

MANUALE DELLA STRATEGIA ANTIFRODE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PNRR ITALIA DI COMPETENZA

Sommario

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | DEFINIZIONI E ACRONIMI | 3 |
| 2 | QUADRO NORMATIVO..... | 7 |
| 3 | INTRODUZIONE: LA POLITICA ANTIFRODE NEL PNRR | 12 |
| 3.1 | LE RESPONSABILITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA ANTIFRODE PNRR..... | 12 |
| 3.2 | OBIETTIVI E STRATEGIA DELLA POLITICA ANTIFRODE NEL PNRR | 13 |
| 3.2.1 | LE FASI DELLA STRATEGIA ANTIFRODE | 15 |
| 4 | LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE PNRR MASE | 18 |
| 4.1 | GRUPPO DI VALUTAZIONE: COSTITUZIONE, COMPOSIZIONE E MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO..... | 18 |
| 4.2 | COSTITUZIONE DEL GRUPPO DI AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO | 20 |
| 4.3 | AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO DI FRODE | 21 |
| 4.4 | ATTIVITÀ SPECIFICHE ANTIFRODE: CORRUZIONE, CONFLITTO D'INTERESSE E DOPPIO FINANZIAMENTO | 24 |
| 5 | LE FASI DEL CICLO ANTIFRODE: STRUMENTI E MISURE DA ADOTTARE..... | 26 |
| 5.1 | PREVENZIONE | 26 |
| 5.1.1 | FORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE | 27 |
| 5.1.2 | PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE | 29 |
| 5.1.3 | PTCPT: METODOLOGIA DI MAPPATURA DEI PROCESSI E DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO CON IDENTIFICAZIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI POTENZIALI E CONCRETI | 31 |
| 5.1.4 | PTPCT: RUOLO DELLE SOCIETÀ IN-HOUSE E DELL'ISPRA IN TEMA ANTICORRUZIONE..... | 31 |
| 5.1.5 | MONITORAGGIO PERIODICO DEL RISCHIO FRODE | 35 |
| 5.1.6 | APPLICAZIONE DEL PROTOCOLLO DI INTESA CON ANAC E GUARDIA DI FINANZA | 37 |
| 5.2 | INDIVIDUAZIONE..... | 39 |
| 5.2.1 | CONTROLLI ORDINARI AMMINISTRATIVO-CONTABILI..... | 39 |
| 5.2.2 | CONTROLLI AGGIUNTIVI DEL PNRR | 41 |
| 5.2.3 | CRITERI STANDARD DI VALUTAZIONE DEI RISCHI E METODOLOGIA DI CAMPIONAMENTO | 45 |
| 5.2.4 | INTEGRAZIONE ANALISI DEL RISCHIO E METODI DI CAMPIONAMENTO TRAMITE ARACHNE SYSTEM..... | 51 |
| 5.2.5 | STRATEGIA PER LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI MILESTONE E TARGET | 54 |
| 5.3 | SEGNALAZIONE E INDAGINE | 57 |
| 5.3.1 | APPLICAZIONE DEL PROTOCOLLO DI INTESA CON GUARDIA DI FINANZA | 57 |
| 5.3.2 | SERVIZI DI WHISTLEBLOWING..... | 58 |
| 5.4 | IMPLEMENTAZIONE DELLE AZIONI CORRETTIVE (RECUPERO E SANZIONI) | 60 |
| 6 | QUADRO SINOTTICO ATTIVITÀ ANTIFRODE NELLE PROCEDURE DI GESTIONE | 64 |

1 Definizioni e acronimi

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

| Termine | Descrizione |
|--|--|
| ARACHNE IT System | Strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione – DG EMPL e dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana – DG REGIO) in collaborazione con alcuni Stati membri per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi. |
| Autovalutazione del rischio di frode | Attività che permette di valutare in via preventiva l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti, al fine di individuare eventuali e ulteriori controlli efficaci per l'attenuazione del rischio individuato, al fine di ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non riescono ad affrontare con efficacia. |
| Codice di comportamento dei dipendenti pubblici | Documento che, secondo quanto disposto dal DPR n. 62/2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. |
| Conflitto di interessi | Situazione nella quale l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con un richiedente |
| Corruzione | Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli. |
| CUP | Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici. |
| Domanda di rimborso | Richiesta di pagamento presentata dal Soggetto Attuatore all'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e inserite nel sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 |
| Frode | Comportamento illecito col quale si mira a eludere precise disposizioni di legge. Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee la “frode” in materia di spese è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi. |
| Frode (sospetta) | Irregolarità che a livello nazionale determina l'inizio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale e, in particolare, l'esistenza di una frode ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, punto a), della Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. |



| Termine | Descrizione |
|--|--|
| Gruppo dei referenti antifrode del PNRR | Gruppo costituito da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR che ha la funzione di articolare una rete di analisi, valutazione, monitoraggio e gestione del rischio frode del PNRR. |
| IMS (<i>Irregularities Management System</i>) | Sistema informativo accessibile tramite il portale denominato "AFIS", che permette agli Stati membri dell'Unione europea di redigere e presentare rapporti di irregolarità all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea. |
| Indicatori di realizzazione | Misura sintetica espressa in forma quantitativa coincidente con una variabile in grado di riassumere lo stato di avanzamento del progetto. |
| Progetto | specifico intervento ovvero insieme di attività e/o procedure selezionato e finanziato nell'ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto. 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. |
| Misura | Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l'attuazione di interventi/progetti ivi finanziati; |
| Irregolarità | Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione. |
| 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 | Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l'attuazione di interventi/progetti ivi 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. |
| Patto di integrità | Strumento atto a contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici, in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito e integro, improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione. |
| Piano triennale della formazione (PTF) | Principale strumento di pianificazione e governo della formazione del personale in cui si rappresentano le esigenze formative delle Amministrazioni e le connesse attività da realizzare nel triennio di riferimento. |
| Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) | Documento di natura programmatica previsto dalla legge n. 190/2012, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo. |
| PNRR o Piano | Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. |
| Progetti a regia | Progetti attuati da soggetti diversi dall'Amministrazione centrale titolare di interventi, ovvero altre Amministrazioni centrali, Regioni, Province Autonome e enti locali. |

| Termine | Descrizione |
|--|---|
| Progetti a titolarità | Progetti attuati dalla stessa Amministrazione centrale titolare di interventi. |
| Responsabile della prevenzione e della corruzione (RPCT) | Figura inserita all'interno della Pubblica Amministrazione dall'art. 1, co. 7 Legge 190/201 che, tra le altre funzioni, ha il compito di proporre all'organo di indirizzo politico l'approvazione e le modifiche del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCPC), verificandone l'efficace attuazione e idoneità. |
| Rete dei referenti delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR | Network dei referenti delle Amministrazioni centrali titolari di interventi avente l'obiettivo di risolvere eventuali criticità attuative che possano ostacolare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, attraverso la condivisione di esigenze, esperienze, buone prassi e soluzioni operative. |
| Richiesta di pagamento alla Commissione europea | Richiesta di trasferimento delle risorse presentata dallo Stato Membro alla Commissione europea due volte l'anno, a fronte del raggiungimento di un gruppo di target e milestone. |
| Richiesta di pagamento al Servizio centrale per il PNRR | Richiesta di trasferimento fondi presentata dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR al Servizio centrale PNRR funzionale a garantire il rimborso delle spese sostenute al soggetto attuatore. |
| Sistema di controllo interno | L'insieme delle attività di controllo che i vari organismi, a tutti i livelli, svolgono sulle spese, le procedure e sul conseguimento di <i>milestone</i> e <i>target</i> , al fine di rilevare eventuali criticità che possano comportare danni del bilancio europeo e nazionale. |
| Soggetto attuatore | Soggetto responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR. In particolare, l'art.1, comma 4, lett. o) del Decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito con modificazioni dalla legge di conversione del 29 luglio 2021, n. 108 indica che i soggetti attuatori sono: "soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR". L'art 9 co. 1 del Decreto-legge 31 maggio 2021, n.77 specifica che "alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le provincie autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente". |
| Servizio centrale per il PNRR | Struttura dirigenziale di livello generale istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 |
| Strategia antifrode | Insieme di misure e attività realizzate da tutte le Amministrazioni coinvolte nella gestione e nell'attuazione del PNRR volte a prevenire e contrastare ogni tentativo e forma di frode ai danni del bilancio europeo e nazionale. |
| Target | Traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato; |
| Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale | Organo di cui all'art. 3 del Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 avente funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. |
| Unità di audit | Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241. |
| Unità di missione RGS | Struttura di cui all'articolo 1, comma 1050 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178. Svolge funzioni di valutazione <i>in itinere</i> ed <i>ex post</i> degli interventi del PNRR, assicurando il rispetto della coerenza dei relativi <i>milestone</i> e <i>target</i> . |
| Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della | Struttura di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi. |

| Termine | Descrizione |
|---|---|
| regolazione e l'Ufficio per la semplificazione | |
| <i>Whistle-blowing</i> | Attività di segnalazione da parte di un soggetto che, nello svolgimento delle proprie mansioni, rileva un caso di frode, un rischio di frode. |

2 Quadro Normativo

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

| Disposizioni 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; |
| 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) |
| Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020 (EGESIF_14-0011-02) |
| 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 |
| 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), 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 |
| 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) valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio e notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 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 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 |
| 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" |
| 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 " <i>Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti</i> " |
| Decreto legge 31 Maggio 2021, n.77 recante " <i>Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure</i> " |
| Decreto legge 9 giugno 2021, n.80 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 recante " <i>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</i> " |
| Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15/09/2021 "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 PNRR" (c.d. DPCM Monitoraggio) |
| Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell' 11 ottobre 2021, relativo alla gestione finanziaria delle risorse per l'attuazione dell'iniziativa Next Generation EU – Italia |
| Circolare MEF-RGS del 14 ottobre 2021, n. 21, recante: "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR" |

Circolare MEF-RGS del 29 ottobre 2021, n. 25, recante: “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Rilevazione periodica avvisi, bandi e altre procedure di attivazione degli investimenti”

3 Introduzione: la politica antifrode nel PNRR

Il presente documento racchiude il programma di lotta alla frode predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (di seguito l'Amministrazione o MASE) per garantire, ai sensi dell'art. 22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza Italia, un corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati al Piano Nazionale di Ripresa Resilienza Italia (PNRR) e costituisce nel contempo una sorta di “dichiarazione strategica” volta a comunicare, sia all'interno che all'esterno, la posizione ufficiale assunta dall'Amministrazione in merito alle tematiche “frode” e “corruzione”. Nel documento vengono fornite informazioni in merito al “sistema” antifrode (il termine sistema è usato nella sua più ampia accezione) posto in essere dal MASE (in particolare l'Unità di Missione PNRR) per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

La politica antifrode, la strategia e le procedure pertinenti definite dal MASE sono sostenute da un apposito Tavolo di Lavoro istituito presso la RGS.

L'Amministrazione si impegna a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà nella gestione e attuazione del Piano e adotta una politica di tolleranza zero nei confronti della frode e della corruzione mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare, per quanto possibile, le attività fraudolente assicurandosi che tutti i membri del personale condividano questo impegno, in coerenza con il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTCPT), annualmente aggiornato.

3.1 Le responsabilità nell'attuazione della politica antifrode PNRR

La responsabilità di attuazione della politica antifrode per la gestione del PNRR è attribuita al MEF (quale Amministrazione titolare del Piano nel suo complesso) che opera sulla base degli esiti dell'autovalutazione del rischio svolta dalla Rete dei referenti antifrode del PNRR” (in seguito la “Rete”) costituita, ai sensi dell'art. 3 comma 2 della Determina MEF – RGS – RR 57 del 09/03/2022, composta da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi, dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e/o un ufficiale del III Reparto Operazioni del Comando Generale, nonché dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR cui è demandato il compito:

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

Il MEF definisce, inoltre, procedure e sistemi per garantire la corretta segnalazione, registrazione e conservazione di informazioni attendibili su ogni operazione, nonché di ogni altra informazione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese PNRR da parte delle singole Amministrazioni coinvolte.

Nello specifico, l'Unità di Missione PNRR del MASE (UDM), insieme agli organi individuati da ciascun soggetto attuatore degli interventi del Piano, in quanto titolari dei processi di attuazione e controllo del PNRR, sono responsabili della gestione ordinaria dei rischi di frode e degli specifici piani di azione, come rilevati nella valutazione dei rischi di frode, e in particolare hanno il compito di:

- garantire che sia in atto un adeguato sistema di controllo interno nel loro ambito di responsabilità;
- 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 il Gruppo dei referenti antifrode del PNRR;
- garantire la dovuta diligenza nella gestione delle risorse PNRR e attuare misure preventive in caso di presunta frode ed adottare misure correttive, sanzioni amministrative incluse, se del caso.

3.2 Obiettivi e strategia della politica antifrode nel PNRR

La complessità dei piani e dei programmi di investimento, unitamente alla varietà e alla rapida evoluzione degli schemi di frode connessi all'utilizzo dei fondi pubblici e, in particolare, di quelli comunitari costituiscono la principale sfida nel costruire una strategia antifrode efficace ed un sistema dei controlli coerente e completo nell'applicazione e attuazione delle riforme del PNRR.

Nel caso del PNRR, infatti, le difficoltà aumentano in funzione della portata finanziaria del Piano e della struttura organizzativa multilivello definita dal Decreto Legge n. 77/2021 (Governance del PNRR) la quale, sebbene sia fondata su un sistema di coordinamento centrale da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (cfr. MEF - Servizio centrale PNRR responsabile del Piano nel suo complesso, delle risorse dei fondi Nex Generation EU ad esso destinati nonché dei processi di rendicontazione e dei flussi finanziari diretta rispetto alla Commissione europea), prevede inevitabilmente un decentramento delle principali fasi attuative del Piano (es. selezione, attuazione, rendicontazione e controllo degli interventi) con ulteriori livelli di gestione e responsabilità suddivisi tra le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR (cfr. Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR) cui spetta la supervisione e la responsabilità dell'attuazione dei singoli interventi del PNRR ossia delle riforme e degli investimenti e, in generale dei processi di rendicontazione nei confronti del Servizio centrale PNRR, e i Soggetti attuatori (cfr. Amministrazioni centrali, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano ed Enti locali) a cui è demandata l'attuazione dei singoli progetti finanziati nell'ambito del PNRR e, in generale, dei processi di rendicontazione nei confronti delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR.

