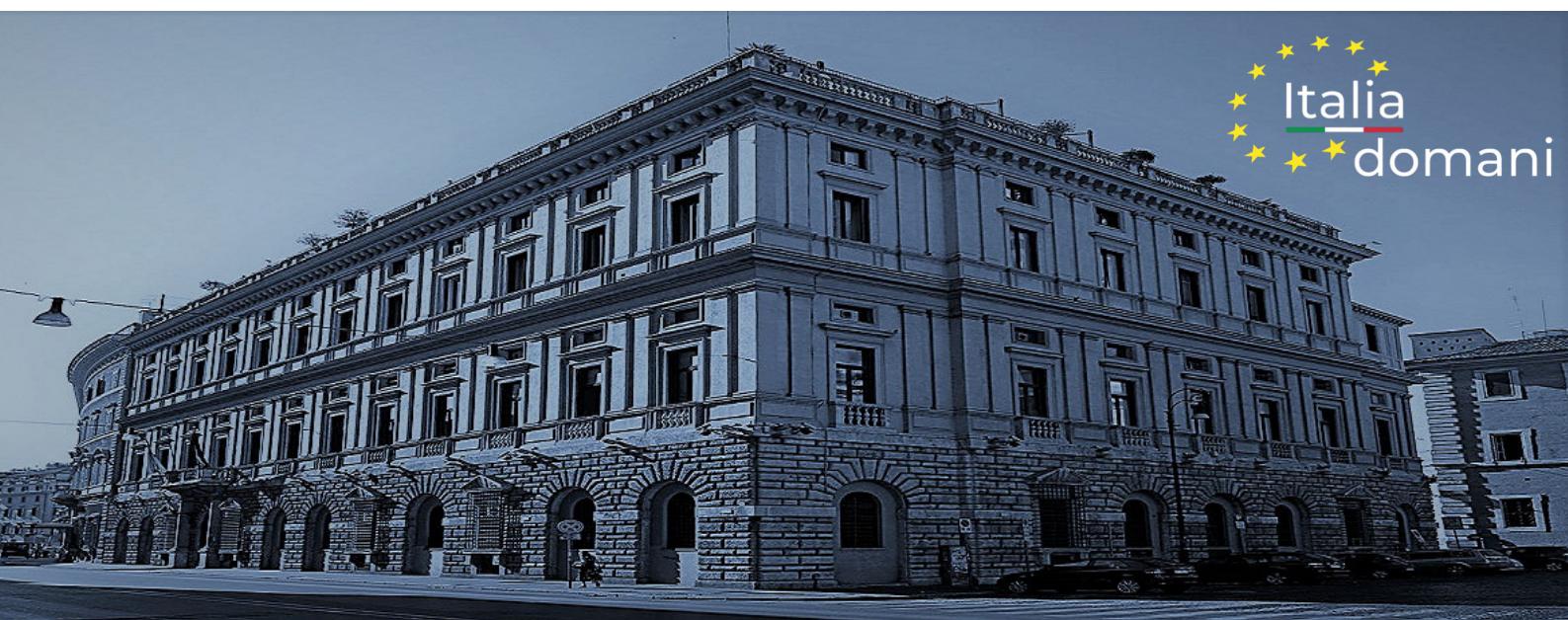




Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

MANUALE DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ANTIFRODE





Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

MANUALE DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ANTIFRODE

v. 3.0

20/01/2026



Sommario

<i>Definizioni</i>	7
<i>Riferimenti normativi</i>	11
<i>Premessa</i>	17
1 <i>La politica antifrode nel PNRR</i>	18
1.1 La strategia antifrode nazionale	18
1.2 Il ciclo di lotta alle frodi.....	19
1.3 La Rete dei referenti antifrode.....	19
2 <i>Il Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode (GOARF)</i>	21
2.1 Nomina del Referente antifrode.....	21
2.2 Istituzione del GOARF.....	21
2.3 Funzioni e compiti attribuiti	22
3 <i>Le specifiche misure antifrode definite dal DFP</i>	22
3.1 Prevenzione	22
3.1.1 L'autovalutazione del rischio frode	22
3.1.2 Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione	23
3.1.3 I sistemi informativi di analisi dei rischi	25
3.2 Individuazione	27
3.2.1 Controlli ordinari	27
3.2.2 Controlli aggiuntivi.....	28
3.2.3 Gli indicatori di rischio frode (<i>red flags</i>)	30
3.3 Segnalazione	34
3.3.1 Le procedure di segnalazione	34
3.3.2 L'obbligo di segnalazione alla Commissione Europea.....	35
3.3.3 Le modalità di segnalazione e le deroghe	35
3.4 Azioni correttive	36
3.4.1 La predisposizione e il monitoraggio dei Piani di Azione	36
3.4.2 Le rettifiche finanziarie e il recupero delle somme	37
<i>Allegati</i>	39



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

Definizioni

Di seguito i termini e gli acronimi utilizzati nel presente documento:

Termine	Descrizione
Amministrazioni centrali e Amministrazioni titolari di Misure PNRR	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri impegnate nell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia delle Misure) previsti nel PNRR.
Arachne IT System	Strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea in collaborazione con alcuni Stati membri per il supporto alle attività di verifica e controllo sulla spesa e sugli interventi.
Autovalutazione del rischio di frode	L'insieme delle azioni che l'Ufficio attiva in via preventiva per valutare l'impatto e i rischi di frode più frequenti, individuando eventuali e ulteriori controlli per il contenimento dei rischi rilevati.
Conflitto di interessi	Il fenomeno di interferenza relazionale che si determina nella rete di relazioni dell'agente pubblico nelle interazioni pubbliche e private collegate agli interessi supportati da tale rete, indipendentemente dal comportamento adottato dal soggetto stesso.
Corruzione	Fattispecie specifica di frode definita dalla normativa nazionale, che consiste in comportamenti soggettivi impropri o a vantaggio di interessi particolari di terzi, che assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli, in cambio di un vantaggio (economico o meno).
Codice Unico Progetto (CUP)	Il Codice Unico di Progetto è il codice che identifica un progetto di investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici.
Frode	Comportamento illecito volto ad eludere precise disposizioni di legge. La condotta fraudolenta è disciplinata dall'art. 3 della Direttiva 2017/1371 inerente la protezione degli interessi finanziari dell'UE. La frode in materia di spese è: <ul style="list-style-type: none">qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti, da cui consegue il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale della Comunità

	<p>Europea, o dai bilanci gestiti dalla Comunità Europea per conto di essa;</p> <ul style="list-style-type: none"> • la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto della distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.
Indicatori di frode (red flags)	Ai sensi della Nota EGESIF 14-0021-00, gli indicatori di frode sono segnali più specifici che indicano il verificarsi di un'attività fraudolenta che richiede una risposta immediata per determinare se siano necessarie ulteriori misure.
Irregolarità	Violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale nell'attuazione degli investimenti del Piano pregiudizievole al bilancio generale della Unione europea.
Milestone	Traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale.
Missione	Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi generali e aree di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree “tematiche” strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute).
Misura del PNRR	Specifico investimento e/o riforma previste dal PNRR, realizzate attraverso l'attuazione di progetti da questo finanziati.
OLAF	Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode.
Opzioni semplificate in materia di costi (OSC)	Modalità di rendicontazione dei costi di progetto in cui gli importi ammissibili sono calcolati conformemente a un metodo predefinito basato sugli output, sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare ogni euro di spesa mediante singoli documenti giustificativi.
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	Documento di natura programmatica previsto dalla Legge n. 190/2012, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa, in termini di possibili esposizioni al fenomeno corruttivo.
Responsabile della prevenzione e della corruzione (RPCT)	Figura interna alla pubblica amministrazione prevista dall'articolo 1 comma 7 Legge 190/2012, avente il compito di proporre

	all’organo di indirizzo politico l’approvazione e le modifiche del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, verificandone l’adeguatezza e l’efficace attuazione.
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato alla Commissione europea ai sensi dell’articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, notificata all’Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021.
Progetto o intervento	Specifico progetto/intervento (anche inteso come insieme di attività e/o procedure) selezionato e finanziato nell’ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto (CUP). Il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica.
Rete dei referenti antifrode del PNRR	Gruppo di lavoro composto dai referenti di ciascuna Amministrazione centrale titolare e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR con la funzione di supportare le Amministrazioni centrali nella gestione del rischio frode.
Richiesta di pagamento alla Commissione Europea	Richiesta di trasferimento delle risorse presentata da uno Stato membro alla Commissione Europea con decorrenza semestrale, a fronte del raggiungimento di un gruppo di <i>target</i> e <i>milestone</i> concordati e indicati nel PNRR, a norma dell’articolo 24 del Regolamento (UE) 241/2021.
Richiesta di pagamento	Richiesta 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 finanziaria a supporto dell’attuazione degli interventi e far fronte alle domande di rimborso presentate dai soggetti attuatori
Richiesta di pagamento all’Amministrazione centrale (o Domanda di Rimborso)	Richiesta di pagamento presentata da un Soggetto attuatore all’Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, a titolo di anticipazione, rimborso o saldo delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e inserite nel sistema informatico di cui all’articolo 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178.
Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR	Insieme di strumenti e procedure adottate per l’attuazione del PNRR. Il Si.Ge.Co. garantisce l’efficace attuazione degli interventi e la corretta gestione finanziaria, nel rispetto della normativa europea e nazionale applicabile.

