



**Finanziato  
dall'Unione europea**  
NextGenerationEU



Unità di Missione per il Coordinamento  
delle attività di gestione degli interventi  
previsti nel PNRR

**MANUALE DELLA STRATEGIA ANTIFRODE DEL  
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI  
PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PNRR**

**Versione 2.0**



## Sommario

<b>1</b>	<b>Definizioni e acronimi .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Quadro Normativo .....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Introduzione: la politica antifrode nel PNRR .....</b>	<b>15</b>
3.1	Gli adempimenti previsti dalla Strategia Generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza .....	16
3.2	La definizione della politica antifrode PNRR: responsabilità dei soggetti coinvolti .....	20
3.3	Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode .....	22
3.4	Attività specifiche antifrode: corruzione, conflitto d'interesse e doppio finanziamento .....	24
3.4.1	Attività di controllo .....	25
3.4.2	Conflitto d'interesse .....	29
3.4.3	Doppio finanziamento .....	31
<b>4</b>	<b>Le fasi del ciclo antifrode: strumenti e misure da adottare.....</b>	<b>314</b>
4.1	Prevenzione .....	34
4.1.1	Formazione e sensibilizzazione .....	35
4.1.2	Le iniziative previste dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione MLPS 2023-2025 .....	36
•	PIAO 2023-2025: metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del rischio corruttivo con identificazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti .....	37
4.1.3	Politiche di etica e integrità .....	39
4.1.4	Misure per garantire pubblicità e trasparenza .....	39
4.1.5	Servizio di Whistleblowing .....	41
4.1.6	Monitoraggio periodico del rischio frode .....	41
4.1.7	Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza .....	44
4.2	Individuazione .....	45
4.2.1	Indicatori di Rischio (Red Flags) .....	46
4.3	Segnalazione e indagine .....	50
4.3.1	L'istituto del Whistleblowing .....	52
4.3.2	Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza .....	55
4.3.3	Compilazione del Registro controlli sul sistema informativo ReGiS e Dichiarazione di Gestione .....	55
4.4	Fase dell'implementazione delle Azioni Correttive .....	57
4.4.1	Piani di azione, procedure di recupero e azioni giudiziarie .....	57
4.4.2	Follow-up in caso di indagini penali connesse a sospette frodi .....	60
4.4.3	Coordinamento con la prevenzione del riciclaggio .....	60
<b>5</b>	<b>La valutazione del rischio frode PNRR MLPS.....</b>	<b>62</b>
5.1	Gruppo di valutazione: costituzione, composizione e modalità di funzionamento .....	62
5.2	Autovalutazione del rischio di Frode .....	63
5.2.1	Lo Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR .....	65



## 1 Definizioni e acronimi

Per agevolare l'individuazione dei termini ricorrenti nel presente documento e inerenti all'ambito del PNRR si riporta di seguito un elenco a titolo esemplificativo e non esaustivo:

Termine	Descrizione
<b>Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR</b>	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia delle Misure) previsti nel PNRR.
<b>Arachne IT System</b>	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.
<b>Autovalutazione del rischio di frode</b>	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.
<b>CID (e Annex alla CID)</b>	Council Implementing Decision – 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
<b>Codice di comportamento dei dipendenti pubblici</b>	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.
<b>Conflitto di interessi</b>	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 <sup>1</sup> .

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



<b>Corruzione</b>	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come comportamento soggettivo improprio di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli. Si intende per "corruzione passiva" l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione (Direttiva (UE) 2017/1471 art. 4 comma 2 lett. a), si intende per "corruzione attiva" l'azione di una persona che prometta, offre o prosciuga a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione (Direttiva (UE) 2017/1471 art. 4 comma 2 lett. a)
<b>CUP</b>	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.
<b>Financing agreement</b>	Accordo tra la Commissione e lo Stato Membro che stabilisce i diritti e gli obblighi delle parti nonché i termini e le condizioni applicabili al contributo finanziario fornito in vista del soddisfacente adempimento delle tappe e degli obiettivi delle riforme e degli investimenti da parte dello Stato Membro.
<b>Frode</b>	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".

**(Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario (2021/C 121/01).**

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

a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o



<b>Irregolarità</b>	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.
<b>Milestone</b>	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.).
<b>Missione</b>	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).
<b>Misura del PNRR</b>	Specifico investimento (o riforma) previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzato attraverso l'attuazione di progettualità finanziarie all'interno dell'investimento (o riforma) stesso.
<b>OLAF</b>	Ufficio europeo per la lotta antifrode.
<b>Operational Arrangements</b>	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.

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;

- b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;
- c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla lettera d), l'azione od omissione relativa i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto;
- d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.



<b>Opzioni semplificate in materia di costi (OSC)</b>	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.
<b>Patto di integrità</b>	Strumento atto a contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici, in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito e integro, improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione.
<b>Piano Triennale della Formazione (PTF)</b>	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.
<b>Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) - Sezione rischi corruttivi e trasparenza del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)</b>	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).
<b>Piano nazionale anticorruzione (PNA)</b>	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 dei 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.
<b>PNRR (o Piano)</b>	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.
<b>Progetto o intervento</b>	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.
<b>Responsabile della prevenzione e della corruzione (RPCT)</b>	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, verdicandone l'efficace attuazione e idoneità, attraverso il monitoraggio delle misure di prevenzione. (cfr. allegato 3 al PNA 2022).
<b>Rete dei referenti antifrode del PNRR</b>	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'Ispettorato Generale PNRR e di seguito composto: i. dal Dirigente dell'Ufficio II dell'Ispettorato Generale 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.
<b>Richiesta di pagamento alla Commissione Europea</b>	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 2021e ss.mm.ii.
<b>Richiesta di pagamento all'Ispettorato Generale per il PNRR</b>	Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione centrale titolare di misure PNRR all'Ispettorato Generale 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.



<b>Richiesta di pagamento all'Amministrazione centrale (o Domanda di Rimborso)</b>	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.
<b>Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR</b>	Il Si.Ge.Co. consiste nell'organizzazione, negli strumenti e nelle procedure complessivamente adottate per l'attuazione del PNRR e al fine di fornire all'UE la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale (per il PNRR anche target e milestone) grazie al sostegno dei fondi UE. Il Si.Ge.Co. risponde pertanto all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa europea e nazionale applicabile.
<b>Sistema ReGiS</b>	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.
<b>Soggetto Attuatore</b>	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".
<b>Target</b>	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.).
<b>Organismo Indipendente di Audit del PNRR</b>	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.



<b>Unità di Missione RGS</b>	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.
<b>Whistleblowing (o segnalazione di un presunto illecito)</b>	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 utili all’attuazione del PNRR, con particolare riferimento alle strategie antifrode, si riportano, di seguito, le principali fonti normative al momento vigenti.

### 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 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) 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 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) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regimen 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).

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Recovery and Resilience Facility: Two years on A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation COM (2023) 99 final.

### 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 22.01.2021).

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 22.01.2021.

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 18.02.2021).

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».

### 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 incompatibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii.

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

Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 – Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.



Decreto del Presidente della Repubblica n. 22 del 5 febbraio 2018 - Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020.

Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 e ss.mm.ii.

### Disposizioni nazionali specifiche

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

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

Legge n. 190 del 6 novembre 2012 Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

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

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

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 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".

Decreto-legge 30 aprile 2022, n.36 recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piao Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)" convertito con modificazioni della 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 (PNRR)".

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” e le connesse “Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell’ambito del PNRR – Tool Fraud Risk Assessment”.

Circolare della RGS. 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 della Legge del 21 aprile 2023, n. 41.

### 3 Introduzione: la politica antifrode nel PNRR

Il presente documento descrive i principi basilari e le misure generali della Strategia di lotta alle frodi adottata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per garantire, ai sensi dell’art. 22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza Italia, un corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati al Piano Nazionale di Ripresa Resilienza Italia (PNRR).

La Strategia elaborata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali costituisce attuazione della “Strategia generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza”, adottata con nota MEF RGS n. 238431 dell’11 ottobre 2022.

La responsabilità di attuazione della politica antifrode per la gestione del PNRR, infatti, è attribuita al MEF, quale Amministrazione titolare del Piano nel suo complesso, che opera sulla base degli esiti dell’autovalutazione del rischio svolta dalla Rete dei referenti antifrode del PNRR, costituita ai sensi dell’art. 3 comma 2 della Determina MEF RGS – RR 57 del 09/03/2022.

La Rete dei referenti antifrode del PNRR ha il compito:

- di effettuare un esame e una valutazione periodica dell’impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo del Programma;
- di definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati, garantendone l’attuazione da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte.

Il MEF definisce, inoltre, procedure e sistemi per garantire la corretta segnalazione, registrazione e conservazione di informazioni attendibili su ogni operazione, nonché di ogni altra informazione in merito



alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese PNRR da parte delle singole Amministrazioni coinvolte.

### **3.1 Gli adempimenti previsti dalla Strategia Generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Secondo quanto disposto dal Regolamento finanziario, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese le misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, vale a dire prevenire, individuare e correggere le irregolarità e le frodi: in particolare l'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 prevede che lo Stato membro metta in atto misure antifrode efficaci e proporzionate tenendo conto dei rischi individuati. L'approccio adottato è mirato pertanto alla gestione del rischio, predisponendo misure antifrode strutturate intorno ai quattro elementi chiave del ciclo antifrode (prevenzione, individuazione, correzione e azione giudiziaria).

Le misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi vengono messe in atto attraverso la predisposizione di un solido sistema di controllo a cui contribuiscono:

- tutti i Soggetti Attuatori del PNRR;
- gli Uffici dell'Ispettorato Generale per il PNRR;
- l'Unità di Missione per la valutazione del PNRR del MEF;
- l'organismo di audit del MEF;
- ogni singola Amministrazione centrale titolare di interventi.

Per la definizione di procedure di prevenzione e monitoraggio periodico del rischio, l'Unità di Missione persegue precisi obiettivi:

- la valutazione del rischio di frode interno alla gestione delle operazioni e delle procedure del Piano in vista della definizione del livello di rischio accettato in termini di costi;
- la messa in atto a livello di sistema di controlli per l'attenuazione del rischio;
- la predisposizione di azioni e misure antifrode mitiganti che rispondano ai criteri di efficacia e proporzionalità, nei casi di riscontro di rischio elevato;
- il presidio generale sulla regolarità e adeguatezza nella gestione delle operazioni di competenza.

Il Gruppo di Valutazione del Rischio si concentra prevalentemente su tre ambiti di analisi, ovvero processi fondamentali, considerati quelli maggiormente esposti a rischi di frode specifici:

- la selezione dei potenziali Soggetti Attuatori e soggetti esecutori/realizzatori;



- l'attuazione e la verifica delle operazioni;
- la rendicontazione e i pagamenti.

Le procedure e gli strumenti sono stati sviluppati in raccordo con quanto indicato dalla Commissione Europea nell'EGESIF 14\_0021-00 del 16/6/2014 e relativi allegati e nelle "Linee Guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE" elaborate da un apposito Gruppo tecnico, presieduto dal MEF-RGS-IGRUE. Saranno inoltre adattate in relazione alle indicazioni che perverranno dall'Ispettorato Generale per il PNRR.

In caso di sospetta frode saranno intraprese adeguate misure di segnalazione, con riguardo alle risultanze delle attività di controllo dell'Ispettorato Generale per il PNRR, delle Autorità investigative di riferimento, della Commissione e dell'OLAF.

L'Unità di Missione stabilisce procedure per dare seguito a qualsiasi sospetto di frode e provvede ai relativi recuperi di fondi UE spesi in modo fraudolento; in caso di frode potenziale o reale, la suddetta Unità di Missione opera in una logica di prevenzione ed intercettazione dei fenomeni fraudolenti attraverso l'adozione di misure antifrode, efficaci e proporzionate, in linea con gli interventi previsti dal PNRR, secondo gli strumenti di gestione del rischio esistenti presso l'Amministrazione.

In particolare, l'Ufficio di rendicontazione e controllo, per tramite delle Unità Funzionali competenti, effettua verifiche formali al 100% che costituiscono un importante filtro in grado di individuare casi sospetti di frode, o semplici irregolarità, che saranno oggetto di un'ulteriore verifica on-desk ed eventualmente di una verifica in loco entrambe su base campionaria, finalizzate ad accertarne l'effettiva natura. (Per il dettaglio delle attività si rimanda al "Manuale delle attività di controllo sugli interventi del PNRR, Procedura di campionamento dei controlli amministrativi in loco sulle spese").

Inoltre, l'Ufficio di Coordinamento della gestione definisce la procedura di gestione delle irregolarità e dei recuperi degli importi versati, e a tal fine, è tenuto ad acquisire e registrare le informazioni, attraverso un apposito registro definito "Registro delle irregolarità" relativo a tutti i controlli svolti dai Servizi e dagli organismi interni ed esterni al Piano.

L'Ufficio di Coordinamento della gestione, per il tramite delle Unità Funzionali, può altresì ricavare ulteriori elementi sintomatici di frode e/o irregolarità dalla consultazione della banca dati ARACHNE concernente le informazioni pubblicamente disponibili sulle società e sui membri dei loro consigli di amministrazione:

- informazioni generali (indirizzo, telefono, sito web...);
- informazioni finanziarie risultanti dall'ultimo bilancio di esercizio pubblicato;
- informazioni relative alla proprietà tra società;
- relazioni di proprietà e funzionali tra società e persone fisiche;
- elenchi globali PEP (persone politicamente esposte);



- elenchi globali di sanzioni;
- elenchi globali di misure esecutive;
- elenchi globali di attività illecite.

In coerenza con quanto previsto dalle “Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE”, sono adottate modalità specifiche per identificare le operazioni che potrebbero essere esposte al rischio di frode e al conflitto d'interesse. In questo quadro, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Piano, l'Unità di Missione si avvale dello strumento ARACHNE quale piattaforma di Business Intelligence e di analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE per un utilizzo anche in fase preventiva del rischio.

In particolare, la procedura di campionamento deve basarsi su un'analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come rischio elevato e/o significativo, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse.