Il programma antifrode del PNRR tiene conto della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello" e "decentrata" e si pone quale obiettivo di fondo la necessità di integrare tutte le azioni e le misure poste in essere dalle singole Amministrazioni coinvolte nell'attuazione degli interventi (a vario titolo e con diversi ruoli e responsabilità) in un'unica strategia antifrode comune per garantire prassi omogenee ed efficaci.

Nel quadro della predisposizione della strategia antifrode, il DiPNRR MASE ha individuato il Referente Antifrode nella persona del Direttore Generale della DG GEFIM.

Il Referente rappresenta il Dipartimento presso la Rete dei Referenti Antifrode, composta dal Referente Antifrode del Servizio centrale per il PNRR (con ruolo di presidenza), da almeno un componente (e un supplente), designato quale "referente antifrode" di ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi e, per la Guardia di Finanza (sulla base delle previsioni contenute nel Protocollo d'Intesa tra MEF e Guardia di Finanza firmato il 17 dicembre 2021) dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e/o un

ufficiale del III Reparto Operazioni del Comando Generale nonché dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza.

La Rete dei Referenti Antifrode del PNRR è incaricata di svolgere un'analisi e una valutazione periodica dei rischi di frode, al fine di definire i macro-ambiti di intervento e mitigazione dei rischi. Sulla scorta delle analisi prodotte dalla Rete, l'Unità di Missione per il PNRR del MASE, per il tramite della DG Gestione finanziaria, Monitoraggio, Rendicontazione e Controllo, provvede a individuare le eventuali azioni (migliorative e/o correttive) da adottare, ossia le conseguenti misure "efficaci e proporzionate" da implementare con l'obiettivo di ridurre ulteriormente i livelli di rischio individuati e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti.

In tal senso, il MASE condivide la strategia antifrode prospettata dal MEF - Servizio centrale PNRR e si propone di individuare e "modellare" fenomeni e possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi in ogni fase di attuazione del Piano, così come nei vari processi/attività che caratterizzano il ciclo vita di ogni singolo progetto o dell'intervento nel suo complesso, trasformandoli in orientamenti di facile gestione e strumenti di immediato utilizzo, validi ed applicabili per tutte le Amministrazioni/Soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione ed attuazione del PNRR.

Scopo ultimo della strategia è, dunque, quello di impostare correttamente e coordinare le azioni di tutti i soggetti coinvolti, ai vari livelli, nella gestione dei fondi PNRR che dovranno essere tese al raggiungimento di un obiettivo predeterminato: combattere in modo efficace le gravi irregolarità e, in particolare, le frodi ai danni del bilancio dell'UE.

In linea con quanto previsto dall'articolo 1, comma 8, della Legge n. 190/2012, il PTPCT contiene le azioni strategiche e programmatiche in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, che costituiscono anche il contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico – gestionale del MASE.

Già il PTPCT 2021-2023 del MASE è stato redatto in un contesto amministrativo caratterizzato dal processo riorganizzativo che ha interessato l'intero Ministero e dà conto dell'attività di monitoraggio e di stimolo effettuata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) al fine della realizzazione di una nuova mappatura complessiva dei processi a rischio corruttivo.

In particolare, al paragrafo 2.1 relativo agli Obiettivi del PTPCT è specificato che:

“a seguito della crisi economica ingenerata dalla pandemia ancora in corso, il MASE ricopra nell'attuale momento storico, un ruolo centrale nel rilancio del sistema produttivo nazionale in materia di transizione ecologica, grazie alle cospicue risorse che saranno assegnate con il Programma europeo “Next Generation UE”.

Tale incremento di risorse gestite dal Ministero renderà, naturalmente, necessario un rafforzamento degli strumenti di prevenzione dei rischi corruttivi, anche di quelli non aventi necessariamente risvolti di carattere penale, ma comunque potenzialmente idonei ad influire negativamente sul corretto esercizio delle funzioni amministrative e sulla ottimale attuazione degli interventi di promozione del rilancio economico del Paese.

Anche alla luce di tale nuovo contesto, le azioni declinate nel presente Piano (in linea con i predetti obiettivi strategici) saranno in particolare quelle di:

- *rafforzare l'informatizzazione del flusso informativo interno per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente”;*
- *rafforzare l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno;*

- *incremento e monitoraggio sulla qualità della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, a tutti i livelli.”*

Nella predisposizione del PTPCT 2022-2024 si è tenuto conto del profondo cambiamento organizzativo che ha interessato l'Amministrazione e si è proceduto alla mappatura dei processi e delle relative aree di rischio proprio alla luce della complessiva riorganizzazione delle strutture e delle attività di competenza dei singoli uffici. Il PTPCT 2022-2024 dovrà essere aggiornato in corso d'anno con la mappatura dei processi e delle aree a rischio corruttivo degli Uffici di livello dirigenziale generale e non generale dell'Unità di missione per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Anche alla luce del significativo ruolo attribuito al MASE nell'attuazione delle missioni previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e nella gestione delle relative risorse dovranno essere rafforzate le azioni concernenti l'informatizzazione del flusso informativo interno al fine di implementare la pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente”, l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno e il potenziamento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto, il MASE, in quanto Amministrazione coinvolta nella gestione ed attuazione del PNRR, si impegna a gestire i rischi di frode e corruzione in maniera appropriata, tale da dimostrare che qualsivoglia tentativo di frode al bilancio dell'UE è inammissibile e non sarà tollerato (principio della tolleranza zero).

3.2.1 Le Fasi della Strategia antifrode

La strategia, nell'applicazione pratica, si sostanzia in una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato che si sviluppa secondo le principali fasi che caratterizzano il ciclo di lotta alle frodi:

- 1) Prevenzione;
- 2) Individuazione;
- 3) Segnalazione e indagini;
- 4) Azioni correttive.

Prevenzione

Il MASE considera la prevenzione una priorità strategica per ridurre al minimo i rischi di frode. Essa si fonda sull'adozione di misure ed azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti/fenomeni corruttivi. Una cooperazione più stretta tra tutte le parti coinvolte nei processi di selezione, gestione e attuazione, controlli e audit, e pagamenti e un coordinamento più forte e complessivo di tutte le azioni, unitamente ad una gestione proattiva da parte dell'Unità di Missione del PNRR e della Unità di Controllo coordinata dal Referente antifrode dell'Amministrazione ne garantiranno una maggiore efficacia.

I principali strumenti preventivi da adottare nel quadro della strategia antifrode sono:

- la valutazione del rischio;
- la sensibilizzazione e la formazione del personale;

- l'adozione da parte dell'Amministrazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- le azioni di controllo preventivo poste in essere dall'Unità di Missione in materia di coerenza normativa degli atti di selezione dei Soggetti attuatori e/o dei progetti con gli obblighi in tema di prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e doppio finanziamento.

Individuazione

L'individuazione è una fase cruciale del ciclo antifrode in cui tutte le parti interessate, in particolare quelle coinvolte nei processi di controllo e audit compresi gli uffici, le strutture e i servizi preposti all'applicazione della normativa, che devono gestire le attività con la dovuta diligenza e in maniera cooperativa e proattiva. Essa si fonda sull'adozione, da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte a vario titolo nella gestione e nell'attuazione degli interventi del PNRR facenti capo al MASE, di soluzioni e strumenti di analisi e controllo efficaci ed efficienti, capaci di intercettare subito eventuali comportamenti fraudolenti e/o fenomeni corruttivi nonché di sistemi che assicurano la raccolta, la conservazione, l'analisi e il monitoraggio dei dati relativi alle irregolarità riscontrate e, in particolare, alle frodi presunte e/o accertate.

Segnalazione e indagini

La fase della segnalazione e delle eventuali indagini (compresa l'azione giudiziaria) è strettamente interconnessa. Con riferimento alla segnalazione della frode, è fondamentale che le Amministrazioni adottino procedure valide e chiare per la gestione di casi in cui si sospettino frodi nonché meccanismi di segnalazione validi ed efficienti sia interni all'Amministrazione (es. Whistleblowing – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti) sia esterni (es. procedure per segnalare le frodi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode OLAF) che assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode (sospette e/o accertate) nonché un pronto e tempestivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti in materia.

Per garantirne massima efficacia ed efficienza occorrono, oltre a procedure, meccanismi, strumenti e sistemi idonei ed adeguati, anche personale competente, qualificato ed adeguatamente formato nonché piena collaborazione tra le Amministrazioni coinvolte a vario livello nei processi di gestione e controllo.

Azioni correttive (recupero e sanzioni)

La fase corrispondente alle azioni correttive (es. follow-up, iniziative di recupero e sanzioni) risulta anch'essa di cruciale fondamentale importanza per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Il MASE e le Amministrazione/Soggetti coinvolte nella gestione e attuazioni degli interventi PNRR facenti capo all'Amministrazione, si impegnano a monitorare i Piani di Azione (correttivi o anche solo migliorativi) tramite adeguate procedure di follow-up e a garantire, laddove opportuno, le necessarie azioni di recupero, sanzioni e/o condanne in casi di frode, corruzione o di ogni altra attività illegale che

lede gli interessi finanziari dell'Unione europea da applicare con rigore da parte delle autorità competenti e da quelle preposte all'applicazione della legge.

L'efficacia delle misure riparatorie dipende inoltre dall'esistenza di un sistema di sanzioni amministrative e/o giudiziarie efficaci, deterrenti e proporzionate che oltrepassino la misura correttiva finanziaria da applicare in caso di irregolarità, dalla presenza di procedure e sistemi efficaci ed efficienti di recupero dei fondi.

Le varie fasi del ciclo antifrode sopra descritte non sono indipendenti l'una dall'altra; esse sono strettamente interconnesse. Assicurare un flusso adeguato di informazioni e la cooperazione tra le strutture responsabili di ciascuna fase è importante tanto quanto ciascuna fase in sé. La rapida trasmissione delle informazioni chiave e la piena cooperazione tra gli organismi preposti all'applicazione della legge e le varie strutture deputate alla gestione, controllo e audit, prima, durante e dopo le indagini, garantiranno l'efficienza delle indagini stesse e consentiranno alle strutture di gestione di adottare le decisioni più idonee in merito al monitoraggio di casi specifici (follow-up), in particolare per quanto riguarda le misure precauzionali, come il blocco o la sospensione dei pagamenti.

4 La valutazione del rischio frode PNRR MASE

4.1 Gruppo di valutazione: costituzione, composizione e modalità di funzionamento

La valutazione del rischio è condotta dalla DG Gestione Finanziaria, Monitoraggio, Rendicontazione e Controllo, integrando i risultati prodotti a livello di macro-ambiti d'intervento dal Tavolo operativo della Rete dei Referenti Anti-Frode.

Nella realizzazione della strategia antifrode del PNRR la fase iniziale rappresenta la fase cd. “preparatoria” del processo e comprende fondamentalmente due step principali:

- un'analisi della situazione attuale per verificare i punti di forza e le aree di miglioramento dei sistemi di gestione e controllo già esistenti e delle misure antifrode già adottate;
- una valutazione del rischio di frode.

Tale fase, dalla quale discende la corretta impostazione dell'intero sistema antifrode PNRR, viene realizzata da un apposito Unità di controllo dell'autovalutazione dei rischi di frode degli interventi PNRR (UdC) interna all'Ufficio di rendicontazione e controllo della DG GEFIM che provvede (i) ad esaminare la struttura organizzativa, i processi, gli attori, le procedure già adottate nonché le misure e i controlli già esistenti e (ii) a svolgere una valutazione del rischio di frode degli interventi PNRR.

I risultati della valutazione del rischio di frode sono poi utilizzati come punto di partenza per definire le eventuali ulteriori azioni (migliorative e/o correttive) da adottare ossia le conseguenti misure “proporzionate” da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi individuati con l'autovalutazione e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti (cd. “rischi residui”).

Allo scopo di articolare e rendere operativa l'UdC che si occupa del processo di analisi, valutazione, monitoraggio e gestione del rischio frode del PNRR il Referente antifrode avrà la possibilità di coordinarsi con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Amministrazione (RPCT), ed esperti e collaboratori con specifiche competenze in materia di analisi dei rischi e anticorruzione allocati in Dipartimenti del MASE diversi dalla Unità di Missione PNRR.

L'Unità di Controllo (UdC) svolgerà tutte le attività operative di supporto al processo di analisi e valutazione dei rischi frode e propedeutiche alle discussioni, agli incontri e alle riunioni formali del Referente antifrode in seno al Gruppo dei referenti antifrode presso il MEF Servizio centrale per il PNRR.

La scelta di non ricorrere a terzi (all'esterno) per lo svolgimento delle attività di autovalutazione unitamente alla composizione dell'UdC assicura ai suoi componenti buone conoscenze del sistema di gestione e controllo in atto del PNRR e delle caratteristiche organizzative, dei processi e delle procedure nonché dei meccanismi di controllo e misure di mitigazione in essere presso il MASE.

Per un corretto svolgimento delle sopracitate attività occorre, infatti, necessariamente tener conto delle specificità del PNRR e delle peculiarità del MASE per trovare un giusto equilibrio tra un'analisi e una valutazione dettagliata dei possibili rischi di frode che potrebbero manifestarsi in ciascuno dei processi/attività che risultano decentrate a livello attuativo e operativo (si pensi ad es. ai Soggetti attuatori che svolgeranno il ruolo di stazioni appaltanti) e, dall'altro, un approccio più globale che prende in

considerazione anche i processi/attività gestite a livello superiore sia dal MASE, sia dal Servizio centrale PNRR.