Regis	Sistema informatico sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano.
Soggetto attuatore	Soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento finanziato dal PNRR
Target	Traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento).
Unità di audit/Organismo Indipendente di Audit	Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.
Whistle-blowing	Attività di segnalazione da parte di un soggetto interno all'Amministrazione, espressamente tutelata e concernente le segnalazioni di casi di frode o di rischio di frode, rilevati nello svolgimento delle proprie mansioni.

Riferimenti normativi

Ai fini dell’attuazione del PNRR si elencano di seguito i principali riferimenti normativi nell’ambito della politica antifrode.

Disposizioni comunitarie
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
Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360)
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”
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 14-0010 finale 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”
Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della governance multilivello in Europa
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 abrogala direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)
Direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea del 5 luglio 2017, recante norme per la “lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale”
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

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) 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

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

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)

Commissione europea (2020), “Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans” (SWD (2021) 12 final del 22.1.2021)

Regolamento (UE) 10 febbraio 2021, n. 2021/240 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico (TSI) per il periodo 2021-2027

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.

Comunicazione 2021/C 200/01 - Comunicazione della Commissione — Orientamenti sull'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) — Versione riveduta

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

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)

Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2022 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of Italy COM/2022/616

Disposizioni nazionali

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 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.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000 “Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa” e ss.mm.ii.

Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” e ss.mm.ii.

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

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

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” 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 P.A." 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 inconfondibilità 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

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".

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".

MEF RGS (2019), Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE, aggiornate al 22 luglio 2019

Decreto Legislativo 14 luglio 2020, n. 75 recante l'attuazione della Direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale".

Legge 30 dicembre 2020, n. 178 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023" (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", convertito in Legge n. 101 del 1° luglio 2021.

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", convertito in Legge n. 108 del 29 luglio 2021.

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", convertito in Legge n. 113 del 6 agosto 2021

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 luglio 2021, che individua le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR

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"*

Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante *"Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose"*, convertito con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233

Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza sottoscritto in data 17 dicembre 2021

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

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

Determina MEF RGS 9 marzo 2022, n. 57 recante l'istituzione del "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR" e la "Rete dei referenti antifrode"

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

Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 - Codice dei contratti pubblici

Strategia generale antifrode per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (versione 2.0 del Dicembre 2023), allegata alla Circolare del 22 dicembre 2023 n. 35 della RGS

Decreto del Presidente della Repubblica n. 66 del 10 marzo 2025 “Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità della spesa per i programmi cofinanziati dai fondi per la politica di coesione e dagli altri fondi europei a gestione concorrente di cui al Regolamento (UE) 2021/1060 per il periodo di programmazione 2021/2027 (Fondo europeo di sviluppo regionale; Fondo sociale europeo Plus; Fondo per una transizione giusta; Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura; Fondo asilo, migrazione e integrazione; Fondo sicurezza interna; Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti)”

Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.), nella versione vigente

Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella versione vigente

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche a cura dell'Anac, nella versione vigente

Codice di comportamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella versione vigente

Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotato il Dipartimento della funzione pubblica, nella versione vigente

Premessa

Il Manuale di attuazione della politica antifrode è predisposto dall'Unità di Missione per il coordinamento attuativo del PNRR con l'obiettivo di illustrare il sistema antifrode adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (di seguito DFP) nell'intento di prevenire, individuare e correggere possibili casi di corruzione, frode e conflitto di interessi che si possono verificare negli interventi PNRR di competenza del Dipartimento.

In particolare, il Manuale affronta i seguenti temi:

- l'obbligo per gli Stati membri di adottare opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione Europea e di definire una strategia antifrode nazionale;
- il ciclo di lotta alle frodi, articolato in quattro fasi: prevenzione, individuazione, segnalazione, adozione di azioni correttive;
- il Protocollo d'intesa sottoscritto tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale della Guardia di Finanza e l'istituzione della Rete dei referenti antifrode;
- le funzioni e le attività svolte dal Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode (GOARF);
- le specifiche misure definite dal DFP per garantire la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi ed evitare il doppio finanziamento nell'attuazione degli interventi di propria competenza.

Il presente documento è da considerarsi come strumento in continua evoluzione, soggetto a possibili aggiornamenti, integrazioni o migliorie che potranno intervenire in futuro. Esso si inserisce all'interno di un quadro più ampio di istruzioni relative agli interventi PNRR di competenza del DFP, che comprende anche il Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) e il Manuale dei controlli, cui si rimanda per gli opportuni approfondimenti.

1 La politica antifrode nel PNRR

1.1 La strategia antifrode nazionale

Gli Stati membri, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 (Dispositivo per la ripresa e la resilienza), sono tenuti a adottare opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione Europea e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme alla normativa comunitaria e nazionale applicabile. Devono impegnarsi a aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà e a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e attuazione del PNRR, nonché a adottare una politica di “tolleranza zero” nei confronti degli illeciti, mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare le attività fraudolente e, qualora queste si verifichino, a rettificarne prontamente le conseguenze. A tal fine, definiscono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficace della frode (ivi compresi la corruzione, il conflitto di interessi e il doppio finanziamento). Le procedure così stabilite devono fornire una risposta proporzionata e adeguata alle situazioni specifiche relative all'erogazione dei fondi Next Generation EU, combinando misure già presenti a legislazione vigente con procedure specificamente previste per il PNRR.

La strategia antifrode nazionale, predisposta dall'Ispettorato generale per il PNRR anche per il tramite della Rete dei referenti antifrode¹, è lo strumento di risposta alla necessità di individuare possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi in tutte le fasi del ciclo di vita di ogni singolo progetto o dell'intervento nel suo complesso, tenendo conto dell'articolazione organizzativa e decentrata tipica del PNRR. Resta in capo alle Amministrazioni centrali la responsabilità di definire proprie strategie antifrode adeguate a tutelare le risorse del Piano di competenza, nonché di attuare ogni iniziativa/azione necessaria affinché tali strategie dispieghino gli effetti volti a prevenire, contrastare e sanzionare qualsivoglia comportamento fraudolento. A tal proposito, l'art. 8 comma 3 della Legge 29 luglio 2021 n. 108 di conversione del Decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, prevede che le Amministrazioni centrali titolari di Misure emanino proprie ulteriori procedure di dettaglio. In questo modo, esse possono tenere in considerazione le peculiarità degli interventi di loro competenza, assicurando ulteriormente tutti i possibili presidi di legalità connessi alle singole procedure di attuazione e rendicontazione.

¹ La prima versione (1.0) della Strategia Generale Antifrode PNRR è stata adottata in data 11 ottobre 2022 con nota RGS n. 238431. Successivamente, alla luce delle intervenute modifiche normative (quali, ad esempio, la disciplina del *whistleblowing* e del nuovo Codice dei contratti pubblici) nonché delle esperienze maturate in esito agli audit della CE/DG-ECFIN e della Corte dei Conti europea (ECA), è stata elaborata - con il necessario contributo dei competenti stakeholders istituzionali - la nuova versione (2.0) della Strategia, adottata in data 22 dicembre 2023 con nota RGS n. 290465 (Circolare nr. 35/2023). La principale novità apportata dalla nuova Strategia è l'introduzione dello strumento di autovalutazione del rischio frode per il PNRR (par 5.2.1) predisposto dall'IG PNRR, condiviso con la “Rete dei referenti antifrode” e diffuso con nota della RGS n. 65687 del 6 aprile 2023, uno strumento di supporto per le Amministrazioni nella valutazione dell'impatto e della probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'UE.

