



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

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

MISSIONE 2 COMPONENTE 1 INVESTIMENTO 3.2 GREEN COMMUNITIES

NUCLEO PNRR STATO – REGIONI

Versione 1.0

Settembre 2022

Indice

1	<i>Quadro normativo</i>	3
2	<i>Introduzione</i>	7
3	<i>Attuazione della strategia Antifrode</i>	8
3.1	<i>Autovalutazione del rischio di frode</i>	9
3.2	<i>Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode</i>	11
4	<i>Misure e strumenti</i>	11
4.1	<i>Servizi di Whistleblowing</i>	13
5	<i>Monitoraggio periodico del rischio frode</i>	13
5.1	<i>Applicazione del Protocollo d'Intesa con Guardia di Finanza</i>	14



1 Quadro Normativo

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

Disposizioni comunitarie generali
Regolamento (CE, Euratom) 18 dicembre 1995, n. 1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2012/966 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n. 2012/1605
Regolamento (UE) 21 maggio 2013, n. 2013/472, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità Finanziaria
Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della <i>governance</i> multilivello in Europa
Regolamento delegato (UE) n. 2014/204 della Commissione europea del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei
Regolamento (UE) n. 2014/910 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche del mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE
Nota EGESIF_14-0017 del 6 ottobre 2014 – <i>Guida alle opzioni semplificate in materia di costi per i fondi strutturali e di investimento Europei</i>
Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione europea del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al regolamento (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio
Regolamento (UE, EURATOM) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione;
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”
Nota EGESIF 14-0010 final del 18 dicembre 2014 “Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri”
Nota EGESIF 14-0011-02 - Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360)
Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012”



Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla <i>governance</i> dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima
Commissione europea (2019), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy, COM/2019/512 final
Commissione europea (2020), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM/2020/512 final
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).
Disposizioni comunitarie specifiche
Reg. (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Identifying Europe's recovery needs – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", (SWD(2020) 98 final del 27.5.2020)
Commissione europea (2020), Relazione 2020 in materia di previsione, "Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente", (COM(2020) 493 final del 9.9.2020)
Commissione europea (2020), "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021", (COM(2020) 575 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 1/2, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 2/2 – Template Recovery and Resilience Plans, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 1/2, (SWD(2021) 12 final del 22.1.2021)
Regolamento (UE) 18 giugno 2020, n. 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088
Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 2013/1303 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)
Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19



Regolamento (UE, Euratom) 16 dicembre 2020, n. 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione
Commissione europea (2021), "Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template" del 22.1.2021
Commissione europea (2021), Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01 del 18.2.2021)
Regolamento (UE) 10 febbraio 2021, n. 2021/240 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico
Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza
Nota Ares (2021) 1379239 del 19/02/2021 «Self-assessment checklist for monitoring and control systems».
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio 10160/21 UE del 06/07/2021
Disposizioni nazionali generali
Legge n. 241 del 7 agosto 1990 - Nuove norme sul procedimento amministrativo e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e ss.mm.ii
Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e e ss.mm.ii
Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e ss.mm.ii
Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 - Legge di contabilità e finanza pubblica e ss.mm.ii
Decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011 - Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii
Legge n. 190 del 6 novembre 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione) e ss.mm.ii
Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e ss.mm.ii
Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 4 aprile 2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii
Decreto Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 - Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii
Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Codice dei contratti pubblici Testo aggiornato e coordinato con la legge 11 settembre 2020, n. 120 e ss.mm.ii
Decreto del Presidente della Repubblica n. 22 del 5 febbraio 2018 - Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020.
Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 e ss.mm.ii



Disposizioni nazionali specifiche

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

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

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

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

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

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

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

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

Legge 30 dicembre 2020, n. 178 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. (20G00202) (GU Serie Generale n.322 del 30-12-2020 - Suppl. Ordinario n. 46)

Decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti"

Decreto legge 31 Maggio 2021, n. 77 recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"

Decreto legge 9 giugno 2021, n.80 recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"

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

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

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

Circolare n.33 del 31.12.2021 "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Nota di chiarimento sulla Circolare del 14 ottobre 2021, n. 21 - Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR – Addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento"

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

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

Determina .57 del 09.03.2022 recante l’istituzione del “*Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR*” e la “*Rete dei referenti antifrode*”

2 Introduzione

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

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

Il presente documento descrive i principi basilari e le misure generali della strategia di lotta alle frodi che il Nucleo PNRR Stato – Regioni, in linea con quanto previsto dalle norme comunitarie e nazionali, nonché dalle determinazioni della “Rete dei Referenti antifrode per il PNRR”, istituita con determina n. 57 del 9/3/2022 del Ragioniere Generale dello Stato presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), adotta per garantire - ai sensi dell’art. 22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio – il corretto utilizzo dei fondi relativi all’attuazione delle Green Communities, di cui il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, per il tramite del Nucleo, è titolare.