I criteri e/o i parametri di rischio utilizzati ai fini del calcolo prendono in considerazione le seguenti dimensioni di analisi:

- elementi di rischio derivanti dal sistema informativo antifrode ARACHNE;
- elementi di rischio intrinseco dei progetti finanziati (es: importo, tipo procedura, modalità rendicontativa, localizzazione, numero di soggetti correlati, ecc.);
- elementi di rischio derivanti da precedenti controlli (su medesimo progetto, procedura, ecc.).

Sulle verifiche relative alla selezione delle operazioni, all'effettuazione dell'analisi del rischio, alle verifiche di conflitto d'interesse e all'individuazione di casi di doppio finanziamento, si potranno consultare anche altre banche dati (ad es. PIAF - Piattaforma Nazionale Integrata Antifrode) per la fase transitoria fino a quando ARACHNE non sarà a pieno regime.

L'Unità di Missione è tenuta a monitorare il processo di follow-up rispetto alle criticità riscontrate e ad attivare le necessarie misure correttive ai fini della corretta rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, segnalando a quest'ultimo gli eventuali casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse riscontrati.

In fase di rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, l'Unità di Missione predisponde apposite check-list che attestano la verifica delle spese sostenute, con indicazione di eventuali carenze, non conformità, errori, irregolarità e presunte frodi rilevate ed eventuali azioni correttive messe in atto.

L'Unità di Missione, per il tramite dell'Ufficio di Coordinamento della gestione, tiene conto dell'analisi e della valutazione periodica dei rischi di frode svolta in seno alla Rete dei Referenti Antifrode del PNRR, al fine di definire le eventuali azioni migliorative e/o correttive da adottare, le conseguenti misure efficaci e proporzionate da implementare presso l'Amministrazione nella gestione e attuazione del PNRR, con l'obiettivo di ridurre ulteriormente i livelli di rischio individuati e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti.



I meccanismi per la prevenzione, individuazione e gestione di casi in cui si sospettino frodi sono sia di tipo interno all'Amministrazione (es. whistleblowing – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti, anche con la previsione di una sezione apposita presente nel sito web del Ministero), sia esterni, e assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode (sospette e/o accertate), nonché un pronto e tempestivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti in materia.

Con l'obiettivo di migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte a prevenire, ricercare e contrastare le violazioni in danno degli interessi economici e finanziari dello Stato e dell'Unione Europea connessi alle misure di sostegno di competenza dell'Amministrazione, l'Unità di Missione si avvale del Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza del 17 dicembre 2021.

Al fine di attuare una complessiva strategia antifrode del PNRR, l'Unità di Missione ha quale compito precipuo quello di nominare un Referente antifrode (individuato nel titolare dell'Unità di Missione Dr.ssa Marianna D'Angelo) e di costituire il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode, per avviare tempestivamente le relative attività, in coerenza con le Linee guida “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” (Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014).

In particolare, con comunicazione del 18 marzo 2022 il titolare dell'Unità di Missione è stato nominato “Referente antifrode” per il MLPS.

Il Referente fa parte della “Rete dei referenti antifrode del PNRR” presso l'Ispettorato Generale per il PNRR, insieme al Referente antifrode del MEF-Ispettorato Generale per il PNRR, ai Referenti di ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi e alla Guardia di Finanza. In data 18.03.2022, il Direttore Generale dell'Unità di Missione PNRR ha aderito al Protocollo d'intesa del 17.12.2021 tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Centrale della Guardia di Finanza, con l'impegno di partecipare ai lavori del Tavolo di Coordinamento per la Rendicontazione e il controllo del PNRR istituito dagli artt. 2 e 3 della Determina RGS n. 57 del 9.03.2022.

In attuazione della “Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza”, adottata con nota MEF RGS n. 238431 dell'11 ottobre 2022, al Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode è richiesto di operare un'autovalutazione del profilo di rischio di frode e delle correlate misure di contrasto con cadenza almeno annuale o in relazione al verificarsi di eventi o al riscontro di informazioni che possono incidere sull'autovalutazione ovvero richiedere un aggiornamento della stessa. L'autovalutazione sarà effettuata mediante l'utilizzo del Tool Fraud Risk Assessment, così come previsto dalle “Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR”. Il Gruppo si avvarrà dei dati inseriti nel sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE e nella Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT).

L'analisi e la valutazione periodica dei rischi di frode è finalizzata a definire le eventuali azioni (migliorative e/o correttive) da adottare, ossia le conseguenti misure “efficaci e proporzionate” da implementare presso ciascuna Amministrazione coinvolta, ai vari livelli, nella gestione e attuazione del PNRR, con l'obiettivo di ridurre ulteriormente i livelli di rischio individuati e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti.

Il Gruppo operativo per l'attuazione di procedure di prevenzione, attuazione e gestione di sospette frodi è stato istituito con Decreto Direttoriale prot. N. 196 del 23.10.2023, ed è costituito dai referenti dell'Unità di Missione PNRR, dell'ANPAL, delle Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione del PNRR e dei Soggetti Attuatori (Regioni, Comuni, ATS).



Il Gruppo potrà essere integrato da ulteriori funzionari degli uffici in cui si articola l'Unità di Missione PNRR o, a seconda della materia trattata, da rappresentanti designati dalle Direzioni Generali del MLPS competenti, nonché di altre pubbliche amministrazioni con qualificate competenze in materia di contrasto alle frodi.

Il Gruppo predisponde periodicamente lo Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment; nel definire lo strumento di autovalutazione del rischio, si avvarrà anche dell'analisi condotta nell'ambito dell'Osservatorio trasparenza del Ministero del lavoro che nel corso del 2022 in collaborazione con la Guardia di Finanza ha elaborato specifici indici di rischio e dettagliati rilevatori dei sistemi di frode.

In particolare, l'Osservatorio per la trasparenza nell'utilizzazione delle risorse del programma nazionale per l'Occupabilità dei Lavoratori è stato istituito con decreto del Ministro del Lavoro n. 28 del 23 dicembre con la finalità di acquisire informazioni sullo stato di attuazione del programma per effettuare una ricognizione delle procedure in essere, monitorare l'efficace e corretto utilizzo delle risorse finanziarie del PNRR rilevando eventuali criticità, favorire il dialogo e la collaborazione con le regioni e le province autonome mediante l'indicazione di buone prassi e l'eventuale suggerimento di indicatori di qualità, nonché per la segnalazione di eventuali situazioni critiche di cui sia venuto a conoscenza sulla base dell'attività conosciuta espletata.

L'Osservatorio è composto da un rappresentante dell'Ufficio di Gabinetto, dal Segretario generale, da un rappresentante della Direzione Generale degli ammortizzatori sociali e della formazione, dell'ANPAL, della Guardia di finanza, della Regione Lazio e della Regione Veneto.

Inoltre, nello svolgimento delle proprie attività di analisi e valutazione del rischio frode la Rete dei Responsabili Antifrode verifica l'esistenza presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di procedure valide e chiare per la gestione di casi di sospetta frode, nonché di meccanismi di segnalazione validi ed efficienti sia interni all'Amministrazione (es. Whistleblowing – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti) sia esterni (es. procedure per segnalare le frodi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode OLAF) che assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode (sospette e/o accertate) nonché un pronto e tempestivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti in materia.

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

All'Ispettorato generale per il PNRR, in qualità di struttura di coordinamento, è attribuita la funzione di orientamento della politica antifrode del PNRR attraverso la “Rete dei referenti antifrode”.

Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è attribuita la responsabilità di declinare la strategia generale in una strategia settoriale, riferita alle misure di competenza, monitorarne costantemente l'attuazione, nonché rilevare e proporre, attraverso la “Rete dei referenti antifrode”, 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 un'accurata valutazione dei rischi di frode da cui far derivare le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie del bilancio dell'UE.



In coerenza con gli Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode della CE si specifica che “*La valutazione del rischio di frode è tesa specificamente a individuare le condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni od opportunità per le persone di essere coinvolte in una frode e in altre irregolarità, e a individuare situazioni che possono favorire irregolarità e frodi. Al momento di valutare la probabilità che venga commessa una frode occorre adottare un approccio molto prudenziale e tenere presente il principio della "tolleranza zero"*”<sup>3</sup>.

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, con Decreto Direttoriale prot. n. 196 del 23.10.2023 è stato istituito il Gruppo Operativo di valutazione dei rischi di frode, a cui sono demandate le seguenti attività:

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

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

Anche l'Ispettorato generale per il PNRR elabora:

- una propria analisi del rischio del Piano<sup>4</sup> che potrà tener conto degli esiti dell'autovalutazione del rischio frode effettuata dalle Amministrazioni;
- un'autovalutazione del rischio frode relativa ai processi interni dell'Ispettorato Generale PNRR.

<sup>3</sup> “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).

<sup>4</sup> L'analisi del rischio del Piano è stata sviluppata a partire dal mese di marzo attraverso la trasmissione di un questionario alle Amministrazioni. La raccolta delle informazioni contenute nei questionari, e l'elaborazione di dati scaricati dal sistema informativo ReGiS ha consentito di elaborare la prima valutazione del rischio del Piano, declinata per Amministrazione.

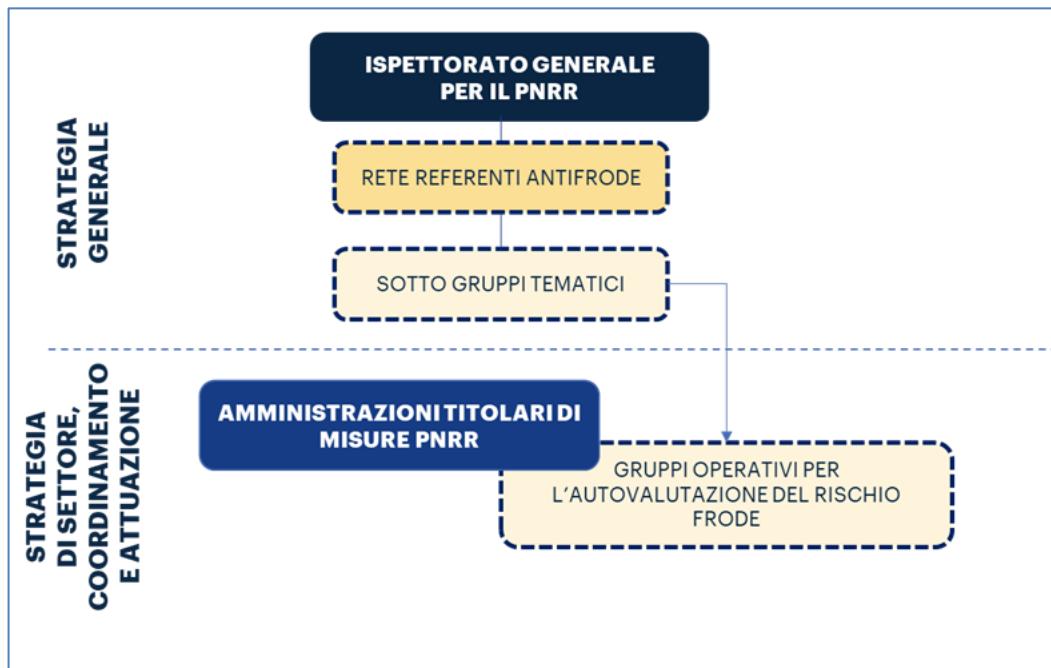


Figura 1: rappresentazione attuativa della Politica Antifrode

### 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’Unione, è rappresentato dalla solida ed intensa cooperazione prevista dalla già citata Determina n. 57 del RGS istitutiva della “Rete dei referenti antifrode”, con tutti gli altri attori istituzionali coinvolti sui temi “antifrode/anticorruzione” tra cui, in particolare:

- la Guardia di Finanza<sup>5</sup>, che partecipa quale membro di diritto ai lavori della “Rete dei referenti antifrode” (art. 3, comma 2 della Determina RGS) anche ai fini dell’applicazione del Protocollo d’intesa sottoscritto il 17/12/2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale del Corpo (art. 4);
- la Corte dei Conti<sup>6</sup>, la Banca d’Italia – UIF<sup>7</sup> e l’ANAC<sup>8</sup> che costituiscono interlocutori istituzionali di riferimento della “Rete dei referenti antifrode” (art. 3 comma 3 della Determina RGS), anche all’interno dei sottogruppi tematici di lavoro che saranno attivati all’interno della “Rete dei referenti antifrode” stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/tools operativi da utilizzare per l’autovalutazione del rischio frode da parte dell’Amministrazione;
- il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea (COLAF) che - ai sensi

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.



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<sup>9</sup>;

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

La partecipazione degli stakeholders ai già menzionati sotto - gruppi di lavoro della “Rete dei referenti antifrode”, specifici per l'analisi di singole tematiche o fattispecie rilevanti ai fini dell'attuazione del PNRR, costituisce la garanzia dell'adozione di un sistema di gestione e controllo concertato e qualificato teso a prevenire e ad individuare tempestivamente, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora queste si verifichino, 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 COLAF<sup>10</sup>, della Banca d'Italia – UIF e dell'ANAC, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, potranno declinarsi, attraverso la “Rete dei referenti antifrode” in azioni di diretto supporto alle Amministrazioni titolari di misure PNRR.

Inoltre, numerosi risultano essere gli stakeholder esterni coinvolti nelle diverse attività del Dicastero.

<sup>9</sup> Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea ha funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali. Tratta le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti europei ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati nonché l'elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali, da trasmettere alla Commissione europea in base all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Ai sensi dell'art. 12bis del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013, riguardante le indagini svolte dall'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF), alla luce delle modifiche apportate dal Regolamento (UE, EURATOM) n.2223/2020 del 23 dicembre 2020, il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea ha assunto la qualifica di *Anti Fraud Coordination Service* (AFCOS).

<sup>10</sup> Che potrà far confluire, all'interno della “Rete”, ogni eventuale documento d'analisi e/o d'indirizzo elaborato dall'Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF).