Tra i compiti dell'Unità di Audit nazionale ed europea rientra proprio la verifica delle misure di prevenzione, individuazione e contrasto alla frode e corruzione introdotte dalle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR. Qualora siano riscontrate delle carenze nei sistemi di gestione e controllo interno, queste devono essere segnalate al fine di adottare le opportune azioni di mitigazione del rischio frode che saranno oggetto di monitoraggio periodico.

1.2 Il ciclo di lotta alle frodi

La strategia antifrode nazionale richiede alla pluralità di soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR l'adozione di tutte le misure necessarie a garantire la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e l'assenza di doppio finanziamento. Tali misure sono ispirate ai principi e agli orientamenti comunitari previsti nella Nota EGESIF_14-0021-00 del 16 giugno 2014 (*Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*), nella quale vengono definite le principali fasi del ciclo di lotta alle frodi:

1. **Prevenzione:** adozione di misure ed azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti e fenomeni corruttivi, secondo quanto previsto dal Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e attraverso l'utilizzo della banca dati Orbis, del sistema Arachne e della Piattaforma Integrata Anti Frode;
2. **Individuazione:** individuazione delle irregolarità attraverso i controlli previsti dalla legislazione vigente, nonché attraverso l'implementazione del sistema dei controlli aggiuntivi introdotti specificatamente per i fondi PNRR;
3. **Segnalazione:** comunicazione delle irregolarità riscontrate dall'analisi della documentazione mediante l'avvio di apposite procedure di segnalazione agli organismi nazionali ed europei competenti;
4. **Azioni correttive:** predisposizione e monitoraggio dei piani di prevenzione del rischio frodi, avvio delle procedure di recupero delle somme indebitamente percepite dai soggetti beneficiari dei fondi PNRR, inserimento delle rettifiche finanziarie sui sistemi informativi.

Queste quattro fasi non devono essere considerate separate, dal momento che esse sono strettamente dipendenti tra loro. Dalle esperienze emergenti dal ciclo di contrasto alle frodi è possibile svolgere, in maniera critica e obiettiva, un periodico riesame delle procedure in essere, per trarre responsi sulle debolezze o criticità dei singoli casi ed individuare le opportune modifiche da apportare.

1.3 La Rete dei referenti antifrode

La Rete dei referenti antifrode del PNRR, istituita con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 57 del 9 marzo 2022, origina dalla sottoscrizione del Protocollo di intesa, in data 17 dicembre 2021, tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale della Guardia di Finanza. L'obiettivo del Protocollo è il miglioramento dell'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. Ai fini dell'attuazione del Protocollo d'intesa sono stati individuati quali referenti:

- Il Direttore Generale dell'Ispettorato generale per il PNRR, il quale:

- comunica al Nucleo Speciale informazioni e notizie circostanziate ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria, di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo centrale;
 - segnala al Nucleo Speciale gli interventi, i soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio, per le autonome attività di analisi e controllo da parte del Corpo, fornendo ogni informazione ed elemento utili e/o necessari anche sulla base delle attività di valutazione del rischio frode operate dalla apposita Rete dei Referenti Responsabili Antifrode del PNRR, pure avvalendosi di appositi sistemi informativi;
 - garantisce alla Guardia di finanza la possibilità di contribuire al processo di analisi e valutazione del rischio frode del PNRR attraverso la partecipazione alla Rete dei referenti antifrode del PNRR.
- Il Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza e il Comandante del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, i quali:
 - assicurano il raccordo informativo e cura l'interessamento, per le eventuali attività, degli altri Reparti speciali e dei Reparti operativi del Corpo territorialmente competenti nello sviluppo di indagini, accertamenti e controlli;
 - comunicano, nel rispetto delle norme sul segreto istruttorio e sul segreto d'ufficio, all'Ispettorato generale per il PNRR, ai fini dell'adozione degli eventuali provvedimenti di competenza, le risultanze emerse a seguito dei controlli svolti.

Per il perseguitamento delle finalità oggetto del Protocollo d'intesa, nell'ambito della Rete dei referenti antifrode del PNRR, è promosso il confronto tra i vari attori coinvolti volto a:

- 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 prevedano, tenendo conto delle risorse disponibili, la possibilità di programmare, per il Corpo, interventi da svolgere su base georeferenziata, anche in forma coordinata con le attività di controllo della Ragioneria Generale dello Stato e/o delle Amministrazioni centrali.

Alla Rete dei referenti antifrode partecipano, oltre al Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza e il Comandante del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, il referente antifrode e i responsabili della definizione del sistema di gestione e controllo del Piano individuati dall'Ispettorato generale per il PNRR e i referenti antifrode designati delle Amministrazioni centrali titolari di Misure. Ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi può procedere alla formalizzazione delle intese con la Ragioneria Generale dello Stato e con la Guardia di Finanza, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 8, del D.L. del 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con modificazioni dalla Legge del 29 luglio 2021, n. 108).

2 Il Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode (GOARF)

2.1 Nomina del Referente antifrode

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota del Direttore dell'Unità di Missione PNRR Prot. n. 24508 del 21 marzo 2022, ha aderito al Protocollo di intesa e nominato il dirigente del Servizio di rendicontazione e controllo PNRR nel ruolo di Referente Antifrode, con l'impegno di:

- partecipare ai lavori della Rete dei referenti antifrode del PNRR;
- mettere a disposizione dell'Ispettorato generale per il PNRR e del Nucleo Speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza tutte le informazioni in possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi di competenza finanziati dal Piano;
- segnalare all'Ispettorato generale per il PNRR e al Nucleo Speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza 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 competenza;
- assicurare la propria collaborazione all'Ispettorato generale per il PNRR e alla Guardia di Finanza, al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese all'interno della strategia antifrode del Piano, nei termini di cui agli artt. 3, 4 e 6 del Protocollo d'intesa in argomento.

2.2 Istituzione del GOARF

Nell'ambito del DFP, le attività di valutazione e monitoraggio del rischio frode sono affidate ad uno specifico gruppo di lavoro denominato “Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode” (GOARF), istituito con Decreto del Capo Dipartimento della funzione pubblica ID 44966227 del 3 marzo 2023, i cui membri sono stati successivamente aggiornati con nel Decreto del Presidente del GOARF ID 60036941 del 9 luglio 2025.

- Referente antifrode PNRR designato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell'art. 3 della Determina del RGS n.57 del 9.3.2022, con funzioni di Presidente;
- Unità di Missione PNRR - Dirigente del Servizio di rendicontazione e controllo PNRR;
- Unità di Missione PNRR - Dirigente del Servizio di coordinamento della gestione PNRR;
- Gestore delle richieste di anticipazione e rimborso PNRR;
- Ufficio per i concorsi e il reclutamento - Dirigente indicato dal Direttore;
- Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione - Dirigente indicato dal Direttore;
- Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico - Dirigente indicato dal Direttore;
- Ufficio per la qualità della performance e le riforme - Dirigenti indicati dal Direttore;
- Ufficio per l'innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze - Dirigente indicato dal Direttore;
- Ufficio gestione amministrativa - Dirigente del Servizio per gli interventi a regia e controlli;
- Referente per il Dipartimento della Funzione Pubblica per la prevenzione della Corruzione e Trasparenza;
- Ispettorato per la Funzione Pubblica – Direttore.

Il Regolamento interno ammette la possibilità che i componenti effettivi possano essere sostituiti da componenti supplenti in caso di assenza o impedimento. Inoltre, il Gruppo può essere affiancato, previo assenso del Presidente, dal personale coinvolto, per le rispettive competenze, nel coordinamento strategico, nella selezione, attuazione, controllo e monitoraggio degli interventi di competenza del Dipartimento Funzione Pubblica, nonché da esperti in materia di antifrode.

