rischio delle operazioni finanziate nell'ambito della riforma/investimento PNRR di propria responsabilità. A tal scopo è possibile, sul sistema ARACHNE, procedere all'elaborazione ed estrazione, dal pannello

“evoluzione del punteggio di rischio del progetto”, delle liste di progetti che presentano, alla data di estrazione, i maggiori valori di incremento del punteggio complessivo di rischio comparando il punteggio risultante alla data della valutazione precedente con quello nuovo. In coerenza con quanto raccomandato dalla “Strategia generale antifrode per l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza” emanata dal Servizio Centrale – MEF e dall’Allegato 8 delle “Linee Guida Nazionali per l’utilizzo di ARACHNE”, gli esiti delle attività di monitoraggio del rischio saranno organizzati all’interno di una specifica reportistica.

○ Altre possibili attività di monitoraggio dei rischi

Un processo da attenzionare è sicuramente quello relativo al circuito finanziario. Sebbene trattato diffusamente nella documentazione che accede alla presente Strategia, giova ricordare che il Soggetto attuatore è partecipante della politica antifrode. Ne consegue che un imprescindibile set di controlli sono di sua competenza. Fermo restando le Istruzioni Operative PNRR, Si.Ge.Co., si ricorda il principio di responsabilità di ogni attore del Piano. Più nello specifico ogni Soggetto attuatore dovrà verificare la presenza, all’interno dei documenti giustificativi di spesa emessi dal Soggetto realizzatore (es. fattura), degli elementi obbligatori di tracciabilità previsti dalla normativa vigente e, in ogni caso, degli elementi necessari a garantire l’esatta riconducibilità delle spese al progetto finanziato (CUP, CIG, c/c per la tracciabilità flussi finanziari, indicazione del riferimento al titolo dell’intervento e al finanziamento da parte dell’Unione europea e all’iniziativa Next Generation EU). Inoltre, ciascun Soggetto attuatore è tenuto ad accertare tempestivamente l’avvenuto rilascio ed il periodico aggiornamento delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio (DSAN) di assenza di situazioni di conflitti di interessi, incompatibilità, inconfiribilità da parte del personale sia interno che esterno coinvolto nelle varie fasi delle procedure attuative. Per assicurare tali accertamenti, per le progettualità che vedono come Dipartimento competente il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali nonché come soggetti attuatori gli enti locali, già in sede di predisposizione dei manuali operativi per i soggetti attuatori, è stata indicata la documentazione da produrre sulla piattaforma ReGiS per attestare tali verifiche.

Si tratta, ad ogni modo, di materia specifica sulla quale si è espresso anche l’Ispettorato Generale per il PNRR- Ufficio IV con Circolare del 14 aprile 2023, n. 16 recante *”Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori - Rilascio in esercizio sul sistema informativo ReGiS delle Attestazioni dei controlli svolti su procedure e spese e del collegamento alla*

banca dati ORBIS nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE e PIAF-IT.

Deve essere garantito in ogni caso il rispetto dell'obbligo di astensione del personale dal partecipare a decisioni o svolgere attività in situazione di conflitto di interessi (anche potenziale) di qualsiasi natura.

Ad ogni modo, il Gruppo operativo si riserva di valutare autonomamente e 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, anche sulla scorta delle esigenze che verranno verificate in corso di monitoraggio sull'attuazione della strategia.

Più nello specifico, il Gruppo operativo ritiene utili le seguenti attività aggiuntive:

- i. 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;
- ii. focus di dettaglio su uno specifico indicatore che presenta alert di rischio particolarmente elevati come: 1. rischiosità del progetto (tecnologie, disponibilità materie prime, consulenze), 2. soggetto beneficiario (controlli interni, collegio sindacale, revisore legale, contenziosi, sanzioni, procedure di dissesto finanziario), 3. valore del finanziamento (inferiore a 5 milioni, tra 5 e 20 milioni, superiore a 20 milioni per singolo beneficiario), 4. procedura di affidamento (accordi quadro, competitiva con negoziazione, in house, affidamento diretto);
- iii. elaborazione delle schede di sintesi che presentano il dettaglio dei livelli di rischio registrati su un progetto sui 105 indicatori presenti in ARACHNE e gli elementi che compongono il punteggio di rischio.