**GENERAL**E



- Cittadini
- Enti Locali
- Altri livelli istituzionali
- Mass media
- Parti sociali
- Organismi comunitari e internazionali
- Istituti di ricerca
- INAPP
- INL
- ANPAL
- Personale dipendente del Ministero
- Fornitori di beni e servizi

**LAVORO**



- Lavoratori
- Disoccupati e inoccupati
- Imprese
- Agenzie per il lavoro
- Servizi per l'impiego
- INAIL
- Istituti di formazione professionale
- Organismi collegiali (Rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità; Comitato nazionale di parità; Comitato nazionale per l'emersione del lavoro irregolare)

**SOCIALE**



- Categorie socialmente svantaggiose (disabili, aziani, poveri)
- Associazioni e formazioni sociali (terzo settore)
- Organismi collegiali
- Servizi di assistenza socio-sanitari
- Imprese socialmente responsabili (Osservatori sul volontariato, l'associazionismo sociale, l'infanzia e l'adolescenza; Consulta nazionale sull'alcool e sui problemi alcoolcorrelati; Comitato per i minori stranieri; Commissione tecnica per il sistema informativo per i servizi sociali; Consulta stranieri immigrati; Commissione d'indagine sull'esclusione sociale)

**PREVIDENZA**



- Pensionati
- Enti previdenziali pubblici e privati
- Organismi collegiali (Nucleo di valutazione della spesa previdenziale)
- Istituti del patronato e di assistenza sociale
- COVIP

Figura 2: elenco dei principali stakeholder, suddivisi nelle diverse politiche del Ministero.

### 3.4 Attività specifiche antifrode: corruzione, conflitto d'interesse e doppio finanziamento

Le principali attività inerenti controllo e audit in tema di prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e doppio finanziamento, nonché di verifica sulle categorie di dati di cui all'art. 22 paragrafo 2 lettera d) del Regolamento (UE) 2021/241, devono riguardare entrambi i macro-ambiti procedurali di riferimento per l'attuazione degli investimenti e delle riforme del Piano, ossia:

- iniziative a regia: attuazione e realizzazione attraverso soggetti diversi dall'amministrazione pubblica responsabile – in questo caso i progetti rientrano nella titolarità di altri soggetti pubblici o privati e vengono selezionati dalle Amministrazioni titolari di interventi PNRR (o dai Soggetti Attuatori delegati) secondo modalità e strumenti amministrativi ritenuti più idonei (es.: avvisi pubblici, manifestazioni di interesse, etc...), in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare e in linea con quanto indicato all'interno del PNRR;
- iniziative a titolarità: attuazione diretta della progettualità da parte dell'amministrazione pubblica che può avvenire attraverso procedure di individuazione dei soggetti realizzatori (imprese pubbliche o private o individui) o destinatari della misura incentivante, nel rispetto normativa pertinente (per esempio il codice dei contratti pubblici per la realizzazione di opere pubbliche, acquisizione beni o servizi).

A livello preventivo, in pieno adeguamento alle prescrizioni inserite nella circolare MEF-RGS 14 ottobre 2021, n. 21, in ogni provvedimento attuativo di selezione dei progetti e/o dei Soggetti Attuatori devono continuare ad essere inseriti specifici riferimenti agli obblighi in tema di prevenzione, individuazione e rettifica



delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e doppio finanziamento, nonché all'implementazione a tutti i livelli delle categorie di dati richieste dall'art. 22 del Regolamento (UE) 241/2021. Parimenti, esplicite previsioni di inserimento delle clausole di assenza dei conflitti di interesse dovranno essere contenute anche nei bandi di gara per l'aggiudicazione degli appalti.

### 3.4.1 Attività di controllo

In conformità con l'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, il Sistema di gestione e controllo è orientato alla verifica del corretto utilizzo delle risorse erogate, secondo le norme applicabili, nonché della corretta attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del PNRR.

L'Unità di Missione, attraverso l'Ufficio di rendicontazione e controllo, effettua le attività di verifica e controllo finalizzate a garantire la correttezza e la regolarità dei dati e delle informazioni da trasmettere all'Ispettorato Generale (sulla base delle quali quest'ultimo elabora le richieste di pagamento alla Commissione Europea) e, più in generale, la tutela degli interessi economici e finanziari dell'Unione. Tali verifiche mirano ad assicurare:

- la capacità degli interventi finanziati di contribuire al raggiungimento di milestone e target;
- la reale ed effettiva realizzazione degli interventi di competenza del Ministero del Lavoro finanziati dal PNRR;
- la regolarità delle spese e la loro conformità ai dispositivi di attuazione euro-unitari e nazionali.

L'Unità di Missione fornisce indicazioni specifiche attraverso la predisposizione di provvedimenti attuativi (circolari, istruzioni operative, etc.) in merito alle attività di verifica in capo ai Soggetti Attuatori. In aggiunta ai controlli ordinari previsti dalla vigente normativa (c.d. "controlli interni di regolarità amministrativo-contabile" e "controlli di gestione") si affiancano ulteriori attività di verifica di competenza dei Soggetti Attuatori di seguito indicate:

- adozione di proprie procedure interne volte a facilitare il conseguimento di milestone e target e a prevenire le criticità, anche sulla base dell'analisi di interventi analoghi realizzati sul territorio, assicurando la conformità ai regolamenti europei e a quanto indicato dall'Amministrazione centrale titolare dell'intervento;
- nel caso in cui si faccia ricorso alle procedure di appalto, rispetto di quanto previsto dal D. Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. e dal d.l. 77/2021;
- vigilanza e controllo sulla regolarità delle procedure e delle spese, e adozione di tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse;
- adozione di misure adeguate volte a rispettare il principio di sana gestione finanziaria secondo quanto disciplinato nel Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046 e nell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e di recupero e restituzione dei fondi che sono stati indebitamente assegnati;
- regolare svolgimento dei controlli ex ante e in itinere sul rispetto delle condizionalità specifiche dei singoli interventi PNRR, del principio DNSH e di tutti i requisiti e principi trasversali;
- registrazione sul sistema ReGiS dei documenti attestanti lo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, di assenza conflitto di interessi e doppio finanziamento e di corretta individuazione del titolare effettivo.



L’Ufficio di rendicontazione e controllo effettua le seguenti verifiche:

- verifiche formali, al 100%, circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spesa, target e milestone inserita nel sistema informatico, rivolte in particolare ad assicurare:
  - la coerenza amministrativa e contabile delle procedure e delle spese relative al progetto approvato, attraverso il controllo della tenuta documentale, della coerenza dei CUP e dei CIG;
  - l'evidenza dei controlli ordinari di legalità e controlli amministrativo-contabili (presenza autodichiarazione/attestazione del Soggetto Attuatore) previsti dalla legislazione nazionale applicabile per gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione degli interventi del PNRR, comprese l'evidenza dei controlli circa l'assenza del doppio finanziamento, della completezza e correttezza dei dati e della documentazione di progetto;
  - la presenza e la coerenza dei dati relativi all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell'intervento e dei valori di conseguimento degli indicatori legati a milestone e target PNRR;
  - la corretta conservazione degli atti e della documentazione giustificativa di progetto sul sistema informatico, al fine di garantire l'accesso per lo svolgimento delle attività di controllo e di audit da parte degli organi competenti.
- verifiche amministrative (anche a campione) che consistono in attività di controllo on desk e in eventuali approfondimenti in loco, sulla base di una accurata analisi e valutazione dei rischi, effettuata anche mediante l'utilizzo del sistema Arachne, laddove compatibile con le caratteristiche specifiche dell'intervento. Tali verifiche sono finalizzate ad assicurare la correttezza e la conformità alla normativa di riferimento delle procedure adottate per l'attuazione degli interventi, nonché l'effettività, la legittimità e l'ammissibilità delle spese sostenute e rendicontate dai Soggetti Attuatori.
- verifiche tramite le funzionalità del sistema informatico sul “doppio finanziamento”.
- verifica al 100% degli indicatori del PNRR (milestone e target), al fine di accertare:
  - la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di target e milestone;
  - la coerenza della tempistica di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto;
  - la coerenza tra l'avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa;
  - la presenza di idonea documentazione a supporto dei valori conseguiti per milestone e target.
- Verifiche in itinere in loco, svolte su base campionaria. A partire dai trenta giorni successivi alla comunicazione di avvio attività da parte del Soggetto Attuatore, l’Ufficio di rendicontazione e controllo può avviare attività di monitoraggio e controllo sul soddisfacente conseguimento di milestone e target mediante verifiche in itinere. Tali verifiche, i cui esiti sono formalizzati attraverso la redazione di apposito verbale, rappresentano un ulteriore approfondimento della fase di controllo e sono finalizzate a verificare:
  - l'effettività del progetto;
  - la natura delle attività svolte rispetto a quanto previsto nel progetto approvato;
  - la corretta realizzazione nei termini e alle condizioni previste dagli accordi sottoscritti;
  - la completezza della documentazione amministrativo-contabile e giustificativa della spesa, e la sua corretta conservazione;
  - l'avanzamento fisico;
  - il rispetto delle norme dell'UE in materia di pubblicità.

Gli esiti delle verifiche svolte verranno registrati nel sistema informatico e verrà garantita la messa in atto di



misure correttive nei casi di irregolarità, segnalando all’Ispettorato Generale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione e conflitto d’interesse. Inoltre, nel caso in cui vengano riscontrate criticità a seguito di controlli/audit da parte di organismi esterni all’Amministrazione, l’Ufficio di rendicontazione e controllo garantirà l’attivazione di tutte le azioni necessarie alla loro risoluzione.

## **A. Controllo formale sulle procedure di selezione dei progetti**

Le Amministrazioni titolari di intervento vigilano affinché siano adottati criteri di selezione degli interventi da finanziare coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR, le “Istruzioni tecniche” allegate alla Circolare n. 21 del 14/10/2021 e le “Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione” allegate alla Circolare n. 30 dell’11/08/2022. Il riscontro tra i provvedimenti attuativi e i citati criteri avviene attraverso appositi strumenti di controllo (ad esempio check-list, registro dei controlli, etc.) coerenti con le citate Istruzioni tecniche.

I Soggetti Attuatori vigilano, sulla base degli impegni formalmente assunti negli accordi sottoscritti con le Amministrazioni titolari, affinché siano adottate azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR.

L’Amministrazione centrale effettua i controlli sulle attività di verifica condotte dai Soggetti Attuatori, eseguendo in particolare controlli formali on desk al 100%, successivamente al caricamento su ReGiS da parte del Soggetto Attuatore della documentazione relativa alla procedura di selezione, e controlli sostanziali on desk – con possibilità di approfondimenti in loco – da svolgere a campione prima della presentazione dei rendiconti di misura all’Ispettorato Generale per il PNRR. Tali controlli sono eseguiti dall’Amministrazione centrale, per il tramite dell’Ufficio di rendicontazione e controllo, mediante compilazione di apposite check-list.

I controlli formali on desk al 100% riguardano le check-list di controllo redatte dai Soggetti Attuatori e la documentazione probatoria relativa all’affidamento attivato.

I controlli sostanziali on desk vertono anch’essi sulle check-list e sulla documentazione probatoria relativa alle procedure di gara registrata su ReGiS da parte dei Soggetti Attuatori, ma il controllo è finalizzato a verificare la veridicità e l’attendibilità di tale documentazione rispetto al contenuto delle procedure stesse. Tali controlli sono eseguiti a campione e possono prevedere lo svolgimento di approfondimenti in loco laddove le verifiche on desk non fossero da sole sufficienti per pervenire a un esito definitivo del controllo.

## **B. Controllo sulle procedure di affidamento e spese del Soggetto Attuatore**

L’Ufficio di rendicontazione e controllo svolge i controlli sulle procedure di affidamento e sulle spese sostenute dai Soggetti Attuatori connesse alla realizzazione del progetto. Tali controlli saranno volti a:

- verificare che i Soggetti Attuatori esterni siano stati individuati secondo le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente (es. in materia di appalti pubblici o di accordi con partner e/o enti in house);
- verificare la piena attuazione del progetto, così come illustrato nella scheda ammessa a finanziamento, e l’avvio tempestivo delle attività nel rispetto della tempistica prevista dal relativo cronoprogramma;
- verificare la piena tracciabilità delle operazioni e che sia stata adottata una codificazione contabile adeguata all’utilizzo delle risorse del Piano, anche nel caso di utilizzo di appositi capitoli del bilancio



finanziario gestionale, al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti;

- controllare la corretta individuazione dei Soggetti realizzatori, ossia i soggetti e/o gli operatori economici a vario titolo coinvolti nella realizzazione dell'intervento ammesso al finanziamento, che dovranno essere scelti nel rispetto della normativa euro-unitaria e nazionale applicabile (es. in materia di appalti pubblici o di accordi con partner);
- verificare i controlli di legalità e i controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile svolti dal Soggetto Attuatore per garantire la regolarità delle procedure e delle spese sostenute prima di rendicontarle all'Amministrazione centrale, nonché la riferibilità delle spese al progetto ammesso al finanziamento sul PNRR;
- adottare tutte le misure necessarie a prevenire, individuare e correggere le irregolarità, le frodi, i conflitti di interesse e ad evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, nonché attivare le necessarie misure correttive volte a ripristinare la legittimità dell'azione amministrativa e delle spese riferibili all'attuazione dei progetti;
- verificare il rispetto degli obblighi connessi al monitoraggio dello stato di avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell'intervento, nonché del conseguimento di milestone e target associati al progetto;
- verificare la corretta presentazione all'Amministrazione centrale delle richieste di pagamento per le spese sostenute, o i costi esposti maturati nel caso di ricorso alle opzioni di costo semplificate (OCS), e controllare l'avanzamento/il conseguimento di milestone e target, per la quota parte associata al progetto;
- controllare l'avanzamento registrato dagli indicatori di output associati al progetto approvato, relativamente al quale sono state inoltrate le domande di rimborso;
- verificare la corretta conservazione (anche eventualmente sul sistema informativo ReGiS o sul Sistema informativo locale adottato) di tutti gli atti e i documenti connessi all'attuazione dell'intervento e all'avanzamento relativo agli indicatori di output;
- verificare il rispetto degli obblighi di informazione e comunicazione e l'inserimento dei riferimenti al finanziamento europeo, al PNRR e all'iniziativa Next Generation EU nella documentazione progettuale.