2.3 Funzioni e compiti attribuiti

Il GOARF è istituito al fine di assolvere alle seguenti funzioni e attività:

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

Le attività del GOARF vengono espletate con il supporto specifico del Servizio di rendicontazione e controllo PNRR, al quale sono affidate le funzioni di Segreteria tecnica. Ad essa è affidato il compito di curare la raccolta e la documentazione delle fonti d'informazione prese in considerazione durante il processo di valutazione del rischio e documentare il processo di autovalutazione stesso, in modo da consentire un chiaro esame delle conclusioni raggiunte.

3 Le specifiche misure antifrode definite dal DFP

3.1 Prevenzione

3.1.1 L'autovalutazione del rischio frode

Nell'ambito del DFP, le competenze relative all'autovalutazione del rischio frode, individuata come la fase più importante del ciclo di lotta alle frodi, sono attribuite al GOARF. L'attività di autovalutazione ha ad oggetto i processi fondamentali considerati maggiormente esposti a rischi di frode specifici, quali: la selezione degli interventi, l'attuazione e la verifica delle attività, la rendicontazione di milestone e target, la rendicontazione delle spese e il circuito finanziario.

Tale attività viene svolta in osservanza delle linee guida contenute nella EGESIF_14-0021-00 del 16 giugno 2014 (*Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*) e, grazie a specifici strumenti operativi quali lo Strumento di autovalutazione del rischio frode nell’ambito del PNRR “*Tool Fraud Risk Assessment*”, trasmesso al DFP, unitamente alle relative Linee Guida, con nota MEF - RGS Prot. 65687 del 06 aprile 2023.

Nello specifico, la metodologia utilizzata dal predetto *tool* per l’autovalutazione del rischio si articola in cinque fasi:

Fase 1: Quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo): 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);

Fase 2: Valutazione dell’efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo: è richiesta 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;

Fase 3: Valutazione del rischio netto, tenendo conto dell’incidenza e dell’efficacia dei controlli esistenti, ossia, la situazione allo stato attuale (rischio residuo): 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);

Fase 4: Valutazione dell’incidenza dei controlli supplementari previsti sul rischio netto (rischio residuo): in tale fase si procede a valutare l’effetto di eventuali controlli aggiuntivi/supplementari rispetto a quelli già considerati in termini di riduzione di probabilità ed impatto del rischio;

Fase 5: Definizione dell’obiettivo di rischio (rischio target): si definisce il livello di rischio che il GOARF considera tollerabile dopo la messa in atto e l’esecuzione di tutti i controlli.

Le misure già attuate o potenzialmente attuabili nell’ambito delle attività svolte dal DFP per contrastare le frodi, i fenomeni di conflitto di interessi e di doppio finanziamento possono essere individuate per ciascuna delle fasi del ciclo di lotta alle frodi. In alcuni casi, le conclusioni a cui l’analisi giunge potrebbero suggerire che la maggior parte dei rischi residui è stata eliminata e che sono quindi necessarie poche misure antifrode supplementari, se non nessuna.

In esito alla valutazione del rischio di frode effettuata attraverso l’apposito *tool*, il GOARF predispone un documento del rischio di frode nel quale riporta, sintetizzandole, le informazioni sulla metodologia seguita per la compilazione del *tool* e compendia i risultati della valutazione, descrivendo gli esiti, le principali aree di rischio individuate ed il cosiddetto Piano di azione, contenente le azioni correttive individuate per mitigare i rischi. L’aggiornamento dell’autovalutazione del rischio avviene con frequenza annuale, come regola generale. Qualora il livello dei rischi individuati sia molto basso e nell’anno precedente non siano stati segnalati casi di frode, l’Amministrazione può, tuttavia, decidere di rivedere la propria autovalutazione ogni due anni.

3.1.2 Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione

Un importante strumento di prevenzione del rischio frode è costituito dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), documento di natura programmatica cui devono dotarsi tutte le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’articolo 6 del Decreto-Legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito, con

modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Nel PIAO devono confluire, in una logica di pianificazione integrata e di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione delle amministrazioni pubbliche, tra cui il piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Ogni amministrazione pubblica, attraverso il PIAO, individua il proprio grado di esposizione al rischio frode e indica i relativi interventi organizzativi volti a:

- incrementare l'efficacia dell'azione di monitoraggio in materia di anticorruzione e trasparenza, in modo da far emergere e contrastare eventuali fenomeni patologici;
- rafforzare la correttezza e la trasparenza dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture;
- approfondire ulteriormente le attività inerenti al *pantomflage*, con riferimento ai rapporti dell'Amministrazione con le aziende erogatrici di servizi, beni e forniture (appalti ed affidamenti);
- rafforzare il monitoraggio sui conflitti di interesse;
- rafforzare le procedure per la verifica delle dichiarazioni riguardanti inconferibilità e incompatibilità nella assegnazione di incarichi, come previsto dall'ANAC;
- promuovere la rotazione ordinaria degli incarichi nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- divulgare ai dipendenti e assimilati l'esistenza di un sistema informatico di gestione delle segnalazioni ai sensi dell'art. 54 bis d.lgs. n. 115/2001 (cd. *whistleblowing*);
- predisporre un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite.

Secondo quanto previsto dalla EGESIF 14-0021-00 16/06/2014, le iniziative di formazione e sensibilizzazione in tema di contrasto alle frodi sono fondamentali. Esse devono essere previste a beneficio di tutto il personale, interno ed esterno, sia di livello dirigenziale che funzionale, direttamente coinvolto nei processi di gestione delle riforme, con il duplice obiettivo di diffondere una cultura amministrativa basata sulla prevenzione, e di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nell'individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

Il DFP ha adottato le prescrizioni contenute nel PIAO della Presidenza del Consiglio dei ministri 2023-2025, approvato con DPCM 30 marzo 2023 e registrato alla Corte dei conti al n. 1247 in data 4 maggio 2023.

In esso sono individuati i seguenti processi con il relativo livello di esposizione al rischio:

- Acquisizione e progressione del personale;
- Contratti pubblici, già affidamento di lavori, servizi e forniture;
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- Incarichi e nomine;
- Affari legali e contenziosi.

Il documento riserva un'attenzione particolare anche al PNRR, prevedendo, tra le altre cose, l'inserimento di una tabella sinottica riepilogativa delle strutture di vario livello e a vario titolo interessate dalle attività

di gestione, monitoraggio, rendicontazione, controllo delle attività del PNRR, nonché l’apertura di una nuova campagna di rilevazione del rischio corruttivo per le strutture operanti nei nuovi settori di attività connessi alla gestione del PNRR.

3.1.3 I sistemi informativi di analisi dei rischi

Ulteriori strumenti di cui può avvalersi il DFP nell’attività di prevenzione e monitoraggio del rischio antifrode sono rappresentati dai sistemi informativi di analisi dei rischi, quali la banca dati Orbis, il sistema informativo comunitario Arachne e la Piattaforma Integrata Anti Frode (PIAF-IT). Essi costituiscono un importante supporto all’attività di sorveglianza del rischio e alla sua evoluzione nel corso dell’attuazione degli investimenti, permettendo di monitorare i livelli di rischio dei progetti, dei soggetti attuatori e dei soggetti contraenti, nonché di garantire l’opportuna informazione agli *stakeholder* che non hanno accesso diretto agli strumenti di analisi del rischio.

La banca dati Orbis contiene informazioni dettagliate e confrontabili di oltre 200 milioni di aziende e società di tutto il mondo (informazioni finanziarie, azionariato e partecipazioni, anagrafica completa: ragione sociale, indirizzo, anno di costituzione, ecc.). I dati sono raccolti pubblicamente in relazioni annuali ufficiali o in bilanci presentati agli organismi di regolamentazione. Nell’ambito delle progettualità PNRR, Orbis costituisce un utile supporto alla verifica dei titolari effettivi dichiarati dai soggetti attuatori individuati dalle Amministrazioni centrali titolari di Misura, nonché dagli appaltatori/sub-appaltatori selezionati in esito a procedure di gara.