4.1.4 Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

Per implementare la reciproca collaborazione e garantire la legalità e la valorizzazione delle risorse del PNRR, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Guardia di Finanza hanno siglato un Protocollo d'intesa. Tale misura si pone in coerenza con quanto disciplinato dal Decreto Legge 77/2021 che prevede da un lato, la costituzione, all'interno della Ragioneria Generale dello Stato e delle amministrazioni centrali chiamate a dare attuazione ai progetti e agli interventi, di organismi di audit e monitoraggio dedicati e, dall'altro, la possibilità, per queste ultime, di stipulare specifici protocolli d'intesa con il Corpo.

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

Il referente incaricato e responsabile della prevenzione dei rischi di frode presso il MINT è l'interlocutore esclusivo dell'attività di collaborazione descritta. Quest'ultimo informa i componenti del Gruppo operativo, avendo cura di preservare la tutela della riservatezza dei dati personali e sensibili. I componenti del Gruppo operativo hanno l'obbligo di non divulgare a terze notizie, fatti, atti, documenti conosciuti in ragione del loro incarico.

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.

4.2 Fase della "Individuazione"

Vista la numerosità dei progetti che fanno capo alla titolarità del Ministero dell'Interno si è reso necessario impiantare un sistema di controllo multilivello che coinvolge tutti i soggetti destinatari di risorse ed in primo luogo, i soggetti attuatori, attraverso:

- 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, al dipartimento titolare e all'Unità di missione 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 dai Dipartimenti competenti e dalle Unità di missione PNRR sulla

correttezza e la regolarità delle spese (e delle procedure) nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento dei target e milestone secondo tutte le condizionalità specifiche ed orizzontali previste dall'Annex alla CID e dagli “Operational Arrangements”, come da SIGECO MINT.

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/confitto di interessi/doppio finanziamento. In proposito, si fa rinvio alle specifiche indicazioni contenute nella citata Circolare del 14 aprile 2023, n. 16.

Fase Progettuale	Tipo controllo / attività	Rif. Fase Amministrativa	Tempistica di svolgimento
PROCEDURA DI GARA PER L'AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI Soggetti attuatori	Controlli ordinari di regolarità amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente	Espletamento procedura di gara	Durante tutte le fasi della procedura di gara
	Misure ex ante per il rispetto delle condizionalità specifiche, del principio DNSH e di tutti i requisiti e principi trasversali del PNRR nonché quelli connessi alla misura (investimento) a cui è associato il progetto oggetto di procedura di gara	Predisposizione ed approvazione avviso/bando di gara	Prima della pubblicazione bando di gara
		Stipula contratto d'appalto	Prima della stipula contratto con il soggetto realizzatore.
	Misure ex ante di prevenzione e contrasto dei conflitti di interessi e di verifica sul titolare effettivo	Predisposizione ed approvazione avviso/bando di gara	Prima della pubblicazione bando di gara
		Nomina/Affidamento incarico del personale direttamente coinvolto nella procedura di gara	Prima della sottoscrizione dell'incarico/contratto del personale coinvolto nella procedura di gara
		Istruttoria domanda di partecipazione alla gara	Durante l'istruttoria delle domande pervenute
		Stipula contratto appalto	Prima della sottoscrizione del contratto.
	Registrazione dati procedura sul sistema informativo Registrazione esiti dei controlli di regolarità previsti dalla normativa vigente e delle misure ex ante poste in essere	Conclusione procedura di gara (es. dopo aggiudicazione efficace e stipula contratto d'appalto)	Al termine della procedura di gara anche prima del caricamento e rendicontazione delle spese ad essa afferenti
ESECUZIONE DEL CONTRATTO D'APPALTO Soggetti attuatori	Verifiche sul rispetto delle condizionalità specifiche, dei principi trasversali PNRR e del principio DNSH e di tutti i requisiti previsti dalla Misura a cui è associato il progetto compreso il contributo all'indicatore comune e ai <i>tagging</i> ambientali e digitali.	Esecuzione contratto d'appalto (presentazione SAL)	Durante la verifica di ciascun SAL presentato dall'appaltatore
	Controlli di regolarità amministrativo - contabili previsti dalla normativa vigente; Controlli interni di gestione ordinari	Esecuzione contratto d'appalto (presentazione SAL - fatture)	Durante tutte le fasi di attuazione del contratto (es. regolare esecuzione - approvazione SAL - emissione fatture - atti di liquidazione e pagamenti)
RENDICONTAZIONE DELLE SPESE ALL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE Soggetti attuatori	Registrazione sul sistema dei dati relativi alle spese sostenute e/o ai costi maturati; Attestazione sul sistema di svolgimento dei controlli di regolarità amministrativo - contabili previsti dalla normativa vigente; Attestazione sul sistema di attuazione delle misure ex ante di prevenzione e contrasto dei conflitti di interessi. Attestazione sul sistema delle misure ex ante di verifica sul titolare effettivo Attestazione sul sistema delle misure per il rispetto delle condizionalità specifiche, del principio DNSH, dei principi trasversali PNRR e di tutti i requisiti previsti dalla Misura a cui è associato il progetto compreso l'eventuale contributo all'indicatore comune.	Sostenimento/Maturazione dei Costi Rendicontazione spese ed e Elaborazione Rendiconto di Progetto	Al termine dell'effettivo sostenimento della spesa (ossia dopo il pagamento) o della maturazione dei costi. Periodicamente, in occasione di ogni rendicontazione di spesa presentata dal soggetto attuatore all'amministrazione