Tale documento costituisce altresì la “dichiarazione strategica” volta a comunicare, sia all’interno che all’esterno, la posizione ufficiale assunta dall’Amministrazione in merito alle tematiche connesse alla tutela degli interessi finanziari dell’Unione Europea.

In particolare, il documento fornisce informazioni in merito al “sistema” antifrode (il termine sistema è usato nella sua più ampia accezione) posto in essere per prevenire, individuare e correggere i casi di corruzione, frode e conflitto di interessi nell’utilizzo dei fondi PNRR.

3. Attuazione della strategia antifrode

Il Nucleo è parte attiva sia della Rete dei referenti antifrode per il PNRR, sia del sottogruppo costituito per la definizione del format di *Tool risk fraud assessment* (strumento per l'autovalutazione del rischio frode).

Si è, inoltre, proceduto all'adesione al Protocollo con la Guardia di Finanza al fine di migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte a prevenire, ricercare e contrastare le violazioni in danno degli interessi economico-finanziari dell'Unione europea, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, connessi alle misure di sostegno e finanziamento del PNRR.

La valutazione viene effettuata con riferimento alle situazioni in cui i processi chiave per l'attuazione dei progetti (selezione dei candidati, attuazione e verifica delle operazioni, pagamenti e rendicontazione delle spese) sono più esposti a comportamenti fraudolenti, analizzando la probabilità che tali situazioni possano verificarsi e la gravità delle conseguenze.

La procedura di valutazione del rischio di frode prevede, quindi, le seguenti fasi:

- individuazione, per ciascuno dei rischi relativi ai suddetti processi, del “rischio lordo” attraverso la misurazione del grado di impatto sull'andamento dei progetti e della probabilità di accadimento nel periodo di attuazione degli stessi;
- valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il “rischio lordo”;
- misurazione e valutazione del “rischio netto”, tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, ossia della situazione allo stato attuale;
- nel caso di rilevazione di un valore di rischio netto significativo, attivazione di un Piano d'Azione consistente nell'individuazione di controlli aggiuntivi, anche con l'ausilio della Guardia di Finanza, a cui il Nucleo riferirà i casi ritenuti “sospetti”;
- misurazione dell'efficacia dei controlli aggiuntivi sul livello di impatto e la probabilità di accadimento, avendo definito a priori un obiettivo di rischio tollerabile.

L'attività di valutazione è effettuata da uno specifico Gruppo di autovalutazione che verrà istituito presso il Nucleo PNRR. Il team di autovalutazione del rischio di frode sarà costituito, individuando quali membri effettivi i soggetti incaricati delle attività di gestione, di controllo e della gestione delle irregolarità e si riunirà almeno una volta l'anno.

La scelta di non ricorrere a terzi per lo svolgimento dell'attività di autovalutazione assicura nel contempo buone conoscenze da parte dei componenti del sistema di gestione e controllo (SiGeCo PNRR) adottato dall'Unità Di Missione del PNRR e, soprattutto, delle caratteristiche organizzative e funzionali, dei processi e delle procedure nonché dei meccanismi di controllo e misure di mitigazione in essere.