Secondo quanto previsto dalla Circolare MEF-RGS del 14 aprile 2023, n. 16, recante “*Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori - Rilascio in esercizio sul sistema informativo ReGiS delle Attestazioni dei controlli svolti su procedure e spese e del collegamento alla banca dati ORBIS nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE e PIAF-IT*”, qualora non sia possibile rilevare le titolarità effettive attraverso la banca dati Orbis è consentito, alle sole Amministrazioni centrali titolari delle Misure PNRR, richiedere supporto all’Ispettorato Generale per il PNRR, inviando apposita richiesta con indicazione di P.IVA/C.F. della persona giuridica in esame.

PIAF-IT è una progettualità europea, co-finanziata dalla CE-OLAF, conseguita in partenariato dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea (AFCOS italiano) e dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. La sua funzione è quella di consentire che i dati provenienti da fonti diverse ed eterogenee siano raccolti in modo telematico, strutturato e sicuro, nonché organizzati in una modalità integrata ed armonizzata tale da consentire una tempestiva percezione del fenomeno in esame e fornire il necessario supporto decisionale alle Autorità preposte.

Tra le diverse fonti da cui PIAF-IT acquisisce i dati rientrano:

- il Sistema Informativo del Casellario Giudiziale del Ministero della Giustizia, relativamente alle condanne per reati specifici di frode a danno del bilancio nazionale ed europeo;
- il Sistema di monitoraggio delle irregolarità e frodi sui fondi comunitari della Corte dei Conti (raccolta di informazioni sulle sentenze emesse dalla giustizia amministrativa in caso di "danno erariale" a carico di un beneficiario di un finanziamento pubblico e monitoraggio sui recuperi);
- la banca dati *Irregularities Management System* - IMS che fa capo all’Ufficio europeo lotta antifrode – OLAF, ove confluiscono le informazioni concernenti le irregolarità e le frodi in danno del bilancio dell’Unione riscontrate dai Servizi antifrode di ciascuno Stato membro;

- le banche dati inerenti ai finanziamenti a gestione diretta in uso alle competenti Direzioni Generali della Commissione europea in ragione dei diversi Programmi di sovvenzione;
- il Registro Imprese di Info-Camere.

A disposizione delle Amministrazioni centrali titolari delle Misure PNRR vi è pure Arachne, un sistema informatico integrato sviluppato dalla Commissione Europea che consente l'estrazione e l'arricchimento dei dati. Il sistema mette a disposizione alcune importanti funzionalità per lo svolgimento di un efficace monitoraggio del rischio frode, articolato nelle seguenti dimensioni di analisi:

- Monitoraggio rischio progetti
- Monitoraggio rischio soggetti attuatori
- Monitoraggio evoluzione del rischio progetti
- Altre possibili attività di monitoraggio del rischio

Ogni Amministrazione centrale titolare di misure PNRR può autonomamente valutare di strutturare ulteriormente/diversamente l'attività e il contenuto del monitoraggio dei rischi in forme/modalità maggiormente funzionali ed efficaci rispetto ai propri obiettivi di analisi e prevenzione. Infatti, oltre alle già raccomandate attività di monitoraggio dei progetti, dei soggetti attuatori e dell'evoluzione del rischio, è possibile arricchire l'analisi con altri preziosi strumenti, quali il monitoraggio storico del rischio progetti che, partendo dalla data di rilevazione selezionata, consente di analizzare l'evoluzione del punteggio di rischio del progetto individuando il dato parziale di un singolo indicatore/famiglia di indicatori nei trimestri precedenti, o ancora effettuare un focus di dettaglio su uno specifico indicatore che presenta *alert* di rischio particolarmente elevati, ovvero provvedere all'elaborazione delle schede di sintesi che presentano il dettaglio dei livelli di rischio registrati su un progetto sui 102 indicatori presenti in Arachne e gli elementi che compongono il punteggio di rischio.

Nell'utilizzo dei sistemi informativi di analisi del rischio, il Si.Ge.Co. del DFP prevede che il Servizio di rendicontazione e controllo PNRR dell'Unità di Missione:

- garantisca che il trattamento dei dati avvenga conformemente a quanto previsto all'art. 22 del Regolamento (UE) 2008/241 e sia svolto esclusivamente al fine di individuare i rischi di frode e le irregolarità a livello di beneficiari, contraenti, contratti e progetti, sia al momento dell'approvazione del progetto sia nella fase di attuazione dello stesso;
- informi i soggetti attuatori del fatto che i loro dati, disponibili nelle banche dati esterne, saranno trattati al fine di individuare gli indicatori di rischio. Tale informativa deve essere resa, preferibilmente, inserendo le clausole in materia di protezione dei dati nei bandi e/o negli atti di concessione, disciplinari o convenzioni;
- fornisca, attraverso il proprio sito web, un collegamento al sito istituito dai Servizi della Commissione Europea finalizzato a spiegare il processo e lo scopo dell'analisi dei dati;
- eviti la diffusione dei risultati del calcolo del rischio in quanto dati interni utilizzati per verifiche di gestione e pertanto soggetti a condizioni di protezione dei dati.

Infine, la Circolare MEF-RGS del 14 aprile 2023 n. 16 prevede che i soggetti attuatori chiamati a svolgere verifiche sul conflitto di interessi e sul doppio finanziamento, possano, ove ritenuto necessario, formalizzare apposita richiesta alle Amministrazioni centrali titolari delle Misure PNRR di riferimento, per l'estrazione da Arachne o PIAF-IT di *report* utili ad approfondire dati/informazioni o elementi di

rischio emersi dai controlli eseguiti attraverso gli ordinari strumenti, utilizzati in coerenza con la normativa nazionale di riferimento.

3.2 Individuazione

3.2.1 Controlli ordinari

Ai fini dell'individuazione delle irregolarità, il DFP è tenuto a svolgere, ai sensi della normativa nazionale vigente, controlli sulla regolarità amministrativa e contabile delle procedure e delle spese sostenute. Essi hanno ad oggetto gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dal Dipartimento, nonché quelli emanati dai soggetti attuatori nell'esecuzione degli interventi PNRR. Tali controlli sono fondamentali per individuare possibili casi di frodi, conflitti di interesse e doppio finanziamento degli interventi.

Pertanto, il processo di controllo ordinario previsto dalla normativa nazionale si inquadra perfettamente nell'ampia e partecipativa strategia antifrode, prevedendo l'attività delle diverse amministrazioni competenti sul tema che, a diverso livello, forniscono un prezioso contributo di competenze, strumenti e tecniche per l'individuazione di possibili casi di irregolarità e frodi.

Di seguito, vengono riportate le principali strutture nazionali, con la descrizione delle funzioni di controllo a loro attribuite, che presiedono anche procedure e spese afferenti agli interventi PNRR:

- **Ufficio Bilancio e Riscontro Regolarità Amministrativo-Contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri (UBRRAC):** L'UBRRAC svolge i controlli di regolarità amministrativa e contabile, attraverso la registrazione dei provvedimenti e degli impegni di spesa. Inoltre, trasmette al Dipartimento una relazione sintetica sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo relativo all'anno precedente (art. 18 del D.lgs. 123/2011).
- **Corte dei conti:** Nell'ambito della strategia antifrode del PNRR, la Corte dei conti svolge controlli circa la legittimità di atti o attività, in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi perseguiti dall'Amministrazione. A questi si aggiungono controlli sulla gestione ai fini della verifica circa l'efficienza e l'economicità delle iniziative rispetto agli obiettivi posti dalla legge, nonché controlli sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati per la verifica di elementi di legittimità, efficacia ed economicità.
- **Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC):** L'ANAC ha il compito di interpretare il quadro normativo in materia di ineleggibilità e incompatibilità degli incarichi nella pubblica amministrazione, nonché di vigilare sulla corretta applicazione della normativa in materia. Il Codice dei contratti pubblici (art. 213 del d.lgs. n. 50/2016) individua in aggiunta l'ANAC quale soggetto responsabile della vigilanza e della disciplina dei contratti pubblici, al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, legittimità e concorrenza degli operatori nel mercato degli appalti pubblici e prevenire la corruzione. A queste competenze si aggiunge il monitoraggio, attraverso la registrazione in una specifica banca dati, delle informazioni relative alle gare e alle imprese che operano nel settore, con cui viene garantita la collaborazione applicativa con un sistema unitario di monitoraggio del PNRR.
- **Guardia di Finanza:** Gli ambiti di intervento del Corpo riguardano le attività di controllo ispettivo in materia fiscale che possono essere estesi anche al monitoraggio delle procedure di spesa pubblica relative al bilancio comunitario, nazionale e regionale, A queste si aggiunge la promozione di iniziative di cooperazione internazionale con organismi stranieri al fine di

contrastare le irregolarità economiche e finanziarie, nonché la persecuzione delle frodi perpetrata attraverso la presentazione di false richieste di aiuti agricoli e di finanziamenti comunitari e nazionali a sostegno dello sviluppo delle imprese. Ai fini della strategia antifrode, come già anticipato, è stato stipulato un protocollo d'intesa per il PNRR tra la Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza.