L'Ufficio di Rendicontazione e Controllo provvede all'espletamento di due rami di attività (rendicontazione e controllo) in sinergia operativa, ma funzionalmente indipendenti.

In ottemperanza, infatti, alle previsioni del Decreto-legge 80/2021, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113, la DG GEFIM assicura la separatezza e la reciproca indipendenza delle attività di rendicontazione e controllo tramite la costituzione di una specifica *Unità di Controllo* tra il personale interno dell'Ufficio. Le risorse ad essa assegnate sono individuate tramite Ordine di Servizio nr. 1/2022, adottato dal responsabile della struttura il 31/05/2022.

L'Ufficio, per il tramite dell'*Unità di Controllo*, assicura la regolarità delle procedure e delle spese.

In particolare, detta Unità procede a:

- verifiche preliminari all'adozione formale dei dispositivi attuativi delle misure di competenza del MASE relative a:
 - *coerenza programmatica* con quanto stabilito in sede europea tramite l'Allegato alla Decisione di Esecuzione del Consiglio del PNRR (CID) del 13 luglio 2021 e OA;
 - *conformità normativa* alle prescrizioni PNRR;
 - *disponibilità finanziaria*;
 - *controlli* su milestone e target e valutazione del rischio di frode.
- verifiche amministrative on desk ed approfondimenti sul posto a campione, al fine di assicurare il rispetto della normativa europea e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse e in particolare:
 - verifiche sulla selezione dei progetti;
 - verifiche delle procedure attuative del progetto;
 - verifiche della spesa dei progetti.

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

A tal fine, nell'ottica di migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte a prevenire, individuare e contrastare le violazioni in danno degli interessi economici e finanziari dello Stato e dell'Unione europea connessi alle misure di sostegno e finanziamento del PNRR (in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interesse ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241) il MASE aderisce al Protocollo d'Intesa

sottoscritto dal MEF con la Guardia di Finanza in data 17 dicembre 2021 e conserva la facoltà di aderire al Protocollo d'intesa eventualmente sottoscritto tra il MEF stesso e l'ANAC.

I suddetti protocolli di intesa prevedono, nel rispetto dei compiti e dei poteri istituzionali di ciascuna delle parti, un'attività di collaborazione finalizzata alla messa in campo di iniziative volte a garantire l'efficacia della strategia antifrode prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Con riferimento alla frequenza delle riunioni e dell'autovalutazione si prevede che l'UdC si riunisca periodicamente, indicativamente almeno una volta l'anno ovvero ogni qual volta si rilevi la necessità, in modo da garantire un monitoraggio costante dell'intero sistema antifrode e, laddove il livello dei rischi individuati risulti molto basso, abbia la possibilità di decidere di rivedere/aggiornare la procedura di autovalutazione solamente ogni due anni.

4.2 Costituzione del Gruppo di Autovalutazione del Rischio

Nelle more dell'attivazione della Rete dei Referenti antifrode, l'Amministrazione costituisce, inoltre in aggiunta specifica alla propria struttura organizzativa, un *Gruppo di lavoro* ristretto al fine di implementare una specifica procedura di valutazione del rischio di frode connesso alle misure del PNRR di competenza del MASE e ridurre al minimo il rischio del verificarsi di comportamenti fraudolenti.

Nello specifico, il Gruppo provvede ad:

- esaminare la struttura organizzativa, i processi, gli attori, le procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti;
- svolgere una valutazione del rischio di frode specifica per le misure del PNRR a titolarità del MASE. I risultati saranno poi utilizzati come punto di partenza per definire le eventuali azioni da adottare successivamente (migliorative e/o correttive), ovvero le “proporzionate” misure da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi già individuati durante il parallelo processo di autovalutazione del rischio frode e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti (cd. “rischi residui”).

Per il corretto svolgimento di tali attività saranno considerate tutte le specificità del PNRR (es: rispetto del Principio del DNSH, doppio finanziamento, ecc.), nonché le peculiarità dell'Amministrazione, allo scopo di trovare un giusto equilibrio tra (i) un'analisi e una valutazione dettagliata dei possibili rischi di frode manifestabili in ciascuno dei processi/attività che risultano decentrate a livello attuativo e operativo (si pensi ad es. ai Soggetti attuatori che svolgeranno il ruolo di stazioni appaltanti) e (ii) un approccio più globale che prenda in considerazione anche i processi/attività gestite dal MASE.

Il Gruppo di auto-valutazione del rischio frode sarà costituito dal Referente antifrode del MASE formalmente designato quale componente effettivo della Rete dei referenti antifrode del PNRR, dal dirigente dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, dai funzionari dell'Unità di Controllo, e potrà avvalersi della collaborazione dei dipartimenti/direzioni generali, per il tramite degli altri soggetti/uffici a vario titolo coinvolti nei principali processi chiave da mappare (selezione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e pagamento). Il Gruppo, nello svolgimento delle sue attività, provvederà inoltre a coordinarsi con il Responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza dell'Amministrazione al fine di fornire la necessaria collaborazione relativamente all'analisi dei rischi

specifici connessi e trattati nel PTPCT 2022-2024, ed eventualmente con il Referente della GdF per il MASE.

Per lo svolgimento dei propri compiti il Gruppo, una volta costituito, provvederà nella prima riunione, ad adottare il proprio regolamento di funzionamento interno nel quale verranno definite, in particolare:

- modalità e tempistiche di individuazione ed eventuale procedura di sostituzione dei componenti (effettivi e supplenti);
- modalità e tempistiche di convocazione delle riunioni e trasmissione della documentazione oggetto di discussione (Ordine del giorno e/o altra documentazione da sottoporre ad approvazione);
- modalità di svolgimento delle riunioni e deliberazioni (es: quorum costitutivi e deliberativi);
- modalità e procedure di attivazione delle azioni di supporto della Guardia di Finanza e dell'ANAC alla luce dei protocolli di intesa siglati dal MEF.

Il Gruppo opererà attraverso la calendarizzazione di incontri e riunioni tecniche volte alla condivisione dell'impostazione e della metodologia di lavoro ed alla risoluzione di eventuali criticità, nonché finalizzate al processo di costruzione, elaborazione e compilazione dello strumento di valutazione. Nello specifico, le riunioni del Gruppo affronteranno le seguenti task:

- definire e adottare gli strumenti operativi di riferimento da utilizzare, nonché la procedura da seguire per l'analisi, l'individuazione e la valutazione dei rischi di frode delle misure PNRR del MASE, tramite l'adeguamento e la personalizzazione della strumentazione e della procedura in funzione delle specificità e delle caratteristiche dell'Amministrazione;
- raccogliere la documentazione e le informazioni necessarie per procedere alla valutazione dei rischi di frode (interni ed esterni alle misure PNRR del MASE, di interesse generale o specifici del Piano);
- individuare eventuali nuove tipologie di rischio (riscontrati o potenziali);
- realizzare (ed approvare) l'autovalutazione del rischio frode delle misure PNRR del MASE e le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere (es. Piano d'azione);
- monitorare l'intero "sistema" antifrode delle misure PNRR del MASE ed 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 sulle misure PNRR del MASE, nel corso del periodo di esecuzione del Piano.
- verificare l'esistenza presso l'Amministrazione di procedure valide e chiare per la gestione di casi in cui si sospettino frodi nonché di meccanismi di segnalazione validi ed efficienti sia interni all'Amministrazione (es. Whistleblowing – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti) sia esterni (es. procedure per segnalare le frodi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode OLAF) e il successivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti.

4.3 Autovalutazione del rischio di Frode

La valutazione del rischio di frode PNRR si sostanzia in un *assessment* sul rischio che presuppone un'analisi dettagliata del contesto (interno ed esterno) ed una mappatura dei processi/attività che caratterizzano le

principali fasi di attuazione delle misure del Piano afferenti al MASE. Tale attività è tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi mappati del PNRR soffermandosi in particolare su situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo opportunità per gli addetti ai lavori di essere coinvolte in un evento corruttivo o in una frode.

La Rete dei Referenti Antifrode del PNRR è incaricata di svolgere un'analisi e una valutazione periodica dei rischi di frode, al fine di definire i macro-ambiti di intervento e mitigazione dei rischi. Sulla scorta delle analisi prodotte dalla Rete, l'Unità di Missione per il PNRR del MASE, per il tramite della DG Gestione finanziaria, Monitoraggio, Rendicontazione e Controllo (DG GEFIM), provvede a individuare le eventuali azioni (migliorative e/o correttive) da adottare, ossia le conseguenti misure "efficaci e proporzionate" da implementare con l'obiettivo di ridurre ulteriormente i livelli di rischio individuati e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti.

Inoltre, nelle more dell'attivazione della Rete, l'Unità di Missione provvede ad elaborare una preliminare autovalutazione del rischio di frode coordinandosi con il Referente della PTPCT, il Referente della GdF per il MASE (con il quale sono già state avviate delle specifiche interlocuzioni) ed esperti e collaboratori con specifiche competenze in materia di analisi dei rischi e anticorruzione allocati in Dipartimenti del MASE diversi dalla Unità di Missione PNRR. Gli esiti dell'autovalutazione del rischio così prodotta saranno presentati ai Tavoli della Rete ai fini della loro integrazione nella valutazione dei macro ambiti di intervento prodotta in quella sede.

Dal punto di vista operativo per lo svolgimento delle suddette di attività di analisi e valutazione l'Unità di controllo utilizzerà appositi strumenti operativi che dovranno essere definiti, condivisi e formalmente approvati dal Referente antifrode previo adeguamento e personalizzazione rispetto alle caratteristiche e peculiarità delle misure e degli interventi PNRR afferenti al MASE.

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

Con riferimento, invece, alla metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio di frode - posto che anch'essa sarà definita ed approvata dal Gruppo dei referenti antifrode del PNRR tenendo conto delle caratteristiche e peculiarità del Piano e del MASE – ci si potrà ispirare ai principi e agli orientamenti comunitari e, in particolare, alla *nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 "Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"* secondo cui la metodologia per l'autovalutazione dei rischi di frode si articola in 5 fasi principali:

- FASE 1: quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo).

- FASE 2: valutazione dell'efficacia dei singoli controlli attualmente in vigore volti ad attenuare il rischio esistente;
- FASE 3: valutazione del rischio “netto”, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali (già esistenti), nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);
- FASE 4: valutazione dell'effetto (combinato) dei controlli supplementari da implementare per l'attenuazione del rischio residuo netto (si tratta del cd. Piano di azione per l'adozione di misure antifrode “efficaci e proporzionate”);
- FASE 5: definizione di un obiettivo di rischio (rischio target), ossia il livello di rischio che l'Amministrazione considera tollerabile.

Per quanto riguarda la FASE 1 (quantificazione del rischio “lordo”) si precisa che il “rischio lordo” corrisponde al livello di rischio senza tenere conto dell'incidenza dei controlli esistenti o previsti. Per quantificare il rischio occorre tener conto e valutare: l'impatto del rischio (lordo) – ossia quali sono le ripercussioni/conseguenze (rispetto agli obiettivi) che il rischio avrebbe qualora si concretizzi e la “probabilità” del rischio (lordo)– ossia quanto è probabile che un fatto si verifichi.

La FASE 2 (valutazione dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo) richiede dapprima una ricognizione puntuale delle verifiche e dei presidi contro eventi fraudolenti e corruttivi già in essere (o perché previsti dalla normativa o dalle procedure interne o da procedure specifiche previste dal sistema di gestione e controllo del PNRR) e, successivamente, una valutazione puntuale dell'efficacia degli stessi.

La FASE 3 (valutazione del rischio “netto”) riguarda sostanzialmente la valutazione del rischio che permane dopo aver preso in considerazione e valutato l'effetto (combinato) dei controlli esistenti e la loro efficacia, cioè la situazione così com'è al momento attuale (rischio residuo).

Le successive FASI 4 e 5 riguardano, invece, l'eventuale definizione del cd. Piano di Azione e la loro attivazione dipende dagli esiti dell'autovalutazione di cui alla FASE 3.

Infatti, qualora l'esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto “tollerabile” dall'Amministrazione, l'attività si può considerare conclusa a conferma di un sistema che contempla controlli e misure di prevenzione delle frodi efficaci.

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

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

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

L'autovalutazione condurrà, quindi, alla definizione di un livello di rischio da parte dell'UdC su cui andranno applicate le dovute misure efficaci e proporzionali.

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

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

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

A livello preventivo, in pieno adeguamento alle prescrizioni inserite nella circolare MEF-RGS 14 ottobre 2021, n. 21, in ogni provvedimento attuativo di selezione dei progetti e/o dei soggetti attuatori devono continuare ad essere inseriti specifici riferimenti agli obblighi in tema di prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e doppio finanziamento, nonché all'implementazione a tutti i livelli delle categorie di dati richieste dall'art. 22 del Regolamento (UE) 241/2021. Parimenti, esplicite previsioni di inserimento delle clausole di assenza dei conflitti di interesse dovranno essere contenute anche nei bandi di gara per l'aggiudicazione degli appalti.

Con riferimento ai controlli ex ante per quanto attiene alle iniziative a regia del MASE:

- a) i bandi/avvisi emanati per la selezione dei progetti e/o dei soggetti attuatori, dovranno prevedere esplicitamente l'obbligo del rilascio di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 di assenza di conflitto di interesse e di non sussistenza di doppio finanziamento a carico dei soggetti che presentano i progetti per il finanziamento nell'ambito di una misura del Piano;
- b) per ogni procedura di selezione dei progetti e/o dei soggetti attuatori, ogni Direzione competente è tenuta ad acquisire la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione di assenza di conflitto di interesse ai sensi del DPR n. 445/2000 sottoscritta da ogni funzionario della pubblica amministrazione o esperto esterno che svolga incarichi specifici nella procedura di selezione della dei progetti e/o dei soggetti attuatori (Responsabile unico del procedimento,

membri delle Commissioni di gara, ecc.), unitamente alla copia fotostatica del relativo documento di identità in corso di validità.