### C. Controllo su milestone e target del Soggetto Attuatore

Con riferimento alle attività di controllo su milestone e target, l'Ufficio di rendicontazione e controllo accerta:

- la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di milestone e target del PNRR associati ai progetti inseriti nel sistema di monitoraggio;
- la coerenza della tempistica di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto e tra l'avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa, in riferimento a tutti i progetti finanziati;
- la presenza di un'idonea documentazione a supporto dei valori realizzati per milestone e target.

Tali attività sono funzionali alla valutazione circa l'effettivo conseguimento di milestone e target. Al riguardo, si precisa che la rendicontazione ha carattere continuativo ed è effettuata al momento del soddisfacente conseguimento degli obiettivi, in base a quanto previsto dall'allegato CID e dagli Operational Arrangements, tenendo in considerazione le scadenze previste.



In particolare, alla scadenza prevista per il conseguimento di milestone e target, l’Ufficio di rendicontazione e controllo effettua la verifica sul loro conseguimento attraverso gli strumenti di reportistica, che consentono di verificare lo stato di conseguimento degli obiettivi stabiliti, nonché tramite la documentazione probatoria (evidence) a supporto e le informazioni presenti sul sistema informativo ReGiS. Tale verifica viene svolta mediante l’utilizzo di una check-list appositamente predisposta contenente punti di controllo specifici per ciascuna milestone e target, volti a garantire la corretta ed esaustiva implementazione del Report di avanzamento M&T nei suoi aspetti formali e sostanziali. Tale check-list, debitamente compilata su ReGiS e controfirmata dal Dirigente preposto all’Ufficio di rendicontazione e controllo, è oggetto di caricamento nella sezione “documenti rendicontativi” presente per ogni intervento nella tile “Avanzamento M&T” del sistema ReGiS.

A seguito della formalizzazione della check-list per la verifica di milestone e target, il Responsabile dell’Unità di Missione provvede a redigere e firmare la Dichiarazione di gestione per tutti i milestone e target oggetto di rendicontazione, connessi alle richieste di pagamento alla Commissione Europea.

L’Ufficio di rendicontazione e controllo provvede, successivamente, a confermare il contenuto delle informazioni di avanzamento attraverso la procedura di consuntivazione sul sistema ReGiS, con la quale è ufficializzato il dato di avanzamento M&T all’Ispettorato Generale per il PNRR.

### 3.4.2 Conflitto d’interesse

In linea con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea “Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitto di interessi a norma del regolamento finanziario” (2021/C 121/01), si ritiene che esista un conflitto di 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”. Si tratta, nello specifico, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l’imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell’esercizio del potere decisionale.

Come sancito dall’articolo 6-bis della legge n. 24/1990, il responsabile di un procedimento e i titolari degli uffici competenti a adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo-procedimentali e il provvedimento finale sullo stesso devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche solo potenziale. Sull’astensione decide il responsabile dell’Ufficio di appartenenza.

Il Piano Nazionale Anticorruzione precisa altresì che la segnalazione debba essere indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l’imparzialità dell’agire amministrativo. Il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall’incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l’espletamento dell’attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall’incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento.

Con riferimento al controllo sull’assenza del conflitto d’interessi, l’Unità di Missione ha recepito le indicazioni fornite dalla Circolare MEF – RGS 13 del 28 marzo 2024 e nello specifico dall’Appendice Tematica – La prevenzione e il controllo del conflitto di interessi, allegata alla menzionata Circolare. Sono stati acquisiti gli



strumenti predisposti dal MEF e allegati all'appendice tematica e sono state recepiti i contenuti dell'Appendice adattandoli alle specifiche caratteristiche degli interventi finanziati.

In particolare, nei Manuali del soggetto attuatore allegati al SiGeCo è stata prevista una sezione che descrive, in coerenza con l'Appendice allegata alla circolare 13/2024, le responsabilità dei Soggetti attuatori circa il controllo sull'assenza del conflitto di interessi. Nel dettaglio, il controllo dev'essere effettuato:

- nella fase di predisposizione dell'avviso/bando per la selezione dei progetti e/o Soggetti attuatori, con la previsione dell'obbligo da parte del proponente (Legale rappresentante) e del Titolare effettivo - qualora non coincidente con il Legale rappresentante - di rilascio di una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi nei confronti dell'Amministrazione/Ente esterno delegato alla selezione;
- nella fase di affidamento al personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nella procedura di selezione dei progetti, prevedendo l'obbligo di acquisire le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi del proprio personale interno/esterno coinvolto;
- nella fase di istruttoria delle domande di partecipazione all'Avviso/Bando di selezione dei progetti e/o Soggetti attuatori, con l'acquisizione e nella verifica formale (al 100%) dei dati forniti e delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi rese dai partecipanti all'Avviso/Bando di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori;
- nella fase di stipula della Convenzione/Atto d'obbligo e/o atto di ammissione a finanziamento e assegnazione risorse, verificando la veridicità di quanto dichiarato nelle precedenti fasi.

L'adempimento di tali obblighi di controllo viene assolto e attestato attraverso la compilazione dei punti di controllo presenti nelle check-list definite dall'Unità di Missione ed indicate ai Manuali del Soggetto attuatore, nonché con gli strumenti previsti dalla Circolare MEF – RGS 13 del 28 marzo 2024, quali la “check-list sul conflitto di interessi nella procedura di gara” e la “Dichiarazione di assenza del conflitto di interessi del personale interno ed esterno del Soggetto attuatore” che costituiscono i documenti da riportare come allegati al punto di controllo n. 3 dell'Attestazione, sia lato procedura che lato spesa. I suddetti documenti sono allegati ai Manuali del soggetto attuatore predisposti per ciascun intervento.

I Manuali dei soggetti attuatori della Riforma Gol e dell'Investimento Duale caratterizzati da affidamenti che non si configurano come appalti ma come concessioni di contributi con numerosi soggetti affidatari delle risorse hanno reso necessari alcuni adattamenti che tenessero conto di questa specificità.

Infatti, per quanto riguarda le procedure che non risultano avere nessuna forma di discrezionalità o valutazione da parte dell'Amministrazione regionale (ad esempio doti, assegni o voucher) e caratterizzate da assenza di valutazione discrezionale, ad esempio l'assenza di nomina di una Commissione o di un Nucleo di valutazione e presenza di automatismi anche informatici nell'avanzamento della proposta di partecipazione, le Regioni possono compilare la check-list “Conflitto di interessi Avvisi” dando evidenza nelle note, in modo puntuale e verificabile anche da controllori esterni come l'Unità di Missione, l'Organismo indipendente di Audit, la Commissione europea, etc., che la procedura non prevede alcuna forma di discrezionalità e, pertanto, tale controllo non è applicabile sulla procedura considerata.

L'Ufficio di rendicontazione e controllo, in coerenza con i contenuti dell'Appendice tematica allegata alla circolare 13/2024, alla presentazione di un rendiconto sulla Piattaforma ReGiS procede ai controlli formali, aventi ad oggetto le modalità con cui lo stesso è stato sottoposto a verifica e, a campione, svolge i controlli sostanziali sulle procedure e sulle spese incluse nel rendiconto presentato.

In relazione all'individuazione e contrasto di conflitto di interessi l'Unità di missione per il PNRR presidia in modo particolare:



- In fase di verifica formale dei rendiconti, la presenza e adeguata compilazione della documentazione richiesta (check-list verifica conflitto di interessi) per il punto di controllo specifico sull'assenza di conflitto di interesse dell'Attestazione sia lato procedura di gara che lato spesa (punto n. 3 dell'Attestazione).
- In fase di controllo sostanziale a campione, la presenza delle dichiarazioni di assenza del conflitto di interesse del RUP, nonché dei componenti della commissione esaminatrice nominata e di ogni altro soggetto tenuto a tale onere. Una volta verificato la presenza di tale documentazione, questa è oggetto di approfondimenti sia circa il contenuto delle dichiarazioni, che in riferimento ai nominativi in queste indicate. Infatti, l'Unità di Missione verifica la veridicità della documentazione confrontando tra di loro in primis i nominati indicati e successivamente con gli esiti del controllo risultanti dall'interrogazione del Sistema informativo comunitario antifrode “ARACHNE”, con relativa estrazione del report e conservazione dello stesso nell'archivio dell'Amministrazione, con le risultanze ottenute dalla verifica sui singoli soggetti indicati nelle dichiarazioni sulla Piattaforma PIAF, con relativa estrazione di un report e conservazione dello stesso nell'archivio dell'Amministrazione; nonché dal confronto dei dati indicati con quanto risultante dalle informazioni presenti nelle visure della Camera di commercio relative alle società ed enti partecipanti agli affidamenti.

### 3.4.3 Doppio finanziamento

In attuazione del Regolamento UE 2021/241, l'Unità di Missione per il PNRR è impegnata nel contrastare il rischio di doppio finanziamento. La circolare MEF-RGS n. 33/2021 poi aggiornata dalla circolare MEF-RGS n. 13/2024 che ha provveduto alla pubblicazione dell'Appendice tematica PNRR – La duplicazione dei finanziamenti”, ha chiarito che, in linea generale, i Soggetti attuatori possono alimentare la spesa riferita ad un unico progetto facendo riferimento anche a più fonti finanziarie (c.d. cumulo, cioè la possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo “cumulate” a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento), precisando che il divieto di doppio finanziamento riguarda esclusivamente l'ipotesi in cui il Soggetto attuatore finanzi gli stessi costi sia attraverso risorse PNRR sia tramite altri programmi dell'Unione o risorse ordinarie del bilancio statale. L'articolo 9 del Regolamento UE 2021/241 stabilisce infatti che “il sostegno nell'ambito dello strumento si aggiunge a quello fornito da altri programmi e strumenti dell'Unione. Le riforme e i progetti d'investimento possono ricevere un sostegno da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo”. Al contempo, l'articolo 28 dedicato stabilisce che: “la Commissione e gli Stati membri garantiscono complementarietà, sinergia, coerenza e uniformità tra i diversi strumenti a livello dell'Unione, a livello nazionale e regionale, sia in fase di pianificazione che di attuazione”.

La circolare 13/2024 chiarisce che non può essere previsto un sostegno da parte di altri fondi UE per la copertura dei costi stimati per le attività di ciascuna Misura PNRR, necessarie al raggiungimento dei relativi milestone e target finanziati dall'RRF. In caso contrario, si verificherebbe una duplicazione dei finanziamenti a livello di Misura PNRR.

Ciò considerato, la CE prevede la possibilità di finanziare le Misure del Piano anche con altri fondi UE,



in ottica di complementarità, promuovendo le sinergie e il coordinamento tra il Dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione (in coerenza con l'art. 28 del Reg. (UE) 2021/2418) solo nei casi in cui sussistono congiuntamente le seguenti condizioni:

1. il finanziamento con altri fondi UE delle Misure è previsto (ai sensi all'art. 18, paragrafo 4, lettera l, del Reg. UE 2021/241) in sede di negoziato del Piano con la CE oppure in occasione delle modifiche dello stesso, durante la sua attuazione;
2. il finanziamento con altri fondi UE deve riguardare attività al di fuori/ulteriori alla performance (attività extra performance) mentre le attività previste per il conseguimento della performance sono finanziate esclusivamente con l'RRF (divieto di concorrere al raggiungimento della milestone/target PNRR con ulteriori risorse europee);
3. l'Amministrazione garantisce una demarcazione/distinzione tra attività progettuali oggetto di performance e attività progettuali extra performance e delle relative fonti finanziarie utilizzate (RRF, altri fondi UE)".

Inoltre, così come chiarito dalla Commissione europea con nota Ref. Ares (2023)845411 del 06/02/2023, il doppio finanziamento può manifestarsi in due differenti ipotesi:

- a livello di Stato membro, costituisce doppio finanziamento l'introduzione del riferimento al concorso di fondi strutturali unicamente in una fase successiva all'adozione della CID e del PNRR, in cui si è proceduto alla stima e alla successiva allocazione delle risorse per i diversi interventi;
- a livello di percettore finale, costituisce doppio finanziamento l'ipotesi nella quale il percettore finale (Soggetto attuatore/Soggetto esecutore) ottenga, attraverso lo Stato membro e/o da parte di altri fondi dell'Unione Europea, il supporto per lo stesso costo al fine di raggiungere lo stesso risultato finale.

L'Unità di Missione per il PNRR ha previsto specifiche procedure con l'obiettivo di prevenire le ipotesi di doppio finanziamento.

In chiave di prevenzione del doppio finanziamento e monitoraggio del quadro finanziario a sostegno delle attività programmate, il sistema informativo ReGiS rappresenta lo strumento attraverso il quale avere una visione completa della distribuzione dei fondi ai Soggetti attuatori e delle relative fonti di finanziamento. Nello specifico, viene chiesto ai Soggetti attuatori di prevedere l'utilizzo di uno specifico conto di tesoreria unica per i finanziamenti PNRR, utilizzando il CUP come strumento per tracciare e ricostruire i movimenti finanziari che hanno portato alla realizzazione dell'intervento in questione, al fine di garantirne trasparenza e tracciabilità.

L'Unità di Missione partecipa ai comitati di sorveglianza dei programmi europei con il ruolo di membro consultivo e, semestralmente, trasmette alle autorità di gestione un aggiornamento sui risultati relativi al conseguimento del target a valere sulle risorse PNRR. Tale aggiornamento è contenuto nelle schede regionali elaborate periodicamente dall'Unità di Missione e pubblicate sul sito.

L'Ufficio di rendicontazione e controllo sulla base degli esiti di un approfondimento dell'Ufficio di monitoraggio ha introdotto un controllo specifico destinato agli interventi realizzati attraverso progetti per i quali i soggetti attuatori hanno acquisito un CUP a natura mista, ossia avente una quota di risorse a valere su finanziamenti UE diversi da PNRR per i quali si ritiene più sensibile il rischio di un doppio finanziamento.

L'Ufficio di monitoraggio, infatti, verifica i progetti e il loro contributo ai target UE che sono associati a CUP aventi natura finanziaria mista.