3.2.2 Controlli aggiuntivi

Ai controlli ordinari previsti dalla normativa vigente si aggiungono quelli specifici previsti per il PNRR, i quali vengono indicati e descritti in diversi documenti predisposti dalla Ragioneria Generale dello Stato. Tra questi rientrano le Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari delle Misure del PNRR (allegate alla Circolare MEF-RGS n. 9 del 10 febbraio 2022), il Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR (allegato alla Circolare MEF-RGS n. 28 del 4 luglio 2022), le Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori (allegate alla Circolare MEF-RGS n. 30 dell'11 agosto 2022).

Secondo quanto previsto in essi, l'attività di controllo svolta dal DFP è incentrata presso l'Unità di Missione PNRR e si coordina con quella di una pluralità di soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR e responsabili delle relative attività:

- **i Soggetti attuatori**, responsabili per i controlli ordinari previsti dalla normativa vigente;
- **l'Unità di Missione NG-EU MEF-RGS**, che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi del PNRR nonché di verifica di merito circa il soddisfacente conseguimento dei target e milestone preliminarmente alla richiesta di pagamento alla CE;
- **l'Ufficio IV dell'Ispettorato generale per il PNRR (MEF/RGS)**, che svolge compiti di controllo sulla completezza e sulla coerenza della documentazione inerente al raggiungimento di *milestone* & *target* presentata dalle Amministrazioni centrali titolari di Misure del PNRR nonché della rendicontazione di procedure e spese trasmessa dalle Amministrazioni medesime.
- **l'Organismo indipendente di Audit**, funzionalmente separato rispetto alle strutture amministrative coinvolte nella gestione attuativa del PNRR ed incardinato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE (IGRUE), responsabile del sistema di controllo interno dello Stato membro, atto a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.

All'interno dell'Unità di Missione PNRR, conformemente a quanto disposto dal Decreto del 4 ottobre 2021 del Ministro per la pubblica amministrazione, sono stati previsti il Servizio di rendicontazione e controllo del PNRR, funzionalmente separato dagli uffici che provvedono alla gestione e attuazione del PNRR, ed il Servizio di coordinamento della gestione PNRR, dedicato al presidio dell'attuazione e al coordinamento delle procedure attuative.

Il Si.Ge.Co. adottato dal DFP ha attribuito ai Servizi sopra menzionati delle specifiche funzioni in materia di controlli, da svolgere con tempistiche differenti:

Tipologia di controllo	Descrizione	Tempistica di controllo
Verifiche preliminari delle schede progetto/proposte progettuali sul rispetto di condizionalità, requisiti e principi trasversali PNRR e sulla prevenzione ed il contrasto del doppio finanziamento	<p>Verifiche svolte dal <i>Servizio coordinamento della gestione PNRR</i> finalizzate a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - accertare il rispetto delle condizionalità, dei requisiti associati alle singole Misure e dei principi trasversali PNRR, - prevenire e a contrastare rischi di conflitti di interessi, doppio finanziamento 	<ul style="list-style-type: none"> • durante tutte le fasi della eventuale procedura di selezione di progetti/SA; • durante la fase istruttoria e pre-stipula di Convenzione/Atto d'Obbligo con SA
Controlli formali sul 100% della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento delle spese, di <i>milestone e target</i>	<p>Controlli svolti dal <i>Servizio di rendicontazione e controllo PNRR</i> sulla correttezza e completezza dei dati e della documentazione nonché loro coerenza con lo stato di avanzamento del progetto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • alla ricezione delle Domande di Rimborso da parte dei Soggetti attuatori; • propedeutico all'invio della Rendicontazione all'Ispettorato generale per il PNRR
Controlli amministrativo-documentali on desk (accompagnati da approfondimenti in loco), sulla regolarità delle procedure (al 100%) e delle spese (su base campionaria) rendicontate	<p>Controlli svolti dal <i>Servizio di rendicontazione e controllo PNRR</i> su correttezza e conformità delle procedure di gara/affidamento e sulla legittimità e ammissibilità delle spese rendicontate dai Soggetti attuatori ed estratte sulla base di un'accurata analisi dei rischi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • alla ricezione delle Domande di Rimborso da parte dei Soggetti attuatori; • propedeutico all'invio della Rendicontazione all'Ispettorato generale per il PNRR
Controlli su <i>milestone e target</i> associati agli interventi di pertinenza del PNRR sul 100% degli avanzamenti realizzati.	<p>Controlli svolti dal <i>Servizio di rendicontazione e controllo PNRR</i> al fine di accertare l'avanzamento di <i>milestone e target</i> associate agli interventi di pertinenza del PNRR attraverso l'esame della documentazione probatoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • al momento della rendicontazione del conseguimento di obiettivi e traguardi; • propedeutico all'invio della Rendicontazione all'Ispettorato generale del PNRR

Tipologia di controllo	Descrizione	Tempistica di controllo
Verifiche conclusive sul 100% della documentazione tecnico-amministrativa probatoria sul rispetto di condizionalità, requisiti e principi trasversali PNRR e sulla prevenzione ed il contrasto del doppio finanziamento e verifica del titolare effettivo	<p>Verifiche svolte dal <i>Servizio di rendicontazione e controllo PNRR</i> finalizzate a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - accertare il rispetto delle condizionalità, dei requisiti associati alle singole Misure e dei principi trasversali PNRR; - accertare l'assenza di irregolarità gravi legate alla mancanza di rischi di conflitti di interessi, doppio finanziamento e presenza del titolare effettivo 	<ul style="list-style-type: none"> • al momento della rendicontazione di spese e del conseguimento di obiettivi e traguardi; • al momento della rendicontazione di spese e del conseguimento di M&T ovvero propedeutico all'invio della rendicontazione all'Ispettorato generale del PNRR

3.2.3 Gli indicatori di rischio frode (*red flags*)

Il Dipartimento, in particolare il Servizio Rendicontazione, Controllo e Prevenzione delle Frodi PNRR, nell'ambito dell'attività di controllo, al fine di intercettare prontamente comportamenti o fatti potenzialmente anomali, tali da far sorgere il sospetto di trovarsi di fronte ad una frode, ha individuato, per ogni area di rischio (conflitto d'interesse, doppio finanziamento, titolare effettivo, requisiti di ammissibilità), una serie di indicatori di rischio frode (*red flags*), riportati nella tabella sottostante.