Nello specifico, il Gruppo di lavoro per l'autovalutazione del rischio frode PNRR, ha il compito di:

- adottare il proprio regolamento di funzionamento interno nel quale verranno definite, in particolare le modalità e le tempistiche di individuazione ed eventuale procedura di sostituzione dei componenti (effettivi e supplenti) del Gruppo;
- provvedere ad eseguire la valutazione dei potenziali rischi di frode in coerenza con il PTPCT di riferimento;
- definire e adottare, in linea con quanto stabilito dalla Rete dei referenti antifrode del PNRR, la

strumentazione operativa di riferimento (tool risk fraud assessment), definito dal sottogruppo della rete dei referenti antifrode;

- raccogliere la documentazione e le fonti di informazioni necessarie per procedere alla valutazione dei rischi di frode;
- individuare eventuali nuovi rischi (riscontrati o potenziali);
- eseguire (ed approvare) l'autovalutazione del rischio frode dell'investimento Green Communities e le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere (es. piano d'azione);
- indirizzare, sulla base delle aree di rischio più significative rilevate, l'attività di controllo di 1° livello, fornendo informazioni utili per definire una strategia di campionamento adeguata delle operazioni da verificare sul posto;
- monitorare il "sistema" antifrode PNRR posto in essere e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nell'eventuale piano di azione;
- rivedere periodicamente la valutazione effettuata, a seconda dei livelli di rischio e dei casi di frode intercettati nell'attuazione;
- finalizzare la valutazione del rischio, con la compilazione dello strumento di autovalutazione dei rischi di frode e predisposizione del relativo report di accompagnamento (All. 1).

3.1 Autovalutazione del rischio di frode

La valutazione del rischio di frode PNRR si sostanzia in un assessment sul rischio che presuppone un'analisi dettagliata del contesto (interno ed esterno) ed una mappatura dei processi/attività che caratterizzano le principali fasi di attuazione del Piano. Tale attività è tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo potenzialmente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi mappati, soffermandosi in particolare su situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo la possibilità per gli addetti ai lavori di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode.

La suddetta analisi e la conseguente attività di valutazione del rischio frode verrà svolta dal Gruppo di lavoro per l'autovalutazione istituito all'interno del Nucleo PNRR Stato – Regioni.

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

Il primo supporto di cui si avvarrà il Gruppo di Lavoro viene dai sistemi ARACHNE e PIAF (cfr. par. 5).

A prescindere dalla struttura e articolazione che assumeranno gli strumenti e dalle specifiche modalità di utilizzo ed implementazione dei dati (anch'esse definite ed approvate dal Gruppo) lo strumento di autovalutazione terrà conto dei processi fondamentali che caratterizzano le principali fasi di attuazione del Piano (es. selezione, attuazione e controllo, rendicontazione e pagamento).

Con riferimento, invece, alla metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio di frode il gruppo si ispirerà 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 (All. 2);
- **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” dal Nucleo, l'attività si può considerare conclusa a conferma di un sistema che contempla controlli e misure di prevenzione delle frodi efficaci.

Nei casi in cui, invece, il risultato dell'autovalutazione evidenzia un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, il gruppo di autovalutazione dovrà procedere alla predisposizione del cd. Piano di Azione ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari (ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) proporzionate al rischio individuato.

L'implementazione del Piano di azione richiederà, pertanto, lo svolgimento delle ultime due fasi della metodologia di autovalutazione.

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

L'autovalutazione condurrà, quindi, alla definizione di un livello di rischio da parte del Gruppo.

Il Nucleo, per il tramite delle indicazioni fornite dal Gruppo, provvederà a fornire le indicazioni ai soggetti attuatori delle Green Communities, i quali hanno la responsabilità di dimostrare che qualsivoglia tentativo di frode al bilancio dell'UE è inammissibile e non sarà tollerato (principio della tolleranza zero).

3.2 Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode

Il Nucleo, in linea con quanto previsto dalle indicazioni della Rete dei referenti antifrode si avvarrà, come precedentemente evidenziato del supporto della Guardia di Finanza, che partecipa quale membro di diritto ai lavori della “Rete dei referenti antifrode”, 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).

Inoltre il supporto a livello nazionale è garantito dalla Corte dei Conti, dalla Banca d'Italia – UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia). UIF e l'ANAC costituiscono interlocutori istituzionali di riferimento della “Rete”, anche all'interno dei sotto-gruppi tematici di lavoro che saranno attivati all'interno della “Rete” stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/tool operativi da utilizzare per l'autovalutazione del rischio frode da parte delle Amministrazioni titolari di misure PNRR.