L'obiettivo è mettere in evidenza come la performance che tali progetti generano in chiave di contributo



alla realizzazione dei target PNRR sia sempre posta a valere su fonti di finanziamento compatibili con il programma (PNRR, PNRR + nazionali o nazionali/regionali). Il fine è quello di assicurare un monitoraggio rafforzato dei progetti potenzialmente più esposti al rischio di un potenziale doppio finanziamento con l'obiettivo di prevenire anche in via prospettica l'insorgenza del fenomeno.

Nell'ambito del processo attuativo, inoltre, gli atti di convenzionamento stipulati tra l'Amministrazione centrale e il Soggetto attuatore, nonché i successivi dispositivi attuativi, declinano l'impegno delle parti a adottare tutte le misure atte a prevenire e contrastare irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi e doppio finanziamento. Il controllo dell'Unità di Missione, soprattutto nella fase di predisposizione delle procedure e di progettazione, per i casi di doppio finanziamento, avviene anche attraverso l'interrogazione delle banche dati pubbliche disponibili (es.: Open Coesione, OpenCUP, ecc.) o di ulteriore piattaforma informatica messa a disposizione dall'Ispettorato Generale per il PNRR e/o dalla Commissione europea.

Con specifico riguardo alle verifiche ex ante delle procedure di selezione dei Soggetti attuatori, svolte in conformità con le circolari MEF-RGS n. 21/2021, n. 33/2021 e n. 13/2024, l'Unità di Missione accerta (tramite check-list di controllo predisposte dall'Ufficio I) la coerenza dei documenti di programmazione anche sotto il profilo della distinzione degli obiettivi raggiunti, in ragione della natura delle diverse fonti di finanziamento utilizzate.

In via ulteriore, l'Unità di Missione aggiorna con la periodicità richiesta dall'Ispettorato Generale per il PNRR le tabelle finanziarie con l'indicazione del concorso dei fondi al conseguimento dei target. Secondo i meccanismi di verifica degli OA, ciascuno Stato membro in occasione della relazione semestrale deve indicare eventuali finanziamenti e co-finanziamenti provenienti da altri programmi/fondi dell'Unione (es. FESR, FSE, ecc.) ricevuti da un investimento o da una riforma sostenuti nell'ambito del PNRR, al fine di fornire e raccogliere informazioni fondamentali per garantire la prevenzione del doppio finanziamento. In occasione della relazione semestrale l'Unità di Missione è tenuta a fornire, tramite il sistema ReGiS, i seguenti dati:

- nome del fondo o dei programmi dell'UE;
- importo ricevuto per fondo/programma dell'UE;
- importo totale previsto dal fondo/programma dell'UE;
- descrizione dei costi sostenuti dall'altro fondo/programma dell'UE, con lo scopo di dimostrare chiaramente che gli altri fondi dell'UE non coprono gli stessi costi previsti nel PNRR.

Gli uffici dell'Unità di Missione per il PNRR provvedono a effettuare i seguenti controlli ex ante ed ex post anche attraverso l'utilizzo di specifiche check-list sulle procedure svolte e sulla spesa rendicontata:

- controlli ex ante sui dispositivi di attuazione: al fine di verificare la coerenza con la programmazione, anche con riferimento alla complementarità dei fondi, e il raggiungimento di milestone e target, oltre che per verificare la presenza di adeguate previsioni nel dispositivo stesso di modalità e strumenti per tracciare il raggiungimento di milestone e target con fondi RRF o con altri fondi (controlli di competenza dell'Ufficio di coordinamento della gestione);
- controlli ex post sulle procedure: al fine di verificare la conformità di quanto attestato nello svolgimento del processo attuativo con la documentazione prodotta;
- controlli ex post sulla spesa: per garantire il rispetto del principio della sana gestione finanziaria dei fondi pubblici e della corretta esecuzione delle operazioni. Elementi fondamentali oggetto di controllo



sulla spesa rendicontata sono le fatture o documenti equivalenti ed i relativi giustificativi di pagamento. In ottemperanza al divieto di doppio finanziamento, ai sensi del Regolamento UE 1303/2013 (articolo 65), sussisterà pertanto l'obbligo di riportare sui titoli di spesa e sui giustificativi di pagamento oltre al Codice Unico di Progetto (CUP), anche il Codice Identificativo di gara (CIG) se presente, il titolo del progetto e il programma di riferimento, oltre all'importo rendicontato. Particolare attenzione sarà prestata alle spese riconducibili a CUP che prevedono un finanziamento RRF e di altri fondi: questo sarà considerato come indice di rischio specifico da prendere in considerazione in fase di campionamento della spesa. Il controllo sarà effettuato attraverso le piattaforme (PIAF, ARACHNE, OpenCUP) messe a disposizione dell'Unità di Missione dalle quali quest'ultima estrarrà le informazioni necessarie. Dalla pubblicazione della circolare MEF-RGS n. 13/2024 che ha adottato l'appendice tematica, tra le altre, relativa alla duplicazione dei finanziamenti, l'Unità di Missione richiede ai Soggetti attuatori la compilazione della Dichiarazione di assenza di duplicazione dei finanziamenti in occasione della sottoposizione del rendiconto di progetto su ReGiS.

Il controllo destinato a ridurre il rischio di doppio finanziamento è rimesso anche ai Soggetti attuatori in tutte le fasi di selezione e gestione dei progetti come descritto nei Manuali di misura ai quali si rinvia e attestato attraverso i punti di controllo presenti nelle check-list definite dall'Unità di Missione in allegato ai Manuali di misura.

## 4 Le fasi del ciclo antifrode: strumenti e misure da adottare

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 EGESIF 14-0021-00 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”:



### 4.1 Prevenzione

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 nell'Amministrazione di una cultura etica di lotta alla frode;
- 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 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);
- il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di ad hoc (es. il sistema informativa 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;
- l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di analisi dei potenziali rischio di frode (es. sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE).

#### 4.1.1 Formazione e sensibilizzazione

La Strategia antifrode del MLPS in merito alle misure PNRR, anche al fine di alimentare un processo virtuoso di prevenzione delle frodi, favorisce l'attivazione di iniziative di sensibilizzazione e formazione sul tema finalizzate ad aumentare il livello di partecipazione all'obiettivo di tutela del bilancio comunitario e nazionale incrementando, al contempo, conoscenze, consapevolezza e pratica del personale coinvolto nei processi di gestione, controllo e rendicontazione delle riforme del PNRR.

Le attività di sensibilizzazione puntano in generale allo sviluppo di una cultura "etica", perseguitibile 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.

Con riferimento specifico all'Unità di Missione PNRR MLPS, l'attività formativa in tema di lotta alla frode - a beneficio di tutto il personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nei processi di gestione delle



riforme (sia di livello dirigenziale che funzionale) - è stata resa possibile attraverso i corsi di formazione continua erogati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Essa ha avuto 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, il MLPS ha attenzionato in particolare 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:

- appalti pubblici;
- procedure di controllo amministrativo contabile;
- principi, procedure e strumenti di controllo aggiuntivo PNRR;
- competenze comportamentali;
- etica pubblica;
- utilizzo dei sistemi informativi antifrode ARACHNE e PIAF.

Con specifico riferimento ai membri Udm che compongono il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode, ciascuno di questi ha conseguito, con riferimento alle tematiche sovraccitate, almeno un attestato di partecipazione ai relativi corsi erogati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione; un componente ha conseguito il *Diploma di esperto in Appalti pubblici - Corso di formazione avanzata utile per la qualificazione delle stazioni appaltanti - In collaborazione con ANAC* ed un altro componente il *Diploma di esperto in Prevenzione della corruzione e trasparenza - In collaborazione con Avvocatura dello Stato*, entrambi presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

#### 4.1.2 Le iniziative previste dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione MLPS 2023-2025

Iniziative specifiche in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione ed al conflitto di interessi discendono dall'attuazione di procedure e misure adottate dal MLPS in conformità alle indicazioni contenute nel "Piano nazionale anticorruzione" (PNA) e 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".

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con DM 29 marzo 2023, n. 50, ha provveduto all'adozione del Piano integrato attività e organizzazione (PIAO) 2023-2025.

In particolare, con DM n. 5 del 12 gennaio 2022 si è proceduto alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), dott.ssa Grazia Strano.

Al fine di affiancare e supportare operativamente il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, con decreto del Ministro n. 25 del 22 febbraio 2023 sono stati individuati i referenti per la



prevenzione della corruzione, dirigenti di II fascia delle singole strutture.

Fondamentale è stato il raccordo operato con i responsabili della predisposizione delle altre sezioni nell'ambito della Cabina di regia PIAO - istituita con decreto del Segretario Generale del 27 settembre 2022, n. 59 - ove è stata anche valorizzata la collaborazione tra RPCT e OIV per la migliore integrazione tra la sezione anticorruzione e la sezione performance del PIAO. In merito alle modalità di raccordo ed interazione occorre specificare che il coordinamento è stato espletato dal Segretario generale.

Con riferimento alle misure specifiche previste nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione e nel Sistema di Gestione e Controllo PNRR del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, si rappresentano le seguenti:

- **PIAO 2023-2025: metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del rischio corruttivo con identificazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti**

Il PIAO 2023-2025 contempla la declinazione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza in conformità a quanto indicato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022 – approvato con Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023 – e ai contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Per la definizione degli obiettivi strategici si è proceduto alla valutazione d'impatto del contesto esterno e del contesto interno.

Lo scopo della valutazione di impatto del contesto esterno è quello di evidenziare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi.

La rilevazione degli stakeholder costituisce, infatti, il primo passaggio della valutazione d'impatto del contesto esterno in quanto rende maggiormente evidenti i collegamenti tra le diverse relazioni istituzionali e gli eventuali rischi rinvenibili. Costituisce l'operazione imprescindibile per individuare l'utenza in riferimento alla quale misurare la capacità dell'amministrazione di generale valore pubblico attraverso gli strumenti propri della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Attraverso l'applicativo attualmente in uso per la gestione del rischio, che prevede la compilazione di uno specifico campo, sono stati individuati tutti i “soggetti interni/esterni coinvolti” nei procedimenti o nei processi reputati a rischio.

Il fine della definizione del contesto interno è quello di individuare quegli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo.

L'esame è stato svolto valorizzando i seguenti elementi, presenti anche in altre sezioni del PIAO:

- la distribuzione dei ruoli e delle responsabilità attribuite, la qualità e quantità del personale
- le risorse finanziarie di cui si dispone;
- le rilevazioni di fatti corruttivi interni che si siano verificati;
- gli esiti di procedimenti disciplinari conclusi;
- le segnalazioni di whistleblowing.

Con particolare riferimento alla ricognizione dei procedimenti, prevista dall'art. 35 del d.lgs. 33/2013 e



ss.mm.ii, e dei processi a rischio corruzione, ai sensi della n. 190/2012, questa è stata effettuata dai titolari di ogni Centro di Responsabilità, con l'ausilio dei referenti della rete e dei dirigenti, mediante l'utilizzo dell'applicativo informatico “Mappatura dei procedimenti e risk management”. L'Unità di Missione ha provveduto ad individuare tre Procedimenti di propria competenza, cui corrispondono specifiche aree di rischio.

I procedimenti sono:

- Controllo di conformità su progetti e avvisi PNRR, sulla base di: Regolamento n. 241/2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza; art. 8 comma 1 d.l. 77/2021, convertito con modificazioni nella legge 108/2021; artt. 1 e 2 del Decreto Interministeriale dell'11 ottobre 2021;
- Verifica dei dati di avanzamento finanziario e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, sulla base di: Regolamento n. 241/2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza; art. 8 comma 1 d.l. 77/2021, convertito con modificazioni nella legge 108/2021; artt. 1 e 2 del Decreto Interministeriale dell'11 ottobre 2021;
- Verifica sul conseguimento di traguardi (milestone) e obiettivi (target), e controllo sulla regolarità delle spese, sulla base di: Regolamento n. 241/2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza; art. 8 comma 1 d.l. 77/2021, convertito con modificazioni nella legge 108/2021; artt. 1 e 2 del Decreto Interministeriale dell'11 ottobre 2021.

In ossequio ai criteri di digitalizzazione e semplificazione enunciati anche nel d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale), l'intero processo di gestione del rischio ex lege n. 190/2012 è stato “ripensato” in modalità digitale e svolto, come di consueto, mediante l'applicativo informatico “Mappatura dei procedimenti e risk management”. In tal modo, ci si è avvalsi di strumenti e procedure digitalizzate idonei a semplificare e a facilitare le relative attività.

Dopo aver proceduto all'individuazione delle aree di rischio, dei processi e dei relativi procedimenti/attività a rischio corruzione gli uffici hanno identificato uno o più eventi a rischio in riferimento a ciascun procedimento/attività.

Gli eventi rischiosi individuati sono stati successivamente formalizzati attraverso la predisposizione del registro dei rischi (o catalogo dei rischi), dove per ogni oggetto di analisi (processo o attività) è stato riportato il Centro di Responsabilità, il processo, l'area di rischio e il livello di rischio e analizzati attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, ovvero di quei fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

Successivamente, gli uffici hanno effettuato una stima del livello di esposizione al rischio secondo un approccio di carattere valutativo che prevede l'utilizzo di specifici indicatori di valutazione specificamente calibrati sulla realtà del Ministero (l'opacità del processo decisionale, il grado di discrezionalità del decisore interno all'amministrazione, la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo, la manifestazione di eventi corruttivi in passato nel procedimento/attività esaminato/a ed i controlli effettuati) e la formulazione di un giudizio sintetico di carattere qualitativo supportato dall'indicazione dei dati oggettivi e delle evidenze utilizzate per individuare i valori degli indici di rischio e delle motivazioni della misurazione applicata.



La ponderazione del rischio ed il conseguente calcolo di quello residuo è stata realizzata tenendo conto sia dell'efficacia (o inefficacia) delle misure già poste in essere nell'annualità, sia delle eventuali variazioni di contesto interno ed esterno e sulla base dei suoi esiti gli uffici devono riportare la motivazione della flessione o della mancata flessione.