Fermo restando l'obbligo di procedere ad una valutazione specifica in merito alla verifica del doppio finanziamento e conflitto di interessi, nonché all'individuazione eventuale di casi frodi, di corruzione che le commissioni di valutazione o i responsabili dell'istruttoria sono tenute comunque a svolgere nell'ambito delle proprie attività, la direzione competente è tenuta a trasmettere in via preliminare e prodromica all'adozione dell'atto amministrativo di ammissione a finanziamento, alla Direzione generale Gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Dipartimento Unità di Missione PNRR per email all'indirizzo GEFIM-UDG@mase.gov.it la seguente documentazione:

- 1) atto di nomina della commissione di valutazione e di ogni altro referente tecnico o amministrativo a vario titolo coinvolto nel procedimento con la relativa copia di tutte le **dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (DSAN) e di certificazione** ai sensi del DPR n. 445/2000 dei funzionari della pubblica amministrazione o esperti esterni di assenza di conflitto di interesse;
- 2) elenco dei progetti ammessi a finanziamento con i relativi CUP;
- 3) in casi di assegnazione di concessione di finanziamenti/contributi o prestiti a soggetti privati: certificazioni camerali delle imprese beneficiarie anche se in raggruppamento o associazione temporanea.

La Direzione generale Gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Dipartimento Unità di Missione PNRR, nel minor tempo possibile e salvo specifiche richieste di integrazione documentale, effettua sulla documentazione ricevuta:

- controlli al 100% delle **dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione** ai sensi del DPR n. 445/2000 di cui ai punti (a) e (b), verificando se le stesse siano effettivamente rese da parte dei soggetti obbligati e la conformità di tali autodichiarazioni alla normativa vigente;
- sulla base della valutazione del rischio delle misure attuate, svolge controlli specifici, a campione: o sul conflitto d'interesse utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva dei destinatari finali e dei contraenti (comprese le imprese straniere), registrando gli esiti in un apposito registro informatico nelle more della definizione di specifiche funzionalità del sistema ReGiS; o sui casi di doppio finanziamento attraverso l'interrogazione di banche dati pubbliche disponibili (es.: OpenCUP) o di ulteriore piattaforma informatica messa a disposizione dal Servizio Centrale PNRR e/o dalla Commissione Europea.

Gli esiti delle verifiche di pertinenza vengono comunicati alla Direzione responsabile dell'iniziativa per il seguito di competenza.

Per quanto attiene alle procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti nell'ambito delle iniziative a titolarità, anche se eseguito da una centrale di committenza ausiliaria, dovrà essere previsto esplicitamente l'obbligo del rilascio di **un'autodichiarazione di assenza di conflitto di interesse** a carico dei funzionari della pubblica amministrazione che svolgano incarichi specifici nella procedura di gara (Responsabile unico del procedimento, membri delle Commissioni di gara, ecc.) ed a carico dei partecipanti ai bandi di gara in linea con la normativa vigente del codice dei contratti pubblici (cfr. in

particolare artt. 42 e 77 del d.lgs. 50/2026). In questo caso l'onere della verifica preventiva rispetto all'aggiudicazione dell'appalto spetta alla stazione appaltante (o eventualmente alla centrale di committenza, nei casi di attivazione) ed i relativi esiti dovranno essere comunicati, senza ritardo, unitamente a tutta la documentazione di riferimento, alla Direzione Generale Gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Dipartimento Unità di Missione PNRR ai fini della relativa registrazione informatica. Con riferimento ai controlli ex post, si precisa, infine, che la Direzione generale Gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Dipartimento Unità di Missione PNRR, prima della presentazione della rendicontazione sul conseguimento degli obiettivi semestrali al Servizio centrale per il PNRR, sulla base della valutazione del rischio delle misure attuate, è tenuta ad effettuare, nell'ambito dei propri controlli a campione, specifiche verifiche sull'assenza del doppio finanziamento e sull'assenza del conflitto d'interesse utilizzando gli strumenti messi a disposizione e registrando i relativi esiti su sistema informatico ReGiS.

5 Le fasi del ciclo antifrode: strumenti e misure da adottare

Nel presente capitolo vengono descritte una serie di azioni, strumenti e misure coerenti e associate tra loro ripartite ed organizzate - per semplicità - per ciascuna delle fasi del ciclo di lotta alle frodi: prevenzione, individuazione, segnalazione e indagini, implementazione delle azioni correttive.

5.1 Prevenzione

Il MASE reputa come assolutamente prioritaria la necessità di intercettare i possibili comportamenti illeciti (tanto irregolari che fraudolenti) fin dalle prime fasi del procedimento di erogazione dei fondi.

La parola chiave è “prevenire”. A tal fine, occorre innanzitutto un'opera di costante formazione e sensibilizzazione del personale, di diffusione e condivisione delle casistiche più frequenti di errore e di buone prassi.

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

- la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione nell'Amministrazione di una cultura etica di lotta alla frode;
- le diverse misure adottate dal MASE 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), negli ultimi anni hanno diffuso una maggiore consapevolezza nei confronti delle misure di prevenzione del rischio di frode e di corruzione, introducendo nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che prevede l'adozione e, di un “Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione” (PTPC) in coerenza con il un “Piano nazionale anticorruzione” (PNA) ANAC;
- l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di analisi dei potenziali rischio di frode (es. sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE);

- i contributi forniti dall'UdC coordinata dal Responsabile antifrode in merito all'autovalutazione dei rischi;
- il monitoraggio periodico dei rischi effettuato da parte dell'Ufficio di Monitoraggio della DG GEFIM;
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità.

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

5.1.1 Formazione e sensibilizzazione

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

Le attività di sensibilizzazione puntano in generale allo sviluppo di una cultura "etica" perseguibile anche attraverso l'adozione di un proprio Codice di comportamento. Tale codice non può "scendere al di sotto dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare» in base al Codice generale nazionale.

Unitamente alle iniziative di sensibilizzazione citate nel PTPCT, l'attività formativa in tema di lotta alla frode dovrà essere prevista a beneficio di tutto il personale dell'Amministrazione direttamente coinvolto nei processi di gestione delle riforme e degli investimenti (sia di livello dirigenziale che funzionale).

Per quanto concerne le tematiche oggetto di formazione e sensibilizzazione, il MASE intende fare riferimento alle normative, procedure e strumenti riferiti alla lotta e prevenzione alle frodi comunitarie, ai conflitti di interessi e alla corruzione ovvero, a titolo meramente esemplificativo, ad aspetti legati a:

- appalti Pubblici;
- procedure di controllo amministrativo contabile;
- principi, procedure e strumenti di controllo aggiuntivo PNRR;
- competenze comportamentali;
- etica pubblica;
- utilizzo del sistema informativo antifrode ARACHNE;
- utilizzo del sistema informativo IMS.

In considerazione del forte impulso alla sensibilizzazione e alla cultura della prevenzione, può valutarsi necessario al buon funzionamento della strategia antifrode del PNRR, oltre alle classiche attività di formazione e addestramento, prevedere ulteriori iniziative di diffusione e condivisione degli obiettivi di tutela del bilancio attraverso bollettini, *white paper* tematici, portale istituzionale, partecipazione e/o aggiornamento costante sugli esiti dei lavori dell'UdC sul rischio di frode, ecc.

A tal proposito, il Piano Triennale della Formazione (di seguito PTF) è istituito dal MASE nell'ottica di arricchimento delle competenze interne nonché dello sviluppo delle professionalità necessarie alla realizzazione dei propri obiettivi strategici, in tal senso l'Unità di Missione PNRR intende fornire impulso in merito ad iniziative di formazione in tema di prevenzione e contrasto delle frodi nell'attuazione del PNRR.

Inoltre, continua ad essere prioritario, per il MASE, promuovere le seguenti azioni:

- a) migliorare, in generale, i livelli di trasparenza;
- b) incrementare l'efficacia dell'azione di monitoraggio di ciascuna articolazione ministeriale in materia di anticorruzione e trasparenza, in modo da far emergere e contrastare eventuali fenomeni patologici;
- c) organizzare la giornata della trasparenza;
- d) predisporre un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite;
- e) rafforzare la correttezza e la trasparenza dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture;
- f) approfondire ulteriormente le attività inerenti il pantouflage, con riferimento ai rapporti dell'Amministrazione non solo con le aziende erogatrici di servizi, beni e forniture (appalti ed affidamenti); e. rafforzare il monitoraggio sui conflitti di interesse. Merita particolare attenzione il tema del monitoraggio periodico e l'introduzione di specifiche clausole nella nomina di consulenti esterni, 12 ponendo in atto iniziative per individuare modalità di verifica sulla effettiva rispondenza agli obblighi di legge;
- g) rafforzare le procedure per la verifica delle dichiarazioni riguardanti inconferibilità e incompatibilità nella assegnazione di incarichi, come previsto dall'ANAC;
- h) promuovere la rotazione ordinaria degli incarichi nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- i) 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).

Anche alla luce di tale nuovo contesto, le azioni declinate nel Piano PTCPT 2022-2024 (in linea con i predetti obiettivi strategici) saranno in particolare quelle di:

- rafforzare l'informatizzazione del flusso informativo interno per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente";
- rafforzare l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno;
- incremento e monitoraggio sulla qualità della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, a tutti i livelli.

Di particolare importanza risulta il coinvolgimento degli addetti alle aree in cui si collocano i processi risultati a maggior rischio di corruzione e, in tal senso, gli stessi sono chiamati a collaborare alla corretta attuazione delle misure preventive individuate nel presente PTPCT secondo le direttive del proprio

Responsabile, proponendo, altresì, a fronte dell'esperienza maturata nell'esercizio delle mansioni, ogni utile accorgimento ritenuto funzionale alla costituzione di adeguati presidi, tenuto conto delle specificità di ciascun processo a rischio.

5.1.2 Piano triennale di Prevenzione della Corruzione

Nell'ambito della strategia antifrode del PNRR rientra quanto disposto dall'art. 5 della Legge n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione)” in merito alla predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC), lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione descrive il “processo” finalizzato ad implementare la strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo ovvero all'individuazione e all'attivazione di azioni e misure capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti.

Il PTPC 2022-2024 del MASE ricomprende la descrizione del sistema di “gestione del rischio”, inteso quale insieme di attività coordinate, idonee a tenere sotto controllo il rischio corruzione, e illustra una serie di iniziative volte a mitigare il rischio di comportamenti corrotti, riconducibili all'applicazione di misure di prevenzione disciplinate direttamente dalla legge ed individuate dal MASE in relazione al proprio contesto organizzativo e operativo.

Il PNA 2019, approvato con deliberazione ANAC 13 novembre 2019, n. 1064, ha previsto l'attribuzione a un solo soggetto dell'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e di Responsabile per la Trasparenza, al fine di rafforzarne il ruolo. Rappresenta il principale referente dell'intero processo che coinvolge tutte le attività finalizzate a garantire un'adeguata azione di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Con Decreto ministeriale 8 gennaio 2020, n. 4, la dott.ssa Maria Carmela Giarratano, dirigente di prima fascia dei ruoli MASE, è stata nominata Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) del Ministero.

Nello svolgimento dell'incarico, il RPCT si avvale, della Divisione VI – Contenziosi e anticorruzione della Direzione Generale Risorse Umane e Acquisti (RUA), tra le cui funzioni è posta anche quella di supporto al RPCT, ai sensi del D.M. 458 del 10.11.2021.

Il RPCT si avvale, inoltre, di una rete di referenti individuati nei Capi Dipartimento e nei Direttori Generali.

Inoltre, in ogni Dipartimento e Direzione Generale è presente una Divisione competente a effettuare il coordinamento degli adempimenti di competenza del Dipartimento/Direzione in materia di prevenzione e repressione della corruzione e di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, nonché alla cura degli obblighi di trasparenza.

Un ruolo di coordinamento nell'ambito delle attività per la prevenzione della corruzione è svolto dall'U.P.D (Ufficio procedimenti disciplinari) . A esso è affidato il compito di:

- aggiornare l'RPCT su eventuali segnalazioni, procedimenti disciplinari o ulteriori misure irrogate

- operare in raccordo con il RPCT, anche fornendo le informazioni necessarie ai fini della elaborazione della relazione annuale a cura del Responsabile.

Un ruolo fondamentale nel sistema di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza è svolto dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), al quale il D.lgs. 97/2016 ha attribuito nuovi poteri.

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è, infatti, necessario che il Piano sia coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'Amministrazione. Tale legame, inoltre, è rafforzato dalle disposizioni contenute nell'articolo 44 del d.lgs. 33/2013 in cui si prevede, in primo luogo, che l'OIV ed altri soggetti deputati alla valutazione verifichino la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance. L'O.I.V. ha tra i propri compiti anche quello di riferire all' ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La presenza del PTPC e l'implementazione delle relative misure in esso contenute, o ulteriori idonee misure di prevenzione, individuazione e contrasto alla corruzione attuate da parte delle Amministrazioni coinvolte nei processi attuativi del PNRR, costituisce elemento specifico di cui le Amministrazioni devono essere dotate.