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

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

4. Misure e strumenti

Riprendendo gli orientamenti comunitari di cui alla nota *EGESIF14-0021-00 del 16/06/2014 “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”* il Nucleo intende mettere in campo le azioni in base alle fasi sotto riportate:



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

- la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione nella PA di una “cultura etica” di lotta alle frodi;
- politiche di etica e integrità, ovvero norme, codici e procedure che contemplano le principali regole di condotta del personale o, in generale, modelli organizzativi e programmi di *compliance* “anticorruzione” adottati da Amministrazioni/Enti/aziende al fine di gestire e ridurre il rischio di reati contemplati nel D.Lg. 231/2001. Si annoverano le misure adottate dalle Amministrazioni

Pubbliche le quali, in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione), hanno introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che prevede l'adozione a livello nazionale di un "Piano nazionale anticorruzione" (PNA) e, a livello di ciascuna amministrazione, di un "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione" (PTPC) – ora Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e trasparenza (PTPCT);

- il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di analisi dei potenziali rischio di frode (es. sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE, PIAF etc...), a tal proposito il Nucleo provvederà, non appena il sistema lo renderà possibile, a richiedere le utenze per i suindicati sistemi;
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità, come ad esempio il protocollo già sottoscritto con la Guardia di Finanza.

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

- lo svolgimento dei controlli ordinari amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente ad opera di tutti i soggetti coinvolti nella filiera attuativa del PNRR (dal Soggetto attuatore, alle Unità di missione PNRR istituite presso ciascuna Amministrazione Centrale, al Servizio Centrale per il PNRR) a garanzia della legittimità e regolarità amministrativo-contabile delle spese e delle procedure esposte a rendicontazione e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse;
- lo svolgimento di controlli aggiuntivi PNRR (dunque ulteriori rispetto ai controlli ordinari di competenza) effettuati dalle Unità di missione PNRR sulla correttezza e la regolarità delle spese (e delle procedure) nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento dei target e milestone secondo tutte le condizionalità specifiche ed orizzontali previste dall'Annex alla CID e dagli "Operational Arrangements".

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

Con riferimento alla fase di segnalazione e indagine dei casi di frode/corruzione, oltre alle azioni già descritte verrà adottato il meccanismo del whistle-blowing (cfr. 4.1), che prevede la segnalazione anonima di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi.

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

4.1 Servizi di Whistleblowing

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

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

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

- sappia a chi segnalare un presunto comportamento o controllo fraudolento;
- confidi nel fatto che i sospetti vengano presi in considerazione dalla direzione;
- sia certo di poter effettuare una segnalazione in tutta tranquillità, nonché di poter contare sull’intolleranza da parte dell’organizzazione rispetto alle ritorsioni nei confronti dei membri del personale che segnalino presunte frodi.

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

Pertanto, il dipendente pubblico che segnala un illecito non può essere, sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

5. Monitoraggio periodico del rischio frode

Nell’attuazione della strategia antifrode, anche sulla base delle indicazioni provenienti dalla “Rete dei referenti Antifrode”, il Nucleo è chiamato a valutare, nell’ambito delle attività di propria competenza, la realizzazione di un monitoraggio periodico dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei soggetti attuatori dei progetti e dei relativi contraenti.

Una periodica attività di sorveglianza del rischio e della sua evoluzione nel corso dell’attuazione degli investimenti, permette di supportare le strategie antifrode garantendo un monitoraggio e presidio continuativo dei livelli di rischio dei progetti di propria responsabilità, nonché la corretta informazione e pubblicità ad altri soggetti direttamente o indirettamente collegati all’attuazione delle riforme (es: altri Dipartimenti / Direzioni

operative dell'Amministrazione, Amministrazioni attuatrici, Soggetti Attuatori, ecc).

Nello svolgimento della valutazione di rischio di frode verrà utilizzato il sistema antifrode europeo ARACHNE, che presenta alcune importanti funzionalità per lo svolgimento di un efficace monitoraggio articolato nelle seguenti dimensioni di analisi unitamente ad altri strumenti nazionali ad hoc predisposti (tra cui, in particolare, la Piattaforma nazionale anti-frode – PIAF):

▪ **Monitoraggio rischio soggetti attuatori**

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

▪ **Monitoraggio evoluzione del rischio progetti**

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

5.1 Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

Come già detto, il Nucleo ha aderito al Protocollo oggetto di tale paragrafo, necessario alla messa in campo di attività e collaborazioni interistituzionali di prevenzione e contrasto.

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

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 al ferente incaricato e responsabile della prevenzione dei rischi di frode del Nucleo.