#### 4.1.3 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”.

Il Codice di comportamento del Ministero del lavoro è stato approvato con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali n. 105 del 1 giugno 2022, e pubblicato nel sito istituzionale - Sezione Amministrazione Trasparente.

L’Amministrazione ha provveduto ad introdurre i Patti di Integrità al fine di neutralizzare potenziali rischi correlati alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, alle concessioni o erogazioni di sovvenzioni, etc.

Nel corso del 2023 è stata inoltre valorizzata la formazione sui temi dell’etica e della legalità sia come misura di contrasto alla corruzione, sia come misura di sostegno di altre misure, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione.

#### 4.1.4 Misure per garantire pubblicità e trasparenza

Con riferimento all’annualità 2023, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha sottoposto per condivisione a tutti i Centri di Responsabilità la scheda degli obblighi di pubblicazione e dei flussi informativi del Ministero, contenente l’elenco aggiornato sia degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, che dei relativi uffici responsabili della trasmissione e pubblicazione dei connessi documenti, informazioni e dati.

La tabella è stata predisposta in analogia all’allegato 1 della delibera ANAC n. 1310/2016, e modificata in base alle indicazioni contenute nel PNA 2022 e negli allegati 2 e 9.

La tabella è parte integrante della Sezione Rischi corruttivi e trasparenza.

Gli uffici responsabili dell’assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 sono stati individuati in base alle specifiche competenze attribuite dal d.P.R. 15 marzo 2017 come modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 giugno 2021, n. 140 e dal DM 25 gennaio 2022, n. 13.

I flussi informativi del MLPS sono articolati nel seguente modo: ciascuna Direzione generale/ Centro di Responsabilità (*rectius* i dirigenti del Centro di Responsabilità) individua i dati, le informazioni e i documenti



di competenza da pubblicare e li trasmette al/i redattore/i interno/i del Centro di Responsabilità, che provvede alla pubblicazione nella sezione “Amministrazione Trasparente”.

L’attività di pubblicazione, pertanto, non è svolta a livello “centralizzato” da un unico ufficio, ma è posta in essere in modalità “decentralizzata” dai singoli Centri di Responsabilità competenti anche per l’elaborazione del dato e dell’informazione.

Dal mese di luglio 2023 il Ministero si avvale, in riuso, del Portale Amministrazione Trasparente (PAT), soluzione applicativa sviluppata da ISWEB S.p.A. e già in uso presso altre Amministrazioni.

Al fine di consentire a tutti i Centri di Responsabilità di procedere alle pubblicazioni di competenza, sono state organizzate diverse sessioni formative per spiegare ai dipendenti/redattori le funzionalità del nuovo applicativo informatico.

Nel corso del triennio il Ministero proseguirà nell’azione, già in corso, di miglioramento continuo dell’informazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente”, attraverso la verifica del corretto caricamento dei dati, delle informazioni e dei documenti sulla nuova piattaforma da parte di tutti i centri di responsabilità, non solo sotto il profilo della completezza, ma anche della qualità, sub specie di fruibilità e di accessibilità per tutti gli stakeholder.

Nella sottosezione del Portale Amministrazione Trasparente denominata Altri contenuti/Dati ulteriori sono pubblicati ulteriori contenuti, non oggetto specificamente di obblighi di pubblicazione (art. 7 bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013; art. 1, co. 9, lettera f), legge 190/2012), che l’amministrazione ha inteso valorizzare per potenziare l’attuazione della misura della trasparenza.

Tali dati sono stati individuati tenendo conto delle caratteristiche strutturali e organizzative del MLPS e delle competenze allo stesso assegnate (ad es. è stata prevista una sottosezione ad hoc denominata “Aiuti di stato” e contenente le informazioni riportate nel “Registro Nazionale degli aiuti di Stato”) e dell’opportunità di valorizzare contenuti istituzionali di rilievo quali “Gli atti di notifica” per pubblici proclami disposti dall’Autorità Giudiziaria e la “Protezione dei dati personali”.

Nel corso del prossimo triennio si valuterà l’opportunità di incrementare i dati riportati nella predetta sottosezione “Altri contenuti” sia traendo spunto da eventuali richieste o osservazioni provenienti dagli stakeholder (ad es. in sede di consultazione della presente sottosezione del PIAO o a seguito delle richieste di accesso civico generalizzato pervenute) sia in relazione a specifiche esigenze di trasparenza collegate all’attuazione della presente sottosezione del PIAO.

Infine, sempre nell’ottica di rafforzamento della trasparenza, è intenzione dell’amministrazione dare evidenza, in linea con quanto indicato dal Presidente dell’ANAC con comunicato del 23 luglio 2019, ai testi integrali dei contratti in esecuzione della programmazione biennale, e ai relativi aggiornamenti, procedendo, ai sensi dell’art. 7 bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, a oscurare i dati personali presenti e implementare e aggiornare la sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione Attuazione misure PNRR.

Nella suddetta sottosezione vengono periodicamente pubblicati gli atti normativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l’attuazione delle misure di competenza, così come richiesto dalla circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 della RGS “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”.



#### 4.1.5 Servizio di Whistleblowing

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

In attuazione della direttiva europea 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione, il Decreto legislativo n. 24/2023 introduce la nuova disciplina del whistleblowing in Italia le cui disposizioni avranno effetto a partire dal 15 luglio 2023, con una deroga per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell’ultimo anno, una media di lavoratori subordinati non superiore a 249. Per questi l’obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna avrà effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023<sup>11</sup>.

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

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

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

#### 4.1.6 Monitoraggio periodico del rischio frode

Nell’attuazione della Strategia Generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l’Unità di Missione PNRR effettua un monitoraggio periodico dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei Soggetti Attuatori delle operazioni e dei contraenti.

Il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 6 agosto 2021 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, ai punti 4 e 5 prevede che le Amministrazioni titolari degli interventi adottino ogni iniziativa necessaria ad assicurare l’efficace e corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e vigilino sulla tempestiva, efficace e corretta attuazione degli interventi di rispettiva competenza, curando la rilevazione dei relativi dati finanziari, fisici e procedurali.

In tale quadro, con decreto del Ministro del Lavoro n. 28 del 23 dicembre 2021 è stato costituito l’Osservatorio per la trasparenza nell’utilizzazione delle risorse del programma nazionale per l’Occupabilità dei Lavoratori.

L’Osservatorio, in via collaborativa e al fine di poter riferire al Ministro per le conseguenti valutazioni e determinazioni, nonché per effettuare una ricognizione delle procedure in essere, monitorare l’efficace e corretto utilizzo delle risorse finanziarie del PNRR, ha il compito di acquisire informazioni dalle Regioni, dalle province autonome, dall’ANPAL e dai soggetti pubblici e privati appartenenti alla rete dei servizi per le

<sup>11</sup> Si precisa, che le segnalazioni effettuate fino al 14 luglio 2023 continuano ad essere disciplinate dal previgente assetto normativo e dalle Linee guida ANAC di cui alla delibera 469/2021. Per quanto concerne, invece, i soggetti privati che hanno impiegato, nell’ultimo anno, una media di lavoratori subordinati non superiore a 249, ed hanno adottato il modello 231 o intendano adottarlo, per le segnalazioni effettuate fino al 17 dicembre si continuano a gestire i canali di segnalazione secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 231/2001.



politiche attive del lavoro di cui all'art.2 comma 2 del decreto legislativo 150 del 2015, sullo stato di attuazione del programma in tema di formazione e politiche attive del lavoro.

I compiti di cui al comma 1 sono volti a prevenire eventualità criticità e a favorire il dialogo e la collaborazione con le regioni e le province autonome mediante l'indicazione di azioni generali preventive e di procedure di prevenzione, l'offerta del supporto per la promozione delle buone prassi, e l'eventuale suggerimento di indicatori di qualità, utili ai fini della segnalazione di eventuali situazioni critiche di cui l'Osservatorio venga a conoscenza nello svolgimento delle attività espletate.

L'Osservatorio è composto da un rappresentante dell'Ufficio di Gabinetto, dal Segretario generale, da un rappresentante della Direzione Generale degli ammortizzatori sociali e della formazione, dell'ANPAL, della Guardia di finanza, della Regione Lazio e della Regione Veneto.

L'Ufficio di Coordinamento della gestione, per il tramite delle Unità Funzionali, può altresì ricavare ulteriori elementi sintomatici di frode e/o irregolarità dalla consultazione della banca dati ARACHNE concernente le informazioni pubblicamente disponibili sulle società e sui membri dei loro consigli di amministrazione:

- informazioni generali (indirizzo, telefono, sito web...);
- informazioni finanziarie risultanti dall'ultimo bilancio di esercizio pubblicato;
- informazioni relative alla proprietà tra società;
- relazioni di proprietà e funzionali tra società e persone fisiche;
- elenchi globali PEP (persone politicamente esposte);
- elenchi globali di sanzioni;
- elenchi globali di misure esecutive;
- elenchi globali di attività illecite.

In coerenza con quanto previsto dalle "Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE", sono adottate modalità specifiche per identificare le operazioni che potrebbero essere esposte al rischio di frode e al conflitto d'interesse. In questo quadro, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Piano, l'Unità di missione si avvale dello strumento ARACHNE quale piattaforma di Business Intelligence e di analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE per un utilizzo anche in fase preventiva del rischio.

In particolare, la procedura di campionamento deve basarsi su un'analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come rischio elevato e/o significativo, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse.

I criteri e/o i parametri di rischio utilizzati ai fini del calcolo prendono in considerazione le seguenti dimensioni di analisi:

- elementi di rischio derivanti dal sistema informativo antifrode ARACHNE;
- elementi di rischio intrinseco dei progetti finanziati (es: importo, tipo procedura, modalità rendicontativa, localizzazione, numero di soggetti correlati, ecc.);
- elementi di rischio derivanti da precedenti controlli (su medesimo progetto, procedura, ecc.).

Sulle verifiche relative alla selezione operazioni, all'effettuazione analisi del rischio, alle verifiche di conflitto d'interesse e all'individuazione di casi di doppio finanziamento, si potranno consultare anche altre banche dati (ad es. PIAF - Piattaforma Nazionale Integrata Antifrode) per la fase transitoria fino a quando ARACHNE non sarà a pieno regime



In particolare, attraverso l'utilizzo del sistema informativo antifrode ARACHNE, si raccomanda di articolare il monitoraggio almeno nelle seguenti dimensioni di analisi:

### **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 (Ispettorato Generale per il PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, Soggetto Attuatore, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: Anac, Guardia di Finanza, ecc.).

### **Monitoraggio rischio Soggetti Attuatori**

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/investimenti 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 (Ispettorato Generale per il PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: Anac, Guardia di Finanza, ecc.).

### **Monitoraggio evoluzione del rischio progetti**

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

### **Altre possibili attività di Monitoraggio del rischio**

L'Amministrazione centrale titolare di misure PNRR, oltre alle già raccomandate attività di monitoraggio di



progetti, Soggetti Attuatori ed evoluzione del rischio, si avvale della possibilità di “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.

Il MLPS 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”.

#### 4.1.7 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-Ispettorato Generale per il 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 l’Ispettorato Generale per il PNRR sia venuto a conoscenza nell’esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo a livello centrale;
- l’invio di segnalazioni al Nucleo Speciale di interventi, Soggetti Attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio sulla base delle attività di valutazione del rischio frode svolte dai Gruppi di lavoro costituiti presso ciascuna Amministrazione anche attraverso l’utilizzo di specifici sistemi informativi, tra cui l’applicativo della Commissione Europea “Arachne” e la piattaforma nazionale “PIAF-IT”;
- la partecipazione del Corpo al processo di coordinamento delle attività di analisi e valutazione dei rischi nell’ambito della “Rete dei referenti antifrode” 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 geo- referenziata, anche in forma coordinata con le attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato e/o delle Amministrazioni centrali.

In data 18.03.2022, il Direttore Generale dell'Unità di Missione PNRR ha aderito al Protocollo d'intesa del 17.12.2021 tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Centrale della Guardia di Finanza, con l'impegno di partecipare ai lavori del Tavolo di Coordinamento per la Rendicontazione e il controllo del PNRR istituito dagli artt. 2 e 3 della Determina RGS n. 57 del 9.03.2022.

Pertanto, l'Unità di Missione si impegna a:

- 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.

## 4.2 Individuazione

Ai fini della individuazione delle frodi nell'attuazione del PNRR, e in linea con quanto sancito dalla Strategia Generale Antifrode, il Sistema di Gestione e Controllo 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, a garanzia della legittimità e regolarità amministrativo-contabile delle spese e delle procedure esposte a rendicontazione e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse;
- lo svolgimento di controlli ad hoc sul conflitto d'interesse e sul doppio finanziamento, anche tramite l'utilizzo delle piattaforme informatiche previste (ARACHNE e PIAF-IT), al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione ad opera di tutti i soggetti coinvolti nella filiera;
- lo svolgimento di controlli aggiuntivi PNRR effettuati dall'Unità di Missione 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".

Per una più dettagliata descrizione delle attività di controllo, si rimanda a quanto previsto nel Sistema di Gestione e Controllo del PNRR del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e relativi allegati.



#### 4.2.1 Indicatori di Rischio (Red Flags)

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

Come riportato nella già citata “Nota EGESIF 14-0021-00”, gli indicatori di frode sono segnali più specifici, i cosiddetti cartellini rossi, che indicano il verificarsi di un'attività fraudolenta che richiede una risposta immediata per determinare se siano necessarie ulteriori misure. Si tratta di uno o più elementi che sono per natura inconsueti o si discostano dalla normale attività e rappresentano un segnale che qualcosa si discosta dalla norma e potrebbe richiedere un ulteriore esame<sup>12</sup>.

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

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

A mero titolo esemplificativo, di seguito si riporta un elenco, non esaustivo, di esempi<sup>13</sup> di meccanismi di frode classici e frequenti rilevati dalla COCOF 09/0003/00 del 18.02.2009, con una descrizione del meccanismo e degli indicatori di frode connessi.