Procedure per l'attuazione degli interventi PNRR	Indicatori di rischio frode (<i>red flags</i>)	Arearie di rischio
Affidamento <i>in house</i>	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni sul titolare effettivo dell'ente <i>in house</i> e sull'assenza, in capo a quest'ultimo, di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità	Titolare effettivo
	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni relative all'assenza di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità dei soggetti dell'amministrazione coinvolti nel procedimento di affidamento	Conflitto di interesse
	Nella fase di esecuzione non sono stati prodotti gli stati d'avanzamento lavori (SAL) e la relativa documentazione probatoria	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Prima di procedere al pagamento non è stata verificata la regolarità del DURC	Requisiti di ammissibilità della spesa

Convenzioni e contratti / Accordi quadro Consip	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni sul titolare effettivo dell'operatore economico e sull'assenza, in capo a quest'ultimo, di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità	Titolare effettivo
	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni relative all'assenza di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità dei soggetti dell'amministrazione coinvolti nel procedimento di affidamento	Conflitto di interesse
	Nella fase di esecuzione non sono stati prodotti gli stati d'avanzamento lavori (SAL) e la relativa documentazione probatoria	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Non sono disponibili gli esiti dei controlli relativi al mantenimento dei requisiti di gara prima dell'adozione del provvedimento di adesione	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Non è stata presentata la cauzione/fideiussione a garanzia dell'esecuzione del contratto	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Le fatture non contengono informazioni sufficienti ad individuare l'imputazione della spesa al progetto (descrizione non conforme a quanto previsto in contratto, assenza CUP, assenza CIG) oppure risultano più fatture per lo stesso ammontare, numero, data, ecc.	Doppio finanziamento
	Per i pagamenti di importo superiore ai 5.000,00 euro non è stato effettuato un controllo preventivo sulla regolarità della posizione del soggetto titolare del contratto, attraverso il servizio di verifica inadempimenti (ex art. 48-bis DPR 602/1973 e ss.mm).	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Prima di procedere al pagamento non è stata verificata la regolarità del DURC	Requisiti di ammissibilità della spesa
Appalti	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari	Doppio finanziamento
	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni sul titolare effettivo dell'operatore economico e sull'assenza, in capo a quest'ultimo, di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità	Titolare effettivo

	<p>Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni relative all'assenza di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità dei soggetti dell'amministrazione coinvolti nel procedimento di aggiudicazione</p> <p>La commissione giudicatrice è stata nominata prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte</p> <p>Nella fase di esecuzione non sono stati prodotti gli stati d'avanzamento lavori (SAL) e la relativa documentazione probatoria</p> <p>Non sono stati effettuati i controlli relativi al possesso dei requisiti di gara prima dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione</p> <p>Non è stata presentata la cauzione/fideiussione a garanzia dell'esecuzione del contratto</p> <p>Prima di procedere al pagamento non è stata verificata la regolarità del DURC</p> <p>Le fatture non contengono informazioni sufficienti ad individuare l'imputazione della spesa al progetto (descrizione non conforme a quanto previsto in contratto, assenza CUP, assenza CIG) oppure risultano più fatture per lo stesso ammontare, numero, data, ecc.</p> <p>Per i pagamenti di importo superiore ai 5.000,00 euro non è stato effettuato un controllo preventivo sulla regolarità della posizione del soggetto titolare del contratto, attraverso il servizio di verifica inadempimenti (ex art 48-bis DPR 602/1973 e ss.mm).</p> <p>Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari.</p>	Conflitto di interesse
Reclutamento personale interno	<p>Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni relative all'assenza di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità dei soggetti dell'amministrazione coinvolti nel procedimento di selezione del personale</p>	Conflitto di interesse
	<p>Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni sull'assenza di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità da parte del personale interno dedicato al progetto</p>	Conflitto di interesse

	Non è stato fornito il prospetto di calcolo del costo orario per ciascuna risorsa impegnata sul progetto	Requisiti di ammissibilità della spesa
Missioni e trasferte	Non è stata resa disponibile l'autorizzazione alla missione e/o trasferta	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Non è stata prodotta la documentazione analitica delle spese sostenute	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Non è stato prodotto un report/relazione attestante le attività svolte nel corso della missione e/o trasferta	Requisiti di ammissibilità della spesa
Conferimento di incarichi a personale esterno	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni a firma del personale esterno relative all'assenza di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità	Conflitto di interesse
	Non sono state prodotte o correttamente compilate le dichiarazioni/attestazioni a firma dei membri della commissione di selezione relative all'assenza di conflitti di interesse e di motivi di incompatibilità	Conflitto di interesse
	Non sono stati svolti tutti gli idonei controlli sul possesso dei requisiti di partecipazione in capo al personale esterno selezionato prima della stipula del contratto di lavoro	Requisiti di ammissibilità della spesa
	La commissione di valutazione è stata nominata prima della scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Il personale esterno non ha prodotto relazioni/report sulle attività svolte e/o output a comprova dell'effettiva attività svolta	Requisiti di ammissibilità della spesa
	Le fatture non contengono informazioni sufficienti ad individuare l'imputazione della spesa al progetto (descrizione non conforme a quanto previsto in contratto, assenza CUP, mancata indicazione periodo di riferimento) oppure risultano più fatture per lo stesso ammontare, numero, data, ecc.	Doppio finanziamento
	Per i pagamenti di importo superiore ai 5.000,00 euro non è stato effettuato un controllo preventivo sulla regolarità della posizione del soggetto titolare del contratto, attraverso il servizio di verifica inadempimenti (ex art 48-bis DPR 602/1973 e ss.mm).	Requisiti di ammissibilità della spesa

I soggetti preposti ai controlli, ognqualvolta vengano a conoscenza di un indicatore di segnalazione del rischio frode (*red flag*) dettagliato nella tabella, sono tenuti ad informare immediatamente il Servizio Rendicontazione, Controllo e Prevenzione delle Frodi PNRR, in modo tale che il detto Servizio possa prontamente attivarsi per effettuare i relativi approfondimenti ed attivare le eventuali azioni correttive.

L'informativa relativa al riscontro di uno o più *red flags* nei confronti del Servizio Rendicontazione, Controllo e Prevenzione delle Frodi PNRR deve essere tempestiva ed effettuata con modalità tracciabile, come previsto dal paragrafo 4.8.1 del Si.Ge.Co.

A seguito delle informative inviate dai soggetti preposti al controllo, il Servizio Rendicontazione, Controllo e Prevenzione delle Frodi PNRR compila il «registro *red flag*» nel quale sono codificati tutti i *red flags*. Tale strumento è stato creato appositamente per tracciare ed avere una tempestiva condivisione dei *red flags* individuati nell'ambito delle attività di controllo nonché per individuare le conseguenti misure correttive adottate. Infatti, il Servizio Rendicontazione, Controllo e Prevenzione delle Frodi PNRR effettua un'istruttoria – in contraddittorio con il soggetto interessato dalla segnalazione – finalizzata a stabilire la rilevanza dell'irregolarità e le eventuali azioni successive da intraprendere, come dettagliato nei paragrafi successivi.

3.3 Segnalazione

3.3.1 Le procedure di segnalazione

La fase di segnalazione delle irregolarità rappresenta l'attività cardine sulla base della quale vengono definitivamente individuate, intercettate e segnalate agli Organismi competenti le risultanze delle attività di controllo svolte ai vari livelli di gestione del PNRR. Il DFP, per il tramite dell'Unità di Missione PNRR, deve informare tempestivamente l'Ispettorato generale per il PNRR di tutti i casi di sospetta irregolarità o frode rilevati, seguendo puntualmente l'iter dei procedimenti amministrativi o penali connessi e dandone costante aggiornamento attraverso il sistema informativo ReGiS – Registro dei controlli. Sono previste diverse procedure per la segnalazione dei casi rilevati di sospetta frode o accertata:

- **procedura relativa alla comunicazione all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) delle irregolarità accertate:** le segnalazioni vengono effettuate sul sistema comunitario *Irregularities Management System* (IMS), seguendo le “*Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo*” e la Circolare interministeriale del 12 ottobre 2007 e Note esplicative;
- **procedura relativa all'applicazione del Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza:** il protocollo è finalizzato al rafforzamento delle procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto alle frodi relative alle risorse del PNRR e, più in generale, ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio europeo e nazionale. Essa prevede in particolare che la Guardia di Finanza metta a disposizione il proprio *know how* nella fase di individuazione degli elementi di rischio all'interno della Rete dei Referenti Antifrode istituita presso il MEF, nonché nello svolgimento di attività di controllo coordinate con le Amministrazioni titolari di Misure, anche per ciò che concerne il rispetto della normativa antiriciclaggio con riferimento alla figura del “titolare effettivo”;
- **procedure e meccanismi di segnalazione interne (compreso il sistema di whistleblowing):** Sono definite nel sistema di prevenzione della corruzione di cui al PIAO, attuato dal DFP

attraverso la predisposizione di modelli e strumenti 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. Tale disciplina, applicata a tutto il personale coinvolto nell'attuazione del PNRR, è stata recentemente rafforzata dal D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023, con cui è stata attuata la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione Europea.