Con riferimento alle misure specifiche da prevedere all'interno del PTPC si rappresentano le seguenti:

Procedure per individuare ed evitare conflitti di interessi

Tra i principali elementi contenuti nel PTPC vi è quello relativo all'obbligo di astensione dal partecipare a decisioni o attività in situazione di conflitto di interesse, compreso quello di comunicare tale situazione all'amministrazione, in considerazione del principio secondo il quale tali situazioni di conflitto possono verificarsi quando esistano contrasto e incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite. A tal fine, il MASE ha predisposto nel PTPCT 2022-2024 misure, quali ad esempio:

- il rispetto della separazione delle funzioni e meccanismi di rotazione del personale (paragrafo 6.3.2 del PTPCT), ricordando il fatto che il MASE si trova ad operare in un contesto di risorse umane (dirigenziali e non) fortemente sottodimensionato rispetto alle funzioni e ai compiti da svolgere. Per tale motivo la legge n. 145/2018 e la successiva legge n. 160/2019 (rispettivamente legge di bilancio per il 2019 e per il 2020), hanno previsto un incremento della dotazione organica del Ministero che, disponendo di tali maggiori risorse, potrà procedere ad una progressiva rotazione del personale, partendo dagli Uffici nei quali maggiormente si configura il rischio corruttivo;
- l'utilizzo di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interessi e di situazioni di incompatibilità da parte del personale esterno ed interno che opera nelle aree più a rischio (ad es. per il personale nominato componente di commissioni interne di valutazioni in riferimento a

procedure di selezione di operazioni, nonché per il personale individuato a svolgere i controlli nell'ambito del PNRR).

5.1.3 PTCPT: Metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del rischio corruttivo con identificazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti

Nell'ambito del PTPCT 2021-2023 e alla luce di quanto previsto dal PNA 2019, è stata innovata la metodologia per la mappatura dei processi, l'individuazione e la ponderazione dei rischi corruttivi e l'elaborazione delle misure di prevenzione da porre in essere per mitigare il rischio. Coerentemente con l'adesione a un approccio di tipo qualitativo, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi sono stati tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators) in grado di fornire un indice di livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti. Più specificamente, sono stati individuati i seguenti sei "Indici di livello di rischio":

- Indice di livello di rischio 1: Livello di interesse esterno;
- Indice di livello di rischio 2: Grado di discrezionalità;
- Indice di livello di rischio 3: Livello di trasparenza del processo decisionale;
- Indice di livello di rischio 4: Manifestazione di eventi corruttivi nel passato;
- Indice di livello di rischio 5: Attuazione delle misure di trattamento del rischio già previste;
- Indice di livello di rischio 6: Proattività nei processi di elaborazione, monitoraggio e attuazione del piano anticorruzione;

Con riferimento alla misurazione ed alla valutazione del livello di esposizione al rischio, si è ritenuto più opportuno aderire ad un'analisi di tipo qualitativo, con l'utilizzo di una scala di misurazione ordinale (alto, medio, basso), piuttosto che all'attribuzione di valori secondo un'analisi quantitativa

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede, dunque, alla misurazione di ciascuno degli indicatori e alla valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio che ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Dunque, per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ciascuno degli indicatori. Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si è pervenuti ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi

5.1.4 PTPCT: ruolo delle società in-house e dell'ISPRA in tema anticorruzione

Nel PTCP 2022-2024, per quanto attiene l'Amministrazione, particolare rilevanza assume l'organismo dell'ISPRA (L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), un ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia tecnico-scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile, di cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica si avvale nell'esercizio delle attribuzioni, impartendo le direttive generali per il perseguimento

dei compiti istituzionali e per lo svolgimento delle “attività tecnico-scientifiche e di controllo ambientale di interesse nazionale”

Per effetto della sua natura giuridica di ente di ricerca di diritto pubblico, l'I.S.P.R.A. rientra nell'ambito delle pubbliche amministrazioni ed è, pertanto, autonomamente sottoposto a tutti gli obblighi e agli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. L'I.S.P.R.A., pertanto, individua e nomina autonomamente il proprio Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza ed è tenuto ad adottare un proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, per il quale il P.N.A. 2019 dell'A.N.A.C. costituisce atto di indirizzo.

In particolare, nella Convenzione Triennale, ex articolo 12, comma 4, del DM n. 123/2010, stipulata tra il MASE e l'ISPRA per il triennio 2019-2021, e attualmente in regime di proroga, è stato stabilito che l'Istituto debba redigere, tra gli altri atti, uno specifico Rapporto annuale sull'andamento e sui risultati della Convenzione inserito nella Relazione Annuale Generale. Tale Rapporto deve contenere, inoltre, una specifica relazione in merito allo stato di attuazione delle vigenti normative in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza, pubblicità ed integrità degli atti e dei dati.

La Sogesid S.p.A., ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del proprio Statuto societario, svolge – sulla base di quanto disposto dall'articolo 1, comma 503 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 – attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) configurandosi, pertanto, come Società in house providing dei due Dicasteri

Al fine della definizione del quadro di regole generali all'interno delle quali ricondurre gli affidamenti diretti per le attività di supporto tecnico-specialistico che le Direzioni Generali del Ministero effettuano in favore di Sogesid, è stata definita una Convenzione Quadro triennale, sottoscritta dai Capi dei precedenti Dipartimenti DIPENT e DITEI in data 10.06.2020 e ammessa alla registrazione dalla Corte dei Conti il 25/06/2020 al n. 3046. In particolare, l'articolo 16 della suddetta convenzione, rubricato “Disposizioni in materia di anticorruzione”, stabilisce che: *“1. Le parti si impegnano all'osservanza delle vigenti disposizioni e degli obblighi di legge in materia di prevenzione della corruzione e della integrità e trasparenza degli atti. La Sogesid S.p.A. si impegna, in particolare, a dare piena attuazione al sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza ed integrità degli atti, secondo un modello integrato con quello previsto dal d.lgs. n. 231/2001 e ss.mm.ii., nonché all'osservanza delle particolari disposizioni impartite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione relativamente alle Società partecipate dal predetto Ministero dell'Economia e delle Finanze. 2. Ai dipendenti della Sogesid S.p.A. è esteso l'obbligo di rendere apposita dichiarazione di assenza di conflitto di interessi nonché di riservatezza nell'utilizzazione degli atti. Le verifiche delle predette dichiarazioni sono a cura della Società che provvederà a dare comunicazione al Ministero delle eventuali situazioni di conflitto riscontrate e all'adozione di tutte le misure necessarie per eliminarle.”*

Gli Enti Parco Nazionali, istituiti ai sensi della Legge 6 dicembre 1991, n. 394, che ne indica le finalità, svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico e sono sottoposti alla vigilanza del Ministro della Transizione ecologica. In considerazione della loro natura giuridica, gli Enti in questione sono autonomamente sottoposti a tutti gli obblighi e agli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

I suddetti Parchi, pertanto, procedono all'individuazione ed alla nomina di un proprio Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza e si dotano di un proprio Piano Triennale di

Prevenzione della Corruzione non sottoposto ad approvazione ministeriale e per il quale i P.N.A. 2016 e 2019 dell'A.N.A.C. e successivi aggiornamenti costituiscono atti di indirizzo.

Sul tema del rispetto delle misure di prevenzione della corruzione, l'A.N.A.C., con la determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017, con particolare riferimento alle Società in house, ha affermato che, considerato il peculiare rapporto di controllo che le amministrazioni hanno con dette società, queste ultime rientrano nell'ambito delle società controllate cui si applicano le norme di prevenzione della corruzione ai sensi della L. 190/2012.

Politiche di etica e integrità

Nel rispetto delle “Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche”, approvate dall'Autorità nazionale anticorruzione con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, con D.M. n. 223 del 30.10.2020 è stato approvato il nuovo “Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”. Tale documento integra e specifica le regole del codice nazionale redatto dall'ANAC, e rispetta i «doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare».

Tra le novità introdotte nel nuovo Codice, si segnalano, in particolare:

- l'estensione dell'applicazione delle norme di tutto il Codice di comportamento anche ai consulenti, collaboratori e/o dipendenti di società operanti presso il Ministero, anche nella forma dell'in house providing, e che prestino la propria attività lavorativa presso il Ministero medesimo (articolo 4);
- l'obbligo di dichiarare la sussistenza di rapporti di parentela e/o affinità entro il secondo grado, di coniugio o convivenza con altri soggetti già operanti alle dipendenze del Ministero, avendo cura di comunicare tempestivamente le variazioni che dovessero intervenire durante lo svolgimento del rapporto lavorativo (articolo 10, comma 4);
- l'estensione dell'obbligo di redazione dell'Agenda pubblica degli incontri con i portatori di interessi a tutti i dirigenti del Ministero, con previsione del rilievo disciplinare delle ipotesi più gravi e della vigilanza sul rispetto di tale obbligo da parte del RPCT.

I destinatari del Codice devono conformare i propri comportamenti e le proprie attività ai principi in esso elencati e descritti. La violazione di tali regole non è mai ammessa, nemmeno nel caso in cui provenga da un ordine o una direttiva da parte di un superiore gerarchico; per contro, chiunque dovesse ricevere tale eventuale richiesta è tenuto a farne immediata segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Inoltre, la necessità di ampliare e rafforzare l'ambito di operatività delle misure di prevenzione e di contrasto alle diffuse forme di illegalità nel settore dei pubblici appalti ha portato l'Amministrazione allo sviluppo e alla diffusione di strumenti di carattere pattizio quali i protocolli di legalità/Patti d'Integrità che nel corso degli ultimi anni hanno consentito di elevare la cornice di sicurezza nel comparto.

Come precisato nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) approvato dall'ANAC (ex CIVIT) con Delibera 72/2013, i Patti di Integrità e i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la

cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara d'appalto.

Già a partire dal Piano triennale 2019-2021, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, secondo quanto dispone l'art. 1, comma 17 della Legge n. 190/2012, attraverso la predisposizione di un *Patto di Integrità*, ha previsto che gli uffici che gestiscono procedure di affidamento di lavori, forniture e servizi debbano utilizzare lo strumento del Patto d'Integrità per l'affidamento di commesse, inserendo negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto dei protocolli di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione della gara e alla risoluzione del contratto.

Le Direzioni generali del Ministero effettueranno un monitoraggio annuale del rapporto tra il numero dei patti di integrità inseriti nelle procedure di gara e numero di procedure di affidamento di lavori, forniture e servizi effettuate, dandone comunicazione al RPCT.

In tema di affidamenti, risulta di particolare rilevanza anche il disposto dell'articolo 4, comma 3, del Codice di comportamento del MASE, che prevede: "Nei bandi di gara, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, il Ministero inserisce apposite disposizioni volte ad assicurare la conoscenza delle disposizioni del presente Codice, del piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) e delle sanzioni per i casi di violazione degli obblighi ivi previsti, con particolare specifico riferimento alla violazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità, incompatibilità e conflitto di interessi. Nei medesimi atti è inserita una clausola risolutiva espressa ex articolo 1456 c.c. per le ipotesi di violazione da parte dei soggetti con cui intercorre il rapporto contrattuale delle prescrizioni contenute nel presente codice, nonché delle ulteriori previsioni di cui al PTPCT."

Misure per garantire pubblicità e trasparenza

Gli obiettivi strategici dell'Unità di Missione PNRR del MASE in tema di trasparenza sono strettamente connessi con quelli dettati per la prevenzione della corruzione (paragrafo 3.2 del presente Piano) ed ottemperano altresì all'obbligo di promuovere maggiori livelli di trasparenza, specifici e differenziati in ogni ente. L'amministrazione pertanto prevede all'interno del PTPC iniziative volte a garantire la pubblicità ed incentivare la cultura della trasparenza, attraverso la sinergia tra varie azioni quali ad esempio:

- l'obbligo di pubblicazione nel proprio sito istituzionale di inviti/bandi, nonché, nella apposita sezione "Amministrazione trasparente", di dati ed informazioni necessarie a garantire la più ampia partecipazione degli utenti (con particolare riferimento a quelli la cui pubblicazione è richiesta per legge);
- la definizione di procedure di relazione con gli utenti ed in particolare per l'accesso civico a documenti informazioni e dati;
- la definizione di misure per la progressiva riduzione dei tempi e dei costi relativi agli obblighi di pubblicazione e di monitoraggio anche attraverso nuovi sistemi o strumenti informatici;

la promozione di maggiori livelli di trasparenza anche attraverso la formazione del personale in materia di trasparenza.

Servizio di Whistleblowing

Il Whistleblowing, o segnalazione di un presunto illecito, è un importante sistema di prevenzione della corruzione come da “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione” introdotte dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 l’Amministrazione ha previsto regolato il servizio di Whistleblowing. Tale servizio rappresenta un elemento determinante nell’attuazione del PTPC garantendo, sia all’interno che all’esterno dell’organizzazione, uno strumento di denuncia e segnalazione e al contempo la tutela della privacy del segnalante. Per i dettagli di tale servizio si rimanda al par. 5.3.2.

5.1.5 Monitoraggio periodico del rischio frode

Nell’attuazione della strategia antifrode, l’Amministrazione effettua un monitoraggio periodico dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei Soggetti attuatori delle operazioni e dei contraenti.

Questa 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 responsabilità dell’Ufficio di monitoraggio della DG GEFIM DiPNRR, nonché la corretta informazione e pubblicità ad altri soggetti interni ed esterni all’Amministrazione direttamente o indirettamente collegati all’attuazione delle riforme (es: altri Dipartimenti / Direzioni dell’Amministrazione, Soggetti attuatori, ecc).

L’analisi del rischio, eseguita attraverso idonee attività di monitoraggio periodico, potrà essere trasmessa dall’Ufficio di monitoraggio ai competenti Uffici dirigenziali non generali ovvero ai Dipartimenti e/o Direzioni Generali competenti e individuate in conformità con le previsioni in tema di Governance PNRR previste dal Decreto-legge nr. 77/2021. Tali informazioni, potranno essere utilizzate a supporto dello svolgimento delle proprie funzioni e/o attività di pertinenza quali ad esempio approfondimenti in tema di controlli amministrativi, analisi della capacità amministrativa del soggetto attuatore, istruttoria delle procedure di selezione e/o di affidamento, sorveglianza dei trend di rischio, rendicontazione, ecc.

Per lo svolgimento delle attività di monitoraggio periodico del rischio il MASE intende avvalersi, per una efficace analisi dei dati utili e delle possibili evidenze, del sistema informativo antifrode ARACHNE della Commissione Europea.

Il sistema ARACHNE è uno strumento informativo di analisi dei potenziali rischi di frode di progetti, beneficiari/Soggetti attuatori, contratti e contraenti e le informazioni ivi contenute possono essere utilizzate come preziosi orientamenti a supporto dell’attuazione del PNRR, seppur non rappresentano elementi probatori e certi negli esiti delle stesse attività di gestione e controllo.

Fermo restando la piena autonomia organizzativa e operativa in capo al MASE, è opportuno segnalare che il sistema antifrode ARACHNE, presenta alcuni strumenti particolarmente funzionali allo svolgimento di un efficace monitoraggio. In particolare, attraverso l’utilizzo di tale strumento, si raccomanda di articolare il monitoraggio almeno nelle seguenti dimensioni di analisi:

Monitoraggio rischio progetti

Per tale tipologia di analisi è possibile sfruttare il pannello di controllo dei Progetti presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per tutte le iniziative di propria responsabilità in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi dell'investimento e i valori di rischio delle 7 categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Amministrazione potrà pertanto definire una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale sarà necessario provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del progetto (Servizio centrale PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, Soggetto attuatore, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: Anac, Guardia di Finanza, ecc.).

Monitoraggio rischio Soggetti attuatori

Per tale tipologia di analisi è possibile sfruttare il pannello di controllo dei Beneficiari presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per i soggetti classificati quali Soggetti attuatori delle riforme/investimenti in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi del soggetto e i valori di rischio delle 7 categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Amministrazione potrà pertanto definire una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale sarà necessario provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del progetto (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 all'Amministrazione di procedere alla consultazione delle evoluzioni (trend) di rischio delle operazioni finanziati nell'ambito della riforma/iniziativa PNRR di propria responsabilità. A tal scopo è possibile, sul sistema ARACHNE, procedere all'elaborazione ed estrazione, dal pannello "evoluzione del punteggio di rischio del progetto", le liste di progetti che presentano, alla data di estrazione, i maggiori valori di incremento del punteggio complessivo di rischio comparando il punteggio risultante alla data della valutazione precedente con quello nuovo.

Altre possibili attività di Monitoraggio del rischio

Nella piena autonomia operativa in capo all'Amministrazione, si può valutare di strutturare l'attività e il contenuto del monitoraggio nella maniera maggiormente funzionale ed efficace ai propri obiettivi di analisi e prevenzione del rischio. Infatti, oltre alle già raccomandate attività di monitoraggio di progetti, soggetti attuatori e evoluzione del rischio, sarà possibile "arricchire" l'analisi con altri preziosi strumenti tecnici di ARACHNE quali il monitoraggio storico del rischio progetti che consente di navigare all'indietro nel tempo (partendo dalla data di rilevazione selezionata) per 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 su tutti i 102 indicatori presenti in ARACHNE e gli elementi che compongono il punteggio di rischio.

Nell'ambito delle operazioni di analisi dei rischi l'Amministrazione nella figura del Referente antifrode incaricato presso l'Unità di Missione PNRR del MASE, coadiuvato dall'UdC, potrà combinare in diversi modi i risultati ottenuti con l'utilizzo del sistema ARACHNE con quelli ottenuti con i sistemi standard, prevedendo la comparazione, secondo giudizio professionale, delle due analisi di rischio (Analisi standard e analisi ARACHNE), applicando per gruppi omogenei di operazioni l'una o l'altra analisi di rischio ovvero aggiungendo alla già determinata popolazione campionata derivante dall'analisi standard una ulteriore popolazione integrativa derivante dall'analisi ARACHNE.

Ai fini della trasmissione al Servizio Centrale per il PNRR degli esiti delle attività di monitoraggio svolte con l'ausilio degli strumenti forniti dal sistema informatico ARACHNE il Responsabile Antifrode coadiuvato dall'UdC e dalle competenze interne all'Unità di Missione PNRR, considera la predisposizione di un report che al suo interno fornirà le seguenti informazioni:

- Amministrazione responsabile;
- misura/componente di riferimento;
- data estrazione dei dati;
- tabelle di monitoraggio dei rischi progetti;
- tabelle di monitoraggio dei rischi soggetti attuatori;
- evoluzione del rischio;
- note /raccomandazioni a margine;
- firma del Dirigente.

Per una efficace e rapida lettura e comprensione dei dati di monitoraggio, gli elenchi di rischio saranno stilati in ordine decrescente (dal più rischioso al meno rischioso) per permettere l'immediata individuazione dei progetti/Soggetti attuatori maggiormente rischiosi e degli elementi concorrenti a tale rischiosità.

Resta fermo che il MASE potrà valutare la tempistica più opportuna di finalizzazione e trasmissione delle attività di monitoraggio periodico ai soggetti interessati, pur nel rispetto degli indirizzi che scaturiranno dalla Rete dei referenti antifrode presso il MEF – Servizio centrale PNRR e delle raccomandazioni previste dal par. 3.1.2 delle “Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE”.

5.1.6 Applicazione del Protocollo di Intesa con Anac e Guardia di Finanza

Al fine dell'applicazione di efficaci misure di prevenzione alle frodi e ai possibili conflitti di interesse, il MASE intende aderire agli specifici accordi di collaborazione, definiti dal MEF, con l'ANAC e la Guardia

di Finanza finalizzati alla messa in campo di iniziative volte rafforzare le procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto dei fenomeni di corruzione e/o delle situazioni di incompatibilità e conflitti di interesse riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell'utilizzo delle risorse del PNRR e, più in generale, ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio comunitario e nazionale.

L'Amministrazione vuole avvalersi di questi strumenti per partecipare attivamente alla messa in campo di attività e collaborazioni interistituzionali di prevenzione e contrasto alla corruzione. A questo proposito il MASE intende al più presto aderire unilateralmente al protocollo d'intesa tra MEF e la Guardia di Finanza, firmato in data 17 dicembre. Tale Protocollo, in merito alle modalità di collaborazione, sancisce la condivisione - anche mediante l'interoperabilità delle rispettive banche dati di MEF e Guardia di Finanza - di un importante patrimonio informativo, costituito da dati e informazioni sui soggetti attuatori, realizzatori ed esecutori degli interventi finanziati dal PNRR.

Il Protocollo prevede, inoltre, che la Guardia di Finanza partecipi, con propri rappresentanti, alla già ampiamente citata c.d. "Rete dei referenti antifrode", istituita presso la Ragioneria Generale dello Stato.

Per la definizione dei dettagli operativi del protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza si rimanda alla fase di "Segnalazione e Indagine" e in particolare al par. 5.3.1.

Nell'ambito delle attività previste dal protocollo con ANAC e al fine di supportare pienamente la strategia antifrode del PNRR, l'Amministrazione detiene la possibilità di segnalare all'Autorità informazioni o evidenze emerse nell'esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo ex art. 8 DL 77/2021 e ritenute rilevanti per la prevenzione e il contrasto alla corruzione, frode e conflitti di interesse. A tal fine è possibile segnalare gli interventi e/o i Soggetti attuatori che presentano particolari elementi di rischio al fine di permettere ulteriori attività di analisi, vigilanza e controllo da parte della stessa Autorità di Vigilanza.

Le attività di collaborazione previste dal già citato Protocollo di Intesa prevedono inoltre che l'ANAC mette a disposizione dell'Amministrazione tutte le informazioni in suo possesso relative alle procedure di affidamento, ai contratti e ai contraenti registrati sui propri sistemi informativi e, inoltre, eventuali *black list* di persone giuridiche pubbliche e private e/o di persone fisiche che presentano particolari elementi di rischio di corruzione e conflitto di interessi. L'Autorità può inoltre esitare specifiche, puntuali e motivate richieste di analisi *on demand* pervenute dal MASE su persone giuridiche pubbliche e private e/o persone fisiche collegate o potenzialmente collegabili alle riforme e agli investimenti del PNRR.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione assisterà inoltre l'Amministrazione nella definizione di atti di indirizzo / linee guida rivolte a tutte le Amministrazioni coinvolte a vari livelli nell'attuazione del PNRR fornendo principi per impostare una corretta policy anticorruzione e strumenti per migliorare la gestione dei conflitti di interessi. Ancora, su esplicita richiesta degli Organi competenti, l'ANAC può prestare collaborazione nelle attività di verifica di sistema volte ad accertare l'esistenza del PTPCT e la corretta implementazione delle relative misure in esso contenute o ulteriori idonee misure di prevenzione, individuazione e contrasto alla corruzione attuate da parte delle amministrazioni coinvolte nei processi attuativi del PNRR.

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 Referente antifrode incaricato presso l'Unità di Missione PNRR del MASE.

5.2 Individuazione

I meccanismi di prevenzione non possono garantire una tutela assoluta nei confronti della frode per cui il MASE si dota di strumenti per l'individuazione tempestiva di comportamenti fraudolenti.

Ai fini della individuazione delle frodi, l'attuazione del PNRR e la strategia antifrode prevede dei meccanismi di segnalazione chiari e coordinati principalmente attraverso la predisposizione di un solido sistema di controllo definito per quanto concerne l'Amministrazione nel documento descrittivo del sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR, che consente di individuare una chiara attribuzione delle responsabilità dei soggetti coinvolti, nonché nelle "Indicazioni alle Amministrazioni centrali titolari di intervento", così come nelle "Indicazioni alle Amministrazioni responsabili degli interventi in merito all'attività di controllo" e che si estrinsecano nei controlli aggiuntivi del PNRR.

Nello specifico il MASE adotta misure che assicurano:

- lo svolgimento dell'attività di controllo ordinario amministrativo-contabile ad opera delle principali strutture nazionali (Uffici Centrali di Bilancio, Corte dei conti, Autorità Nazionale Anticorruzione; Guardia di Finanza) e che riguardano anche le procedure relative alle spese sostenute a valere sul PNRR;
- lo svolgimento delle attività del MASE la conseguente registrazione degli esiti di esse sul sistema informativo del PNRR, al fine di evidenziare eventuali irregolarità che possono rivelare casi di frode e corruzione;
- l'integrazione nell'analisi del rischio per mezzo del sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE, al fine di procedere poi al campionamento delle operazioni e delle spese da sottoporre a verifica.

5.2.1 Controlli ordinari amministrativo-contabili

L'Amministrazione, anche ai fini dell'attuazione della strategia antifrode, è chiamata ad effettuare i controlli sulla regolarità amministrativa e contabile, prevista dalla normativa nazionale vigente, delle procedure e delle spese attivando tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse ed adottano tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Pertanto, gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dall'Amministrazione, nonché dei Soggetti attuatori responsabili dell'esecuzione degli interventi, sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

L'Unità di Missione PNRR contribuirà a tale fase di controllo e alla sua piena e consapevole attuazione, sviluppando una prima "barriera protettiva" rispetto ad atti, spese, attività e contratti che possono essere viziati o minacciati da elementi irregolari o fraudolenti.

A questo processo di controllo “ordinario” partecipano con le rispettive competenze e funzioni le principali strutture nazionali (Uffici Centrali di Bilancio, Corte dei Conti, Autorità Nazionale Anticorruzione, etc...) che presiederanno anche le procedure e spese afferenti ai progetti del PNRR.

Il processo di controllo ordinario previsto dalla normativa nazionale applicabile si inquadra perfettamente nell'ampia e partecipativa strategia antifrode prevedendo l'attività di diverse Amministrazioni/Organismi competenti sul tema che, ai vari livelli, forniscono un prezioso contributo di competenze, strumenti e tecniche per l'individuazione di possibili casi di irregolarità e frodi. In particolare, saranno coinvolti in tali attività di controllo ordinario:

Gli Uffici Centrali di Bilancio

Anche presso il MASE operano gli uffici centrali del bilancio che svolgono, in modo coordinato i controlli amministrativo contabili esercitando il controllo di regolarità amministrativa e contabile, attraverso la tenuta delle scritture contabili e la registrazione degli impegni di spesa e, inoltre, effettuando il riscontro amministrativo contabile dei rendiconti amministrativi resi dai funzionari delegati e dei rendiconti prodotti nonché sui conti giudiziali resi dagli agenti contabili.

A tal proposito, gli Uffici centrali di Bilancio sugli atti adottati dall'Amministrazione, annualmente, trasmettono all'amministrazione una relazione sintetica sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo relativo all'anno precedente (art. 18, D.lgs. 123/2011).

La Corte dei Conti

La Corte dei Conti svolge, prevalentemente, un controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo, un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e una ulteriore attività di controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Nell'ambito della strategia antifrode del PNRR, oltre a tali funzioni già individuate dall'art. 100 della Costituzione italiana, la Corte effettua ulteriori attività di verifica quali: il controllo di legittimità di atti o attività, svolto in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi perseguiti dall'Amministrazione, a valle di tale controllo, l'atto può essere registrato e, con l'apposizione del visto, acquisire efficacia; il controllo sulla gestione per verificare l'efficienza e l'economicità delle iniziative rispetto agli obiettivi posti dalla legge, che permette di verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa.

A queste attività la Corte dei Conti aggiunge anche un controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati per la verifica di elementi di legittimità, efficacia ed economicità.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Con funzioni di prevenzione della corruzione nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche, delle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti

gestionali, 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 (cfr. 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.

Tanto premesso, anche grazie alla stipula del Protocollo di collaborazione tra MEF e ANAC, a cui il MASE intende unilateralmente aderire, le funzioni, le competenze e gli strumenti di vigilanza dell'Autorità forniranno preziose evidenze ai fini dell'attuazione della strategia antifrode (cfr. par.5.1.4).

La Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza costituisce una forza di polizia specializzata, alla quale sono assegnati, tra l'altro, compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni a danno del bilancio dell'Unione europea. Gli ambiti di intervento del Corpo, ai fini delle attività di controllo già previste dalla normativa vigente e ai fini della strategia antifrode, riguardano tutti i fenomeni di frode comunitaria, sia sul versante delle entrate che su quello delle uscite. In particolare è titolare di poteri ispettivi in materia fiscale che possono essere estesi anche al monitoraggio delle procedure di spesa pubblica relative al bilancio comunitario, nazionale e regionale, promuove e sviluppa iniziative di cooperazione internazionale con organismi stranieri al fine di contrastare le irregolarità economiche e finanziarie, persegue le frodi perpetrate attraverso la presentazione di false richieste di aiuti agricoli e di finanziamenti comunitari e nazionali a sostegno dello sviluppo delle imprese.

Tanto premesso, anche grazie alla stipula del Protocollo di collaborazione tra MEF e GDF n° 234 del 17/12/2021 a cui il MASE intende aderire unilateralmente, le funzioni, le competenze e gli strumenti di indagine del Corpo forniranno preziose evidenze ai fini dell'attuazione della strategia antifrode (cfr. par.5.3.2).

5.2.2 Controlli aggiuntivi del PNRR

In aggiunta ai controlli ordinari previsti dalla vigente normativa applicabile, in concomitanza con la gestione e l'attuazione dei progetti del PNRR e in conformità con il Decreto Legge n. 77/2021, si prevedono ulteriori controlli cd "aggiuntivi" atti a garantire la regolarità e la legittimità dell'esecuzione, nonché il corretto avanzamento dei *milestone* e *target* del Piano.

Tale funzione di controllo risulta un'attività centrale nell'attuazione della strategia antifrode del PNRR in quanto ha lo scopo principale di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale ed il contrasto di irregolarità, frodi e conflitti di interesse attraverso, l'impiego efficiente e regolare delle risorse, nel rispetto dei principi di sana gestione amministrativa e finanziaria.

Le attività di controllo sono propedeutiche all'emanazione degli strumenti attuativi degli interventi di competenza da parte dell'Amministrazione centrale e all'invio della rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR. Dette attività sono finalizzate a:

- garantire la tutela del Bilancio europeo, nel rispetto di quanto stabilito dal Regolamento (UE) 2021/241, attraverso la verifica del corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e dell'effettivo conseguimento dei target e milestone previsti dal PNRR;
- prevenire, individuare e contrastare gravi irregolarità come le frodi, i casi di corruzione e il conflitto di interessi;
- scongiurare e intercettare i casi di doppio finanziamento pubblico dell'intervento.

Per quanto attiene alle modalità operative di verifica dell'assenza di doppio finanziamento, l'Amministrazione ricorre (i) una volta disponibile, al relativo modulo di ARACHNE; (ii) all'interrogazione della piattaforma OpenCUP; (iii) all'interrogazione della piattaforma PIAF con i dati relativi al soggetto beneficiario dei finanziamenti; in caso di similarità di progetti assegnati al medesimo soggetto verranno effettuati specifici approfondimenti e, nel caso, potrà essere richiesta alla Direzione competente la sospensione dell'atto di assegnazione delle risorse per dare seguito ai necessari specifici approfondimenti.

Per quanto attiene alla verifica dell'assenza di conflitti d'interessi, l'Amministrazione farà uso delle funzionalità dedicate del sistema informativo ReGiS. Nelle more del loro sviluppo/attivazione/perfezionamento, si ricorre alla piattaforma Orbis la quale consente di raffrontare i dati del titolare effettivo dell'impresa beneficiaria di finanziamenti con quelli relativi a tutti i soggetti, interni ed esterni alla Amministrazione, a vario titolo coinvolti nei procedimenti selettivi. La verifica è estesa anche alle relazioni parentali del titolare dell'impresa beneficiaria per alcuni casi specifici (es: Persone Politicamente Esposte- PEP).

Sono in corso specifiche attività di confronto con la società *Bureau van Dijk - Moody's Analytics*, per la piattaforma Orbis, al fine di verificare ulteriori funzionalità utili alle finalità sopra indicate.

In ottemperanza, infatti, alle previsioni del Decreto-legge 80/2021, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113, la DG GEFIM assicura la separatezza e la reciproca indipendenza delle attività di rendicontazione e controllo tramite la costituzione di una specifica *Unità di Controllo* tra il personale interno dell'Ufficio. Le risorse ad essa assegnate sono individuate tramite Ordine di Servizio nr. 1/2022, adottato dal responsabile della struttura il 31/05/2022.

L'Ufficio, per il tramite dell'*Unità di Controllo*, assicura la regolarità delle procedure e delle spese

In particolare, detta Unità procede a:

- 1) *verifica ex ante*, preliminare all'adozione formale degli strumenti attuativi delle misure e propedeutica alla trasmissione degli schemi degli atti alla Ragioneria Generale dello Stato, circa la coerenza programmatica, l'aderenza normativa alle prescrizioni PNRR e la conferma della disponibilità finanziaria;
- 2) *verifica ex post*, successiva all'attivazione della misura e suddivisa in:
 - *formale al 100%* circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile attestante l'avanzamento delle spese sostenute e dei milestone e target, inserita dai Soggetti attuatori nel sistema informativo ReGiS;

- *verifica amministrativa* on desk ed approfondimenti sul posto a campione relativa alla selezione dei progetti, alle spese sostenute e alle procedure ad esse collegate;
- *verifica sul conseguimento di target e milestone al 100%* della documentazione attestante gli avanzamenti dichiarati (se associati all'intervento), nonché la loro riferibilità, congruità e coerenza rispetto ai cronoprogrammi attuativi degli interventi.

Le attività di verifica sono condotte tramite strumenti operativi definiti secondo standard fissati a livello di PNRR e adattati alle specificità degli investimenti e riforme di competenza dell'Amministrazione, per poi essere caricate sul sistema informatico ReGiS per la registrazione dei relativi esiti.

I controlli su *target* e *milestone*, così come per le spese, sono propedeutici all'invio della rendicontazione al Servizio centrale del PNRR.

Nello svolgimento delle attività di controllo, l'UdC della DG GEFIM MASE e i soggetti attuatori degli investimenti devono accertare la conformità alla normativa comunitaria, nazionale ed alle specifiche norme di settore delle operazioni, l'esistenza di spese sostenute o correttamente esposte, la presenza di prodotti o servizi realizzati o forniti conformemente con quanto definito nei documenti di progetto, la corretta attestazione delle spese e dei *target* e *milestone* nelle domande di rimborso o nelle rendicontazioni da presentare al Servizio Centrale del MEF.

Le attività di controllo aggiuntivo, anche ai fini degli obiettivi di sana gestione finanziaria, prevedono diversi momenti di verifica a carico delle strutture responsabili in particolari momenti attuativi e in particolare:

Le verifiche formali (preliminari)

Le verifiche di natura formale vengono effettuate ai diversi livelli di attuazione del Piano, sia dai Soggetti attuatori che dall'Amministrazione, nonché dal Servizio centrale del PNRR. Questa tipologia di controlli è rivolta a tutte le procedure e le spese relative agli interventi finanziati e rappresenta un primo riscontro necessario a garantire la correttezza delle procedure amministrative, verificare l'evidenza dei controlli "ordinari amministrativi e contabili" svolti da ogni amministrazione, accertare la completezza, coerenza e l'adequatezza di tutta la documentazione di progetto nelle diverse fasi di attuazione. Le verifiche formali, nello specifico, sono rivolte ad assicurare:

- *l'evidenza dei controlli ordinari di legalità e controlli amministrativo-contabili* (presenza autodichiarazione/attestazione del Soggetto attuatore) previsti dalla legislazione nazionale
- *verifica del rispetto della conservazione degli atti e della documentazione giustificativa* di progetto sul sistema informatico e/o su supporti informatici adeguati
- *la presenza e la coerenza dei dati relativi all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale* dell'intervento

Ai sensi della Circolare DiPNRR del 19/05/2022, *Politica antifrode, conflitto di interessi e doppio finanziamento – Indicazioni nelle attività di selezione dei progetti*, in via preliminare e prodromica all'adozione degli atti di ammissione al finanziamento da adottare ad esito delle procedure selettive dei Soggetti attuatori e/o dei progetti, il Dipartimento/Direzione generale competente è tenuto ad inviare alla DG GEFIM i seguenti atti/strumenti:

- atto di nomina della commissione di valutazione e di ogni altro referente tecnico o amministrativo a vario titolo coinvolto nel procedimento, con la relativa copia di tutte le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 dei funzionari della pubblica amministrazione o esperti esterni attestante l'assenza di conflitto di interesse (DNAS);
- elenco dei progetti ammessi a finanziamento con i relativi CUP;
- in casi di assegnazione di concessione di finanziamenti/contributi o prestiti a soggetti privati: certificazioni camerali delle imprese beneficiarie anche se in raggruppamento o associazione temporanea.

Controlli Amministrativi

Vengono svolti anche su base campionaria dall'Amministrazione, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale ed il contrasto di irregolarità, frodi e conflitti di interesse rispetto ai progetti finanziati ed alle spese rendicontate, attraverso l'ausilio di strumenti come check list e verbali di controllo.

Questi controlli, svolti su base documentale, sono propedeutici all'invio della rendicontazione al Servizio centrale del PNRR, e consistono nella realizzazione di puntuali verifiche rispetto a diversi aspetti legati ai progetti finanziati, in particolare:

- *verifiche prodromiche all'adozione degli atti amministrativi di ammissione al finanziamento* (casi a regia)¹. Sulla base della valutazione del rischio delle misure attuate, l'Unità svolge controlli specifici a campione:
 - sul conflitto d'interesse, utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva dei destinatari finali e dei contraenti (comprese le imprese straniere);
 - sui casi di doppio finanziamento, attraverso l'interrogazione di banche dati pubbliche disponibili (es.: OpenCUP) o di ulteriore piattaforma informatica messa a disposizione dal Servizio Centrale PNRR e/o dalla Commissione europea.
- *verifiche sulla selezione dei progetti*: tale verifica viene effettuata preliminarmente a quella sulla procedura e in corrispondenza del primo pagamento trasmesso dal Soggetto attuatore;
- *verifiche delle procedure attuative del progetto*: i Soggetti attuatori, al fine di garantire l'avvio, l'attuazione e la piena funzionalità dei singoli interventi potranno ricorrere, laddove non ci si avvalga delle proprie strutture, a Soggetti attuatori esterni oppure a Soggetti realizzatori o esecutori;
- *verifiche della spesa del progetto*: ogni procedura attuativa potrà generare delle spese che saranno inserite dal Soggetto attuatore nel sistema informatico e rendicontate all'Amministrazione centrale attraverso le modalità condivise.

Nello svolgimento dei controlli amministrativi di tipo desk, l'Amministrazione potrà svolgere ulteriori verifiche sul posto per ottenere approfondimenti aggiuntivi.

Controlli di performance

¹ Circolare DiPNRR del 19/05/2022- *Politica antifrode, conflitto di interessi e doppio finanziamento – Indicazioni nelle attività di selezione dei progetti* (cfr. Allegato 6).

Il MASE è responsabile dell'avvio degli interventi e delle riforme a valere sulle relative missioni e componenti del piano, nonché della realizzazione dei *target* e *milestone* associati. In riferimento ai *target* e *milestone*, l'Unità di Missione PNRR ha la responsabilità di verificare il 100% degli avanzamenti dei *target* e *milestone* comunicati dai Soggetti attuatori in fase di invio della domanda di rimborso, garantendo l'affidabilità dell'avanzamento fisico per gli interventi gestiti direttamente dal MASE. Tali verifiche, effettuate sul 100% dei *target* e *milestone* associati, sono rivolte all'accertamento della coerenza delle informazioni di avanzamento fisico associate ai progetti finanziati, al fine di segnalare eventuali incongruenze o criticità legate all'attuazione.

5.2.3 *Criteri standard di valutazione dei rischi e metodologia di campionamento*

Il campionamento ha per oggetto la spesa rendicontata ammissibile (l'universo di riferimento sono solo i progetti/affidamenti che hanno prodotto spese), come risultante dagli esiti delle verifiche amministrative.

Le dimensioni del campione sono definite in base alle verifiche effettuate sulle operazioni, alle risultanze della relazione annuale sui controlli, alle eventuali irregolarità riscontrate e all'analisi dei rischi specifici connessi ad ogni operazione o gruppo di operazioni.

Il metodo di campionamento si avvale anche dell'utilizzo di strumenti antifrode da attivare al fine di raffinare la selezione delle operazioni oggetto di verifica sul posto.

Il metodo di campionamento è riesaminato annualmente. Nel rivedere il metodo di campionamento si terrà conto delle specificità del PNRR e dell'esito dei controlli già effettuati. Da tale analisi potrà risultare una presenza di elevati livelli di irregolarità su una parte del campione controllato e ciò comporterà una revisione dell'analisi del rischio e un aumento della percentuale di operazioni da sottoporre a verifica.

Il campionamento sarà effettuato secondo una tempistica annuale che assicura la conclusione delle verifiche sul posto entro l'anno contabile e che prevede orientativamente l'estrazione di tre campioni.

Ad ogni estrazione il campione da sottoporre a verifica dovrà essere tale da rappresentare almeno il 5% della spesa oggetto delle domande di rimborso. Restano possibili verifiche sul posto ulteriori rispetto al campione estratto.

L'analisi dei rischi è finalizzata a individuare diversi livelli di rischio associati alla spesa rendicontata ammissibile, in proporzione ai quali viene determinata l'ampiezza del campione da sottoporre a controllo sul posto. In conformità agli standard di audit internazionalmente riconosciuti, l'analisi dei rischi si basa principalmente sulla valutazione delle seguenti componenti:

- **IR (Inherent risk o rischio intrinseco)**, che rappresenta il rischio di irregolarità associato alle caratteristiche intrinseche delle operazioni quali la complessità organizzativa o procedurale, la tipologia di Attuatore, ecc.. I rischi intrinseci sono tradotti in indicatori di rischio e quindi in parametri oggettivi che saranno utilizzati per la selezione del campione;
- **CR (Control risk o rischio di controllo interno)**, che rappresenta il rischio che i controlli eseguiti dallo stesso organismo responsabile delle operazioni non siano efficaci nell'individuazione delle irregolarità o errori significativi.

Al fine di individuare e valutare i principali fattori di rischio per ciascun progetto/affidamento, l'Unità di Controllo esegue una preventiva analisi delle piste di controllo; tale analisi tiene conto sia dei rischi inerenti (legati alle caratteristiche proprie delle operazioni come, ad esempio, l'ammontare elevato del finanziamento, la natura dell'Attuatore, ecc.) che dei rischi di controllo (connessi all'affidabilità del sistema di controllo in essere come, ad esempio, la mancata individuazione di errori e/o irregolarità).

L'analisi dei rischi è rivista annualmente – ed eventualmente ove si riscontrino modificazioni delle condizioni iniziali – anche in conseguenza della crescita della spesa rendicontata e delle risultanze dei controlli svolti nelle annualità precedenti, allo scopo di orientare l'attività di controllo sulle operazioni a maggior rischio. Ne consegue che il metodo di campionamento predisposto potrà subire eventuali modifiche, con particolare riferimento: alla percentuale di spesa da controllare; all'ampiezza del campione; alle variabili “rappresentative”; al “peso” di tali variabili.

Le variabili “rappresentative”, sulle quali il Responsabile Antifrode ha ritenuto basare la propria analisi dei rischi, sono riassunte nella seguente tabella e descritte successivamente.

| COMPONENTE IR Rischio Intrinseco | COMPONENTE CR Rischio controllo interno |
|--|--|
| Variabile A – Concentrazione finanziaria | Variabile C – Esiti dei precedenti controlli |
| Variabile B – Conflitto d'Interesse | Variabile D – Affidabilità del Beneficiario |

Figura 1- Variabili rappresentative

Variabile A – Valore finanziario

Una spesa afferente ad un'operazione di elevato importo corrisponde ad un fattore di rischio maggiore rispetto a una spesa di importo inferiore. Per tale motivo, l'universo di riferimento sarà suddiviso in 4 fasce finanziarie, dalla più bassa alla più alta, assegnando ad ognuna di esse un valore di rischio crescente rispetto all'aumento del range finanziario.

Gli importi delle fasce finanziarie e i relativi punteggi sono quelli riportati nello schema seguente.

| VARIABILE A – CONCENTRAZIONE FINANZIARIA | | | |
|--|--------------------|-------------------------|-----------|
| | LIVELLO DI RISCHIO | COSTO TOTALE OPERAZIONE | PUNTEGGIO |
| FASCIA 1 | BASSO | FINO A € ... | 1 |

| VARIABILE A – CONCENTRAZIONE FINANZIARIA | | | |
|--|--------------------|-------------------------|-----------|
| | LIVELLO DI RISCHIO | COSTO TOTALE OPERAZIONE | PUNTEGGIO |
| FASCIA 2 | MEDIO BASSO | DA € ... A € ... | 2 |
| FASCIA 3 | MEDIO ALTO | DA € ... A € ... | 3 |
| FASCIA 4 | ALTO | OLTRE € ... | 4 |

Figura 2- Valore finanziario

Variabile B – Conflitto d'Interesse

Le operazioni che costituiscono l'universo di riferimento sono classificate secondo un criterio basato sul conflitto d'interesse potenziale della modalità attuativa dell'operazione (macrotipologia), associando ad ognuna delle tipologie individuate uno specifico livello di rischio e un punteggio crescente sulla base del livello di rischio afferente all'operazione all'interno della macrotipologia di appartenenza. Questa variabile permette di tenere sott'occhio anche potenziali rischi di doppio finanziamento. La sintesi dei punteggi attribuiti è riportata nella tabella seguente.

| VARIABILE B – TIPOLOGIA ATTUATIVA | | | |
|-----------------------------------|--|--------------------|-----------|
| MACROTIPOLOGIA | TIPOLOGIA | LIVELLO DI RISCHIO | PUNTEGGIO |
| 1. ENTI/ SOCIETA' | 1.1 Affidamenti in economia (eccetto affidamenti diretti e varianti) nonché accordi tra PA | BASSO | 1 |
| | 1.2 Acquisto di beni e servizi SOTTO SOGLIA ed Enti "in house" | MEDIO BASSO | 2 |
| | 1.3 Acquisto di beni e servizi SOPRA SOGLIA (eccetto procedure negoziate e varianti) | MEDIO ALTO | 3 |
| | 1.4 Varianti | ALTO | 4 |
| | 1.5 Affidamenti diretti e | MOLTO ALTO | 5 |

| VARIABILE B – TIPOLOGIA ATTUATIVA | | | |
|-----------------------------------|---|--------------------|-----------|
| MACROTIPOLOGIA | TIPOLOGIA | LIVELLO DI RISCHIO | PUNTEGGIO |
| | procedure negoziate | | |
| 2. PERSONE | 2.1 Costi reali diretti dell'Amministrazione (personale interno, spese missioni, corsi di formazione del personale) | BASSO | 1 |
| | 2.2 Opzioni di Semplificazione dei Costi del personale (tabelle standard e tasso del 15% per i costi indiretti) | MEDIO BASSO | 2 |
| | 2.3 Incarichi e costi correlati (es.: spese missioni) | MEDIO ALTO | 3 |
| | 2.4 Altre Opzioni di Semplificazione dei Costi | ALTO | 4 |
| | 2.5 Costi reali indiretti dell'Amministrazione | MOLTO ALTO | 5 |

Figura 3 -Tipologia attuativa

Variabile C – Esiti dei precedenti controlli

La prima variabile relativa al Rischio di controllo interno è correlata agli esiti registrati nei precedenti controlli di I livello svolti sull'operazione/affidamento. L'analisi dei rischi si baserà infatti anche sulle risultanze dei precedenti controlli al fine di concentrare prioritariamente i livelli di controllo sulle operazioni che hanno mostrato criticità già riscontrate o che non sono state ancora oggetto di una verifica sul posto.

Per determinare il punteggio da assegnare alla Variabile "C", verrà preso in considerazione anche l'esito dei controlli già conclusi alla data del campionamento con verbale definitivo ed espletati da parte dell'Autorità di Audit e dai Servizi Audit della Commissione europea. Nel caso in cui dovesse verificarsi una divergenza tra giudizi nei diversi livelli di controllo, per assegnare il relativo punteggio gli esiti dei controlli di livello più alto saranno considerati assorbenti rispetto a quelli di livello inferiore.

Inoltre, al fine di sottoporre a verifica sul posto una percentuale sempre più elevata di procedure di affidamento finanziate con risorse PNRR, il rischio associato a tutte le procedure di affidamento che non

sono state oggetto di verifiche sul posto è uguale al rischio associato alle operazioni i cui controlli abbiano dato un esito “irregolare”.

| VARIABILE C – ESITI PRECEDENTI CONTROLLI | | |
|--|--------------------|-----------|
| VARIABILE | LIVELLO DI RISCHIO | PUNTEGGIO |
| Spesa regolare | BASSO | 1 |
| Spesa regolare con osservazioni | MEDIO | 2 |
| Spesa irregolare o mai sottoposta a verifica sul posto | ALTO | 3 |

Figura 4 - Esiti di precedenti controlli

Variabile D – Affidabilità del Beneficiario

L'ultima variabile è associata al Rischio di controllo interno presso ciascun Attuatore/attuatore esterno e quindi alla relativa capacità di rendere affidabile il sistema di controllo amministrativo contabile adottato. Anche a tale tipologia di rischio viene associato un preciso punteggio.

La tabella che segue riporta i punteggi assegnati ai livelli di rischio.

| VARIABILE D – AFFIDABILITA' ATTUATORE | | |
|--|--------------------|-----------|
| VARIABILE | LIVELLO DI RISCHIO | PUNTEGGIO |
| Procedure funzionanti (nessun rilievo nell'ultimo anno compresi quelli svolti dagli organi interni ed esterni al PON nella precedente programmazione) | BASSO | 1 |
| Procedure funzionanti parzialmente (presenza di rilievi nell'ultimo anno compresi quelli svolti dagli organi) | MEDIO | 2 |

| | | |
|--|------|---|
| interni ed esterni al PON nella precedente programmazione) | | |
| Presenza dell'Attuatore all'interno della lista di ARACHNE / Soggetti attuatori esterni che non hanno svolto attività per i Programmi Operativi cofinanziati dalla Commissione Europea | ALTO | 3 |

Figura 5- Affidabilità del Beneficiario

Per determinare le prime due variabili verrà valutata la presenza o meno di ulteriori rilievi di irregolarità da parte dei controlli nell'ultimo anno di riferimento verificando la capacità o meno dei soggetti attuatori/attuatori esterni di agire produttivamente nei confronti di situazioni di irregolarità già segnalate.

Per determinare il livello di rischio basso e medio da assegnare verrà preso in considerazione anche l'esito dei controlli già conclusi alla data del campionamento con verbale definitivo ed espletati da parte dell'Autorità di Audit e dai Servizi Audit della Commissione europea.

Infine, come livello di rischio alto viene presa in considerazione la presenza del beneficiario all'interno delle liste di segnalazione di ARACHNE (red flags). Nelle more della piena operatività del Sistema ARACHNE, il criterio "Alto" della terza variabile del rischio sarà implementato mediante la seguente variabile: "Soggetti attuatori/attuatori esterni che non hanno svolto attività per i Programmi Operativi cofinanziati dalla Commissione Europea".

Sempre nelle more della piena operatività del sistema ARACHNE, l'estrazione delle operazioni da sottoporre a controllo sul posto avverrà a seguito dell'attribuzione del rischio associato e quindi dei punteggi ottenuti esclusivamente tramite le variabili sopra descritte per la quantificazione di IR e CR.

Le operazioni/affidamenti estratte e oggetto di verifica sul posto sono:

- 1) operazioni con punteggio totale assegnato pari o superiore a 10;
- 2) almeno 2 operazioni per macrotipologia di appartenenza, o 4 operazioni nel caso in cui le spese delle operazioni campionate rientrino per intero all'interno di un'unica macrotipologia;
- 3) almeno un'operazioni relativa ad un Ente in house, ove presente nell'universo campionabile.

I criteri sub 2) e 3) si applicano anche nel caso in cui il punteggio totale assegnato sub 1) sia inferiore a 7 per tutte le operazioni dell'universo campionabile.

Nel caso in cui non sia possibile attribuire punteggi diversi, in quanto le spese sono riconducibili tutte al medesimo range, si potrà procedere ad estrazione casuale.

La numerosità del campione estratto non può essere definita a priori in quanto è frutto dell'analisi dei rischi adottata al momento di ciascuna estrazione e sarà riportata nel verbale di campionamento.

5.2.4 *Integrazione analisi del rischio e metodi di campionamento tramite ARACHNE System*

Il sistema di controllo aggiuntivo del PNRR opera secondo principi di semplificazione, efficacia e flessibilità e si basa su un approccio proporzionale ai rischi. Pertanto, il MASE, per le attività di propria competenza, nell'ambito delle attività di analisi del rischio anche funzionali alla definizione di una specifica metodologia di campionamento di progetti, procedure e spese da sottoporre al controllo, potrà valutare di integrare ed “arricchire” tali strategie grazie agli strumenti offerti dal sistema informativo antifrode ARACHNE.

Secondo la prassi consolidata e ispirata alla gestione e controllo dei fondi strutturali europei a cui la strategia antifrode del PNRR in parte si ispira, e agli indirizzi che verranno elaborati dalla Rete dei Responsabili antifrode presso il MEF – Servizio Centrale PNRR, anche per le metodologie di campionamento, l'Unità di Missione PNRR dell'Amministrazione intende prevedere che la selezione delle operazioni da sottoporre a controllo venga realizzata attraverso un'analisi dei rischi basata principalmente su:

- valutazione del rischio intrinseco o inherent risk (IR) - riguardante il rischio di irregolarità associato alle caratteristiche intrinseche delle operazioni quali ad es. caratteristiche attuative e finanziarie delle stesse.
- valutazione del rischio di controllo interno o control risk (CR) - riferita al rischio che i controlli sulle operazioni posti in essere dall'Amministrazione responsabile non siano stati efficaci nell'individuazione delle irregolarità o di errori significativi.

Come anche suggerito e previsto dal par. 4.1.1 “Analisi di rischio nel campionamento dei controlli” delle Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE redatte dal Ministero dell'economia e delle finanze, l'Amministrazione terrà conto del fatto che la definizione del grado di rischio complessivo dei progetti e delle relative procedure e spese è ottenuta dall'integrazione dell'analisi del rischio effettuata dalle strutture competenti con quella derivante dal sistema ARACHNE, al fine di consolidare un'unica analisi di rischio integrata e complessiva. La metodologia di campionamento adottata per la corretta analisi dei rischi intende prendere in considerazione almeno le seguenti dimensioni di analisi:

- Elementi di rischio derivanti dal sistema informativo antifrode ARACHNE;
- Elementi di rischio intrinseco dei progetti finanziati;
- Elementi di rischio derivanti da precedenti controlli.

Nell'utilizzo di tali macro ambiti di analisi di rischio il DiPNRR e in particolare il Responsabile antifrode coadiuvato dall'UdC, hanno la facoltà di definire la metodologia più efficace e la dimensione del campione più opportuna e in coerenza con le normative comunitarie vigenti.

Si aggiunge che, in considerazione degli evoluti strumenti di analisi del rischio offerti dal sistema informativo ARACHNE, l'Unità di Missione PNRR nella