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

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

<sup>12</sup> Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali - Guida pratica per i dirigenti - elaborata da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'unità dell'OLAF “Prevenzione delle frodi” (unità D2).

<sup>13</sup> Gli esempi riportati fanno parte della struttura e dei contenuti che l'ACFE utilizza nelle sue istruzioni destinate ai professionisti del settore della prevenzione e dell'individuazione delle frodi. L'elenco completo degli esempi è disponibile nell'Allegato 1 della COCOF 09/0003/00 del 18.02.2009.



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



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

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

Indicatore	Descrizione



Procedure senza previa pubblicazione (bandiera rossa)	La legge sugli appalti pubblici (in conformità con i regolamenti dell'UE) rende possibile il ricorso a questo tipo di procedura solo se esistono determinate condizioni. La sua trasparenza è per lo più garantita a posteriori sulla base dei dati nell'avviso di aggiudicazione dell'appalto che di per sé comporta dei rischi.
Numero di offerte ricevute (basso) (bandiera rossa)	Questo indicatore segnala meno di tre offerte ricevute in una procedura, il che significa che la concorrenza è a un livello basso nella procedura o completamente assente.
Attori economici vincenti - informazioni correlate (bandiera rosa)	Questo segnale indica che esiste un potenziale rischio basato sulle attività precedenti e sui dati aziendali degli offerenti, ad esempio gli offerenti sono stati bloccati (dall'autorità per gli appalti pubblici); gli offerenti sono stati condannati per coinvolgimento in un cartello (dall'autorità garante della concorrenza ungherese); "aziende con stretti legami con il partito"; "aziende regolarmente vincenti"; società di nuova costituzione; eccetera.

Ciascuna Amministrazione, nell'ambito della propria strategia antifrode, deve dedicare una sezione agli indicatori di frode. A tal fine, deve provvedere innanzitutto a mappare i processi maggiormente significativi per le procedure attuate nell'ambito della propria azione e definire quindi un set organico di *red flags* da riportare nella strategia antifrode. Una volta definito tale elenco ed individuate quindi le potenziali situazioni maggiormente a rischio, è opportuno diffondere a tutto il personale e tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle operazioni, tali risultati. La definizione di tale elenco può essere utile anche nell'ambito dell'analisi del rischio e del rischio di frode sia in termini di gestione che ai fini delle attività di controllo. Sui medesimi temi, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza ha elaborato due strumenti di controllo (*check list*) - una relativa alla concessione di finanziamenti, l'altra agli appalti - che tracciano gli indicatori di frode maggiormente significativi nei due ambiti, così come rivenienti dalle esperienze investigative maturate dal Corpo. Le *check list* sono state condivise nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode". Tale strumento, oggetto di costante revisione ed aggiornamento da parte del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, anche sulla base delle informazioni scambiate in esecuzione del richiamato protocollo d'intesa, può rappresentare un utile supporto alle Amministrazioni al fine dell'identificazione degli indicatori di frode che meglio descrivono le potenziali situazioni di rischio a cui sono esposti.

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



## 4.3 Segnalazione e indagine

Con riferimento alla fase di segnalazione e indagine dei casi di frode/corruzione, il MLPS si impegna ad adottare misure quali:

- istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il whistleblowing;
- applicazione del Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza, finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- registrazione tramite il Sistema informativo ReGiS - Registro dei controlli – di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti Attuatori e/o dall'Unità di Missione PNRR. A tal fine è istituita, all'interno del Sistema informativo ReGiS, un'apposita procedura attraverso la quale l'Unità di Missione deve registrare informazioni e dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode rilevate. Tale procedura, inoltre, consente a tutte le competenti Amministrazioni di dare contezza delle attività di competenza (azioni correttive) poste in essere.

La rilevazione di irregolarità o frodi avviene durante l'intera attuazione del Piano, prima o dopo che la spesa irregolare sia stata consuntivata all'Ispettorato Generale per il PNRR. Le irregolarità o frodi sono segnalate all'Unità di Missione mediante un primo atto di constatazione predisposto dai soggetti coinvolti nelle attività di gestione e controllo che sono identificabili nei seguenti organismi interni ed esterni al Programma:

➤ organismi interni:

- o Ufficio di coordinamento della gestione;
- o Ufficio di monitoraggio;
- o Ufficio di rendicontazione e controllo.

➤ organismi esterni:

- o Organismi nazionali (Ispettorato Generale per il PNRR, Guardia di Finanza, Corte dei Conti, Unità di Audit);
- o Organismi comunitari (D.G. Regio, OLAF, Corte dei Conti Europea);
- o Autorità giudiziaria.

Tutto il personale coinvolto nell'attuazione del Piano ha l'obbligo di segnalare le irregolarità e i casi di frode. A seguito della segnalazione delle irregolarità o frodi, l'Unità di Missione ne valuta la fondatezza mediante l'acquisizione di tutta la documentazione necessaria anche al fine di stabilirne la natura isolata o sistemica, nello specifico, verifica e accerta se la segnalazione e i documenti integrativi comportano la violazione di una o più disposizioni riportate:

➤ nella normativa comunitaria e nazionale di riferimento;



- nel Programma e nei bandi/avvisi di riferimento;
- nelle Linee guida e nei Manuali operativi predisposti ai fini della corretta gestione e rendicontazione delle operazioni.

Ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento 241/2021, conseguentemente all'individuazione di casi di frode e/o irregolarità, in capo all' Unità di Missione ricade l'obbligo di segnalazione delle stesse seguendo le procedure, di cui all'articolo 3 del Reg UE 1970/2015, 1971/2015, 1972/2015 e 1973/2015.

Tali disposizioni prevedono che l'Unità di Missione del PNRR, ha l'obbligo di stilare una relazione iniziale che prenda atto della presenza di un caso di frode o irregolarità accertato tramite procedimento amministrativo. Tale accertamento, pur se privo di valore giudiziario, è sufficiente a far sorgere in capo all'Ufficio "Rendicontazione e controllo" l'obbligo di segnalazione alle competenti autorità europee qualora l'entità della frode superi i 10.000 euro ai danni delle risorse europee. In ogni caso, l'Unità di Missione è tenuta a dare riscontro di qualsiasi ipotesi di irregolarità o frode alla competente procura della Corte dei Conti nazionale.

A seguito dell'accertamento sopracitato, si procede alla stesura e/o definizione di primo verbale amministrativo, il quale deve possedere gli elementi o le caratteristiche principali di seguito indicati:

- un documento scritto (valutazione scritta): relazione, memorandum, risoluzione, ordine di riscossione, lettera o altro documento che riporti in dettaglio i fatti e gli elementi dell'irregolarità, documento attestante la trasmissione alla procura e, se del caso, sentenza e rinvio a giudizio;
- una valutazione da parte di un'autorità competente;
- la conclusione che è stata commessa un'irregolarità.

Nel caso in cui non si riscontrino irregolarità e/o frodi, la segnalazione viene archiviata. In caso di irregolarità accertata, l'Unità di Missione, per tramite dell'Ufficio competente di Coordinamento della gestione, adotta gli atti e le procedure necessarie al fine di tutelare gli interessi finanziari nazionali e comunitari, provvedendo ad inserire le segnalazioni nel Sistema informativo e ad emanare gli atti di recupero degli importi indebitamente percepiti.

Se ricorrono gli estremi per una segnalazione all'OLAF, l'Unità di Missione predispone la scheda OLAF all'interno del sistema Irregularities Management System (IMS), e, secondo la procedura prevista da tale sistema, la stessa verrà trasmessa al Nucleo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi comunitarie presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio, che a sua volta provvederà a trasmetterla all'OLAF. A fronte di successivi sviluppi, relativi all'irregolarità segnalata e/o all'azione di recupero avviata, le schede OLAF inserite nel sistema IMS dovranno essere oggetto di aggiornamento successivo.

Tutte le informazioni relative alle irregolarità accertate e i successivi adempimenti da intraprendere (ad esempio l'apertura delle schede OLAF, gli importi recuperati e/o da recuperare e gli importi ritirati), sono regolarmente comunicate dall'Unità di Missione all'Ispettorato Generale per il PNRR per il tramite del sistema informativo "ReGiS", in cui sono registrate le seguenti informazioni:



- dati identificativi del progetto;
- dati relativi agli importi decretati ed erogati;
- informazioni relative agli importi irregolari.

L’Ufficio di rendicontazione e controllo ha il compito di registrare nel suddetto sistema informatico gli esiti delle verifiche condotte e garantire la messa in atto delle necessarie misure correttive nei casi riscontrati di irregolarità, segnalando all’Ispettorato Generale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione, conflitto d’interesse e doppio finanziamento.

#### 4.3.1 L’istituto del Whistleblowing

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

Con legge 30 novembre 2017 n. 179, recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato” è stata rafforzata, attraverso la previsione di appositi poteri sanzionatori in capo ad ANAC, la tutela del dipendente pubblico che, nell’interesse dell’integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o all’ANAC o denuncia all’Autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

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

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

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



risultavano essere le più alte, nel minimo e nel massimo edittale, tra le sanzioni previste in tema di anticorruzione; oggi, dette sanzioni, vanno da un minimo di 10.000 euro ad un massimo di 50.000 euro per tutte le ipotesi sanzionatorie previste dalla normativa *de qua*.

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

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



avere assistito il *whistleblower* nel processo di segnalazione ovvero per essere con il segnalante, con il quale condividono il medesimo contesto lavorativo, in un determinato rapporto, affettivo, di parentela o semplicemente abituale e corrente. Le tutele sono inoltre estese anche agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali la stessa persona lavora stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante;

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

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

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

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

Il MLPS ha istituito una casella mail dedicata alle segnalazioni di competenza, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001.

Inoltre, è stato acquisito l'applicativo informatico che consentirà la gestione automatizzata delle segnalazioni di illecito, nel rispetto delle indicazioni in materia fornite sia dall'ANAC che dal Garante per la privacy, al fine di assicurare la massima tutela dell'identità del segnalante.



### 4.3.2 Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

Attraverso l'adesione al protocollo d'intesa RGS/Guardia di Finanza, l'Unità di Missione PNRR può avvalersi del supporto del Corpo segnalando al Nucleo Speciale (e all'Ispettorato Generale PNRR) informazioni e notizie circostanziate ritenute rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria di cui sia venuta a conoscenza nella fase attuativa degli interventi PNRR di cui è titolare (ad es. a seguito di specifica attività di analisi del rischio effettuata anche attraverso i sistemi informativi antifrode ARACHNE/PIAF-IT).

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

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

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

La segnalazione tempestiva ed efficace dei casi di violazione degli accordi inerenti alla *performance*, di irregolarità/irregolarità gravi<sup>14</sup> (casi di frode, corruzione, doppio finanziamento, conflitto d'interesse) si basa sulle risultanze delle attività di controllo svolte sull'attuazione del Piano da parte degli Uffici/Organismi di controllo competenti (oltre che dagli Uffici “controllo” delle Amministrazioni, per le operazioni a regia ed a titolarità).

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

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

Al fine di formalizzare periodicamente la comunicazione all'Ispettorato generale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato sulla violazione degli accordi inerenti alla *performance* ed alle irregolarità/irregolarità gravi, l'Amministrazione è chiamata a trasmettere una sintesi di tali dati in occasione della trasmissione della

<sup>14</sup> Compresa la “Frode sospetta” *qfr.* Analisi n. 1 del 2023 “I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa”, punto 109, della Corte dei Conti Europea.



“Dichiarazione di Gestione<sup>15</sup>” a firma del Direttore dell’Unità di Missione PNRR, propedeutica alla rendicontazione periodica di M/T<sup>16</sup>. In tale documento l’Amministrazione dichiara, sostanzialmente, per le misure di cui è titolare, che:

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

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

- per quanto concerne la sintesi dei dati relativi ai controlli su M/T ed eventuali casi di *milestone/target* annullati/revocati, l’Amministrazione si avvale del “Registro dei controlli delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR”<sup>17</sup>, presente sul sistema informativo ReGiS;
- per quanto concerne la sintesi dei dati relativi ad eventuali irregolarità/irregolarità gravi, rilevate durante i controlli su spese e procedure, nelle more della piena implementazione a sistema della relativa Sezione del suddetto Registro integrato, l’Amministrazione si avvale di un proprio Registro relativo ai controlli di pertinenza su procedure e spese (che può essere presente anche sul proprio Sistema Informativo Locale).

Quindi l’Ispettorato generale per il PNRR, ai fini della Richiesta di pagamento periodica alla CE, raccoglie i dati trasmessi dall’Amministrazione titolare in merito ad eventuali violazioni degli accordi e/o irregolarità/irregolarità gravi, e li inserisce nella complessiva “Dichiarazione di Gestione” presentata dallo Stato Membro.

Infine, sarà cura dell’Ispettorato generale per il PNRR garantire lo scambio delle informazioni inerenti

<sup>15</sup> Per la versione aggiornata della Dichiarazione di Gestione e dei suoi allegati cfr. Circolare n. 26 MEF RGS – Prot. 214849 del 08/08/2023.

<sup>16</sup> L’Amministrazione titolare è chiamata a trasmettere all’Ispettorato Generale PNRR la “Dichiarazione di gestione” ed i relativi allegati, anche a valle dell’*assessment period* (per le Amministrazioni che possono ottemperare a tutti gli adempimenti previsti durante l’*assessment period*).

<sup>17</sup> Il cui primo format è stato formalizzato con Circolare della RGS n. 11 del 22/03/2023.



irregolarità/frodi nel PNRR con il Comitato Lotta Anti-Frode (CO.L.A.F.) in qualità di “Anti-Fraud Coordination Service” (AFCOS) italiano, anche nell’ottica di potenziali interoperabilità/protocolli di colloquio con la banca dati “Irregularity Management System - IMS” dell’Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF).

## 4.4 Fase dell’implementazione delle Azioni Correttive

### 4.4.1 Piani di azione, procedure di recupero e azioni giudiziarie

La Strategia Generale antifrode del PNRR prevede:

- la predisposizione di specifici Piani di azione finalizzati a introdurre ulteriori misure antifrode efficaci e proporzionate a fronte di irregolarità accertate;
- 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 indebitamente erogata.

Con riferimento al primo adempimento, nei casi in cui il risultato dell’autovalutazione effettuata dal Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode evidenzi un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, si procederà alla predisposizione del cd. Piano di Azione, ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari efficaci e proporzionate per abbattere ciascuno dei rischi netti residui individuati e qualificati come rischi di livello “non tollerabile”.

Nello specifico, nel Piano di Azione dovranno essere esplicitati:

- a) i controlli e/o le misure antifrode supplementari efficaci e proporzionate previste;
- b) le Amministrazioni e i soggetti responsabili dei controlli/misure supplementari previsti, sia rispetto allo loro introduzione, sia rispetto alla loro efficace implementazione ed al relativo follow-up;
- c) il termine per l’esecuzione dei controlli supplementari previsti;
- d) l’incidenza dell’insieme dei controlli supplementari previsti (c.d. effetto combinato) sull’impatto del rischio e sulla probabilità di esso.

All’esito dell’implementazione del Piano di azione si otterrà, attraverso la combinazione delle valutazioni di probabilità e impatto, una valutazione complessiva del livello di gravità potenziale del singolo rischio di frode. Tenuto conto dei risultati delle attività di identificazione e di valutazione dei rischi di frode, si procederà con l’analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti, al fine di verificare che non vi siano lacune all’interno del processo e che i controlli in essere consentano di intercettare eventuali indicatori di frode, i cosiddetti Red Flags.

Tali indicatori fungono da “campanelli di allarme” o “cartellini rossi” e afferiscono alla presenza di specifici elementi preludio di schema di frode.



## Misure correttive

All'esito delle attività svolte dal gruppo operativo di valutazione dei rischi di frodi, ovvero dei controlli formali e sostanziali svolti sulle domande di rimborso, qualora l'Unità di Missione dovesse riscontrare casi potenziali o effettivi di frode, saranno adottate specifiche misure correttive (follow-up dei casi di irregolarità e/o frode e delle connesse iniziative di recupero), attraverso procedure atte ad assicurare:

- il riesame obiettivo e critico di tutti i procedimenti, le procedure o i controlli connessi all'irregolarità/frode potenziale attraverso lo svolgimento di una specifica istruttoria della segnalazione di irregolarità e/o frode, al termine della quale si potrà ritenere “insussistente” o “accertata” l'irregolarità. Nei casi in cui l'irregolarità sia “accertata”, l'Unità di Missione valuterà se l'irregolarità rilevata sia “sanabile” (in presenza, per esempio di errori materiali/procedurali) o “insanabile”.
- nei casi in cui l'irregolarità sia “insanabile”, 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, secondo le modalità indicate nel Sistema di Gestione e Controllo dell'Unità di Missione;
- l'adozione di misure correttive che, a fronte delle carenze riscontrate, possano sanare eventuali criticità sistemiche ovvero condurre alla predisposizione di ulteriori misure antifrode efficaci e proporzionate.

Nello specifico, l'Unità di Missione, all'esito della rilevazione di irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata) dovrà porre in essere ogni azione necessaria volta ad evitare il rischio che la stessa si ripresenti. Quanto detto, viene realizzato mediante l'integrazione del Si.Ge.Co. e degli altri strumenti a disposizione dell'Amministrazione (es. manuali, linee guida, check-list) attraverso:

- una descrizione più dettagliata delle procedure già in essere;
- l'eventuale introduzione di ulteriori procedure;
- attività di formazione/sensibilizzazione.

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

Tra le principali tematiche che potranno essere oggetto di formazione e sensibilizzazione si annoverano, a titolo esemplificativo: principi, procedure e strumenti di controllo nel PNRR; strumenti di identificazione delle frodi e alimentazione degli indicatori di frode (ad es. sistemi informativi antifrode quali ARACHNE e PIAF ecc.); mappatura e gestione dei processi a rischio.

## Procedure di recupero

In merito alla definizione delle procedure di recupero degli importi versati da Questa Amministrazione in favore dei Soggetti Attuatori, si precisa che si configurano differenti procedure in ragione della natura delle



cause che ne determinano la necessità di attivazione.

Con specifico riferimento alle ipotesi di erroneo versamento degli importi ovvero di utilizzazione non corretta degli stessi, l’Ufficio di Rendicontazione e controllo dell’Unità di Missione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali tiene la contabilità delle irregolarità e delle somme indebitamente versate ai Soggetti Attuatori.

L’Ufficio, valutata anche ogni informazione fornita dai Soggetti Attuatori, tiene conto delle irregolarità accertate in via definitiva, acquisendo tempestivamente informazioni sull’esito dei controlli svolti da tutti i soggetti ai quali sono attribuite funzioni di controllo. Esso comunica inoltre all’Ufficio competente di Coordinamento della gestione le informazioni necessarie per avviare la procedura di recupero delle somme indebitamente versate, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico.

Ove ricorrono i presupposti, l’Amministrazione fornisce comunicazione agli organi giudiziari e amministrativi competenti.

Nel caso in cui le spese siano state rendicontate, le unità funzionali preposte richiedono informazioni alle unità funzionali competenti sulle attività intraprese a fronte delle segnalazioni pervenute in sede di controllo e le eventuali soluzioni adottate, corredate dalla documentazione giustificativa a supporto.

Sul punto, si precisa che l’Ufficio di Rendicontazione e controllo rileva e registra le informazioni relative a tutti i controlli svolti dai diversi soggetti impegnati nell’attuazione del piano e procede alla comunicazione delle irregolarità riscontrate alla Commissione Europea attraverso la compilazione della scheda OLAF all’interno del sistema IMS, secondo quanto previsto dal Regolamento Delegato (UE) 2015/1970.

A fronte delle irregolarità accertate, a seguito della comunicazione delle informazioni necessarie per avviare la procedura da parte dell’Ufficio di Rendicontazione e controllo, l’Ufficio di Coordinamento della gestione provvede al recupero degli importi indebitamente versati disponendo un provvedimento di revoca totale o parziale dell’impegno e/o della liquidazione del pagamento e contabilizza l’importo assoggettato a rettifica finanziaria, procedendo all’aggiornamento periodico del registro dei pagamenti, del registro dei recuperi ed a compilare l’apposita scheda di comunicazione per la Commissione Europea, accompagnata dalla attestazione degli importi in attesa di recupero.

Nello specifico, il provvedimento di revoca, totale o parziale del contributo, rappresenta l’atto amministrativo con cui l’Unità di Missione, quantificato l’importo indebitamente percepito, dispone il recupero dello stesso dando avvio alla procedura amministrativa finalizzata alla restituzione del contributo.

In tale contesto si inquadra gli strumenti di controllo utilizzati dalla Unità di Missione nelle attività di competenza.

Nell’ambito dell’attività di controllo sugli importi erroneamente versati si prevede un registro dei debitori (nelle more del rilascio delle specifiche funzionalità del sistema ReGiS, gestito tramite “Registro dei Controlli sulle spese e sulle irregolarità” extra-sistema) dove l’Ufficio di Rendicontazione e Controllo tiene la contabilità con l’indicazione delle irregolarità che generano importi recuperabili, l’importo da recuperare, il debitore e la data in cui è sorto il debito; si annota, inoltre, l’eventuale recupero con l’indicazione del pagatore, dell’importo recuperato e della data in cui è stato effettuato il pagamento, comunicando all’Ufficio di Coordinamento e gestione le informazioni necessarie alla messa in atto delle misure correttive nei casi riscontrati di irregolarità, frode, corruzione e conflitto d’interesse.



La procedura di recupero può considerarsi conclusa o mediante il rimborso delle somme richieste da parte del soggetto realizzatore/esecutore o attraverso la compensazione delle somme da recuperare con gli ulteriori pagamenti dovuti ad uno stesso soggetto realizzatore/esecutore.

Nel caso in cui non fosse possibile procedere secondo le modalità su indicate si procederà al recupero coattivo delle somme indebitamente corrisposte.

Nel caso di irregolarità che diano vita a fattispecie di reato o frode, oltre alle citate azioni amministrative, l'Unità di Missione denuncia alle autorità giudiziarie competenti i fatti accertati.

Nell'ipotesi in cui le spese non siano state ancora rendicontate, l'Unità di Missione attiva la procedura di recupero delle somme indebitamente versate a fronte di ipotesi di rinuncia al finanziamento.

Si tratta del caso in cui il Soggetto Attuatore, dopo aver correttamente ricevuto una prima tranne di risorse per l'intervento ammesso a finanziamento, trasmetta una formale rinuncia al finanziamento del progetto.

In tali ipotesi, l'Ufficio di Coordinamento della Gestione procede alla richiesta di restituzione delle somme già erogate al Soggetto Attuatore. A tal riguardo, il Soggetto Attuatore è tenuto alla compilazione di un apposito format elaborato dall'Unità di Missione PNRR, impegnandosi a rimborsare il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali della somma ricevuta, restituendola attraverso un bonifico sulla contabilità speciale del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.

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

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

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

In tal senso, si prevede la trasmissione al Gruppo Operativo di valutazione dei rischi di frode 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 Operativo di valutazione può procedere – previa analisi delle informazioni ricevute - a valutare l'impatto sul sistema antifrode ed eventualmente all'individuazione di azioni migliorative o correttive (Piano di azione).

#### **4.4.3 Coordinamento con la prevenzione del riciclaggio**

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



**Finanziato  
dall'Unione europea**  
NextGenerationEU



Unità di Missione per il Coordinamento  
delle attività di gestione degli interventi  
previsti nel PNRR

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



## 5 La valutazione del rischio frode PNRR MLPS

### 5.1 Gruppo di valutazione: costituzione, composizione e modalità di funzionamento

L'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi PNRR ha provveduto a costituire, in aggiunta alla propria struttura organizzativa, un Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode, al fine di implementare una specifica procedura di valutazione del rischio di frode connesso alle misure del PNRR di competenza del MLPS e ridurre al minimo il rischio del verificarsi di comportamenti fraudolenti.

Al Gruppo è affidato il compito di:

- garantire la conformità della procedura per l'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate gli orientamenti impartiti a livello comunitario e nazionale;
- 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;
- eseguire e approvare un'autovalutazione del profilo di rischio di frode delle misure PNRR di competenza e delle correlate misure di contrasto con cadenza almeno annuale o in relazione al verificarsi di eventi o al riscontro di informazioni che possono incidere sull'autovalutazione ovvero richiedere un aggiornamento della stessa. L'autovalutazione viene effettuata mediante l'utilizzo del *Tool Fraud Risk Assessment*, così come previsto dalle "Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR";
- eseguire e approvare le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere (es. Piano d'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 il corretto svolgimento di tali attività sono considerate tutte le specificità del PNRR (es: rispetto del Principio del DNSH, doppio finanziamento, ecc.), nonché le peculiarità dell'Amministrazione, allo scopo di trovare un giusto equilibrio tra (i) un'analisi e una valutazione dettagliata dei possibili rischi di frode manifestabili 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 (ii) un approccio più globale che prenda in considerazione anche i processi/attività gestite dal MLPS.

In attuazione della "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza", il menzionato Gruppo operativo è stato istituito con Decreto Direttoriale prot. n. 196 del 23.10.2023.

Inoltre, il Gruppo ha adottato un proprio Regolamento interno di funzionamento, il quale declina:

- la composizione del Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode;
- le funzioni del Gruppo operativo e della Segreteria Tecnica;



- la convocazione delle riunioni e la frequenza dell'autovalutazione del rischio frode;
- lo svolgimento delle riunioni e l'adozione delle deliberazioni;
- gli strumenti a supporto delle attività del Gruppo operativo;
- i verbali e la conservazione della documentazione;
- il trattamento dei dati personali;
- le modifiche del Regolamento.

Il Gruppo operativo per l'attuazione di procedure di prevenzione, attuazione e gestione di sospette frodi è costituito dai referenti dell'Unità di Missione PNRR, dell'ANPAL, delle Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione del PNRR e dei soggetti attuatori (Regioni, Comuni, ATS).

Con riferimento alla frequenza delle riunioni e dell'autovalutazione, il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode si riunisce periodicamente, indicativamente almeno due volte 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). Inoltre, Il Gruppo si riunisce ogni volta che sia ritenuto opportuno dal Presidente, ovvero ne faccia richiesta motivata almeno la maggioranza assoluta dei membri.

## 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 delle misure del Piano afferenti al MLPS. Tale attività è tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi mappati del PNRR soffermandosi in particolare su situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo opportunità per gli addetti ai lavori di essere coinvolte 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 ha implementato lo strumento del *Tool Fraud Risk Assessment*, predisposto anche con il supporto dell'assistenza tecnica della CE - DG Reform, condiviso in sede di “Rete dei referenti antifrode” ed adottato con la Nota della RGS n. 65687 del 06.04.2023.

Il lavoro svolto in seno al Gruppo ha condotto, nell'annualità 2025, all'adozione di un'autovalutazione del rischio di frode attraverso il menzionato *Tool*, con riferimento ai processi facenti capo all'Amministrazione titolare.



Lo strumento di autovalutazione tiene conto dei processi fondamentali che caratterizzano le principali fasi di attuazione del PNRR (es. selezione, attuazione e controllo, rendicontazione e pagamento), dei possibili diversi livelli di Governance delle suddette fasi nonché delle modalità di attuazione degli interventi PNRR e dei singoli progetti afferenti all'Amministrazione (es. "a regia" o "a titolarità" con gestione diretta).

Con riferimento, invece, alla metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio di frode, si guarda 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 evidensi un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, il Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode 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) che dovranno rivelarsi efficaci e proporzionate.

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 conduce, quindi, alla definizione di un livello di rischio da parte del Gruppo operativo su cui andranno applicate le dovute misure efficaci e proporzionali.

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

Nello specifico, nel Piano di Azione devono essere esplicitati:

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

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

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

Esso rientra nel *set* di presidi “antifrode” che contribuiscono a garantire il corretto, efficiente ed efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo interno di ciascuna Amministrazione e costituisce la base informativa per la definizione dei “Piani di Azione”.

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

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



specifici processi:

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

La struttura del *Tool* prevede, altresì:

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

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

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