4.3 Fase della “Segnalazione e indagine”

In merito alla fase di segnalazione e delle indagini dei casi di Frode e/o Corruzione, per la corretta attuazione della strategia, con riferimento alla fase di segnalazione e indagine dei casi di frode/corruzione, si raccomanda di adottare misure che ne assicurano la tempestiva comunicazione, quali:

- 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;
- la compilazione del registro dei controlli di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai diversi soggetti coinvolti nelle procedure.

E ciò fermo restando che in tale finalità si può rivelare utile la promozione di segnalazioni con lo strumento del *whistle-blowing*.

È peraltro noto che in capo alle Amministrazioni pubbliche vi è l'obbligo di adottare provvedimenti per contrastare le irregolarità e di segnalare tempestivamente alle competenti autorità i casi sospetti di frode.

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, ricorrendo se del caso a verifiche dei Dipartimenti Responsabili, 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).

L'Unità di Missione PNRR è tenuta tempestivamente ad informare 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 dare costante aggiornamento degli sviluppi attraverso il sistema informativo ReGiS – Registro dei controlli.

4.3.1 Compilazione del registro controlli sul sistema informativo ReGiS

L'Unità di Missione tramite l'ufficio III (rendicontazione e controllo), compilerà, all'interno del

Sistema informatico ReGiS, l'apposita sezione "Registro integrato dei Controlli PNRR", dove si dovrà registrare sia le risultanze dei controlli di pertinenza su spese e procedure che le risultanze dei controlli sul conseguimento di milestone/target, compreso il non mantenimento/reversal di milestone/target precedentemente raggiunti (Sezione dedicata ai Controlli sulla performance); inoltre, il suddetto "Registro integrato dei Controlli PNRR" prevede anche il "Registro Debitori PNRR", dove le Amministrazioni dovranno registrare i dati relativi alle procedure di recupero delle somme indebitamente erogate/trasferite.

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

4.4 Fase della "Implementazione delle azioni correttive" (recupero e sanzioni)

L'attuazione delle azioni correttive risulta di cruciale importanza per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Con riferimento a tale fase, l'Amministrazione adotta specifiche procedure in grado di assicurare:

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

Nel caso in cui vengano riscontrate delle presunte irregolarità nel corso delle attività di controllo, si applica quanto previsto nel SIGECO: "L'Ufficio di Rendicontazione e Controllo dell'UdM è preposto ai controlli sulle irregolarità afferenti le procedure espletate e le spese sostenute; in sinergia con il DAIT, coordina le attività relative al recupero degli importi indebitamente erogati d'intesa con l'Ispettorato Generale per il PNRR. Il processo di recupero prevede che l'emissione da parte del DAIT di un ordine di recupero, parziale o totale, degli importi indebitamente versati, indicando al Soggetto attuatore i tempi della restituzione".

Il Responsabile dell'Ufficio III segnala l'anomalia al Dipartimento Titolare della misura, il quale avvia il contraddittorio con il soggetto interessato, trasmettendo la relazione con l'evidenza delle anomalie rilevate, richiedendo le necessarie integrazioni o controdeduzioni. Il Servizio

Rendicontazione e Controllo valuterà le integrazioni o le controdeduzioni fornite e qualora siano presenti elementi di non conformità, adotterà idonee azioni correttive per la rimozione/correzione di eventuali irregolarità accertate e per la rettifica, se del caso, degli importi rendicontati ritenuti irregolari inoltre si dovrà effettuare la segnalazione, quando previsto, agli Organismi di controllo esterno nazionali ed europei (es Organismo indipendente di Audit del PNRR, Corte dei conti, GdF, altri organismi di polizia giudiziaria, ecc.) o altre fonti (es. whistleblowing).

5. La valutazione del MINT sul rischio frode PNRR

5.1 Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode

A seguito dell'approvazione della Strategia Generale Antifrode trasmessa alle amministrazioni con nota RGS del 11.10.2022, l'Unità di Missione del MINT si è dotata di un proprio "Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode". Quest'ultimo nella definizione di una propria strategia ha perseguito due Step principali che costituiscono la fase cd "Preparatoria":

- 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, tramite lo strumento di "autovalutazione del rischio frode
- iii.* nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment"

Il Gruppo, durante questa fase, deve esaminare: la struttura organizzativa, gli assetti amministrativo-contabili, i processi, gli attori, le procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti. La definizione di un puntuale organigramma e funzionigramma è propedeutica alla fase successiva, che consiste nello svolgimento di una valutazione del rischio di frode delle misure PNRR di competenza. I risultati della valutazione del rischio di frode rappresentano il 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 descritta ma non ancora "affrontati" efficacemente dai presidi/controlli esistenti, si tratta dei cd. "rischi residui".

Le competenze del Gruppo in questione sono definite nel decreto istitutivo nonché nel proprio Regolamento.

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, svolta dal Gruppo operativo, è tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo potenzialmente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi mappati del PNRR, soffermandosi in

particolare su situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo la possibilità per gli addetti ai lavori di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode.

Dal punto di vista operativo, per lo svolgimento delle suddette attività di analisi e valutazione, il Gruppo operativo utilizza gli strumenti di lavoro confacenti agli assetti organizzativi-amministrativi e contabili del MINT, previa, condivisione con la Rete dei referenti antifrode del PNRR. Gli strumenti di lavoro, come lo specifico *tool fraud risk assessment*, sono formalmente approvati dallo stesso Gruppo a seguito della sua costituzione, in sede di riunione dello stesso e con le modalità previste dal regolamento interno.

Il Gruppo operativo si avvale del supporto fornito da ARACHNE e PIAF, utilizzando gli elementi informativi che tali sistemi estrapolano, nell'ambito dell'analisi di processi e dei soggetti coinvolti nelle misure PNRR di competenza del MINT.

Lo strumento di autovalutazione tiene conto dei processi fondamentali che caratterizzano le principali fasi di attuazione del Piano:

- selezione;
- attuazione e controllo;
- rendicontazione e pagamento.

Si considera anche la struttura decentrata e multilivello ed i diversi livelli di Governance che interessano ciascuna fase di attuazione degli interventi PNRR e dei singoli progetti (es. “a regia” o “a titolarità” con gestione diretta).

5.2.1 Procedura di campionamento

L'Unità di Missione e il Dipartimento competente provvedono a campionare le fattispecie che evidenziano marcati tratti di anomalia gestionale, sia in termini di criticità rispetto al cronoprogramma attuativo che in riferimento alla frode ed alle irregolarità.

Per un campione ristretto di queste, laddove ritenuto opportuno, saranno svolte indagini ulteriori sugli assetti proprietari, sui componenti del CdA, sulle forme di controllo e di direzione e coordinamento, sul “titolare effettivo”. A tal riguardo risulta estremamente utile la piattaforma PIAF.

Valgo in linea generale, per i controlli sostanziali da eseguire a campione da parte dell'Unità di missione e dei dipartimenti competenti, i metodi di campionamento indicati sul manuale SIGECO e relativi allegati.

Ad ogni modo, importanti riscontri potranno venire dai sistemi, software, procedure e banche dati disponibili.

Invece, con riferimento alla metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio di frode, Il Gruppo operativo, si ispira 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.