3.3.2 L'obbligo di segnalazione alla Commissione Europea

Il Si.Ge.Co. adottato dal DFP individua il Servizio rendicontazione e controllo PNRR come l'ufficio competente ad effettuare la valutazione delle irregolarità, a seguito dell'acquisizione del verbale amministrativo o giudiziario, corredata da tutta la documentazione necessaria. L'istruttoria è volta a valutare se sussistono elementi tali da rendere fondata l'ipotesi dell'avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Secondo quanto previsto dall'art. 3 del Regolamento (UE) 2015/1970, le irregolarità che sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario e riguardano un importo di valore superiore a 10.000 euro a carico del bilancio europeo devono essere segnalate alla Commissione Europea attraverso l'apertura di una scheda OLAF all'interno del sistema IMS. Per le irregolarità di importo inferiore, l'Ispettorato generale per il PNRR, di concerto con il DFP, trasmette le informazioni alla Commissione Europea solo su esplicita richiesta di quest'ultima.

Inoltre, qualora l'irregolarità o la frode sospetta venga rilevata prima dell'inserimento della spesa in una dichiarazione di spesa, anche a seguito del pagamento del contributo, non è necessario procedere alla comunicazione dell'irregolarità all'OLAF, considerato che non si verifica alcuna incidenza finanziaria. In tali casi, le Amministrazioni titolari di Misura devono verificare l'inserimento o meno dell'importo irregolare nella dichiarazione delle spese, indipendentemente dalla tipologia di irregolarità individuata che continuerà ad essere perseguita a livello nazionale attraverso la procedura di recupero delle somme indebitamente concesse.

3.3.3 Le modalità di segnalazione e le deroghe

Le comunicazioni su irregolarità o sospetta frode devono essere inviate alla Commissione Europea entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, anche nei casi di accertamento negativo.

Nell'ambito delle stesse comunicazioni devono essere segnalate informazioni riguardanti:

- l'apertura, la conclusione o l'abbandono di procedimenti sanzionatori;
- il carattere amministrativo o penale delle sanzioni;
- se le sanzioni risultano dalla violazione del diritto comunitario o nazionale;
- le disposizioni che fissano le sanzioni;
- l'eventuale accertamento di una frode.

Se le disposizioni nazionali prevedono il segreto istruttorio, la comunicazione delle informazioni è subordinata all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente. In ogni caso, è cura del Soggetto

attuatore assicurare il tempestivo aggiornamento delle Amministrazioni titolari di Misura circa lo stato e l'esito dei procedimenti penali e amministrativi.

Fatti salvi i casi urgenti di cui all'art. 29 del Regolamento (UE) 2006/1828 o i casi di frode accertata o presunta, non è obbligatorio effettuare la comunicazione qualora:

- non è stata realizzata in tutto o in parte un'operazione a seguito di fallimento del Soggetto attuatore;
- l'irregolarità viene segnalata spontaneamente dal Soggetto attuatore;
- il contributo non è stato ancora erogato e la spesa non è stata inserita in una dichiarazione di spesa certificata;
- si verifica mera negligenza e/o errore, che non integrano fattispecie di irregolarità, né di frodi, anche sospette.

3.4 Azioni correttive

3.4.1 La predisposizione e il monitoraggio dei Piani di Azione

Alle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR è demandata la responsabilità della gestione ordinaria dei rischi di frode e degli specifici Piani di azione come rilevati nell'autovalutazione dei rischi di frode e, in particolare, di:

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

I Piani di azione, monitorati attraverso adeguate procedure di *follow-up*, sono finalizzati ad introdurre 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 Dipartimento della Funzione Pubblica, il Servizio di rendicontazione e controllo dell'Unità di Missione PNRR realizza un'istruttoria volta a individuare chiaramente l'irregolarità, la natura e l'ammontare delle somme da recuperare. Successivamente, l'istruttoria viene sottoposta al Direttore Generale dell'Unità di Missione PNRR che provvede a trasmetterla al Capo Dipartimento e al Gestore delle richieste di rimborso e anticipazione per le necessarie rettifiche legate all'operatività del circuito finanziario, con lo scopo di ripristinare una situazione di conformità alla normativa nazionale ed europea delle spese dichiarate.

Particolare attenzione è rivolta all'irregolarità sistematica, intesa come una irregolarità di natura ricorrente, avente un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, derivante da una grave carenza nel funzionamento di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo. Qualora si riscontrino

irregolarità sistemiche, l'Unità di Missione PNRR ne esamina la portata e adotta adeguamenti al Si.Ge.Co., per il tramite del Servizio di coordinamento della gestione PNRR, al fine di mitigare il rischio che tali irregolarità si ripetano in futuro.

Al fine di garantire la tempestività delle azioni correttive, i Soggetti attuatori hanno l'obbligo di informare il Dipartimento della Funzione Pubblica, per le attività di loro competenza, sulle irregolarità e sull'avanzamento nei procedimenti amministrativi e giudiziari, nonché sull'attuazione delle misure correttive richieste e sulla restituzione delle somme oggetto di rettifica finanziaria, compresi i relativi interessi di mora. Inoltre, il Gestore delle richieste di rimborso e anticipazione deve fornire all'Unità di Missione PNRR tutte le informazioni in merito allo stato dei procedimenti amministrativi e giudiziari e sulle procedure di recupero attivate, in modo che possa procedere all'aggiornamento della segnalazione dell'irregolarità.

3.4.2 Le rettifiche finanziarie e il recupero delle somme

In caso di necessario recupero delle somme indebitamente corrisposte a valle di una comprovata irregolarità, gli Uffici tematici competenti, in stretto raccordo con il Servizio di rendicontazione e controllo PNRR, verificano la possibilità di effettuare il recupero tramite la deduzione dell'importo da recuperare dai pagamenti successivi dovuti al soggetto attuatore/realizzatore. Se ciò è possibile, l'importo è recuperato attraverso la deduzione dai successivi pagamenti e degli eventuali interessi dovuti. Diversamente, si provvede ad attivare, ove presente, la garanzia fidejussoria rilasciata all'atto di concessione del finanziamento, ovvero ad avviare l'ordine di recupero anche al fine di ottemperare agli obblighi di restituzione delle risorse all'Ispettorato generale per il PNRR, qualora si trattasse di spesa inserita all'interno di una dichiarazione di spesa certificata. Nel caso in cui il Soggetto attuatore/realizzatore debitore non ottemperi spontaneamente alla restituzione delle somme indebitamente percepite, sono attivate le opportune procedure di recupero coatto, curando ogni fase dell'eventuale contenzioso instauratosi con il richiamato soggetto.

Il Gestore delle richieste di rimborso e anticipazione, in raccordo con gli Uffici tematici competenti e l'Unità di Missione PNRR, supporta il Capo Dipartimento nell'adozione di provvedimenti correttivi a fronte delle irregolarità rilevate, inclusi i casi di frode, o sospetta frode, procedendo alle necessarie rettifiche finanziarie e ai recuperi degli importi indebitamente versati. Esso si impegna al mantenimento di un registro di contabilità delle procedure di recupero avviate, degli importi recuperati e ritenuti non recuperabili, con l'indicazione delle irregolarità, dell'importo da recuperare, del debitore e della data in cui è sorta l'irregolarità/in cui è stato effettuato il pagamento. Inoltre, deve provvedere ad informare puntualmente il Servizio di rendicontazione e controllo su qualsiasi sviluppo inerente alle procedure di recupero, ai fini di un periodico aggiornamento dell'Ispettorato generale per il PNRR. Sulla base di tale comunicazione, il Gestore delle richieste di rimborso e anticipazione procede all'aggiornamento del proprio sistema di registrazione e conservazione informatica dei dati contabili, compresi quelli relativi agli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito di eventuale definanziamento (totale o parziale) di un intervento.

La chiusura dei casi di irregolarità/frodi può avvenire al ricorrere di una delle seguenti circostanze:

- il recupero delle somme indebitamente percepite è andato a buon fine;
- è stata effettuata una deduzione dalla certificazione di spesa;
- è stata successivamente accertata la regolarità delle operazioni segnalate come irregolari;

- non è possibile recuperare le somme indebitamente percepite.

Gli eventuali recuperi da effettuare a carico di Amministrazioni Pubbliche seguono l'impianto normativo espressamente previsto dal D.L. del 6 maggio 2021, n.59, art. 1, c.7-bis.



Allegati

Allegato 1 – Registro red flag

REGISTRO RED FLAG

codice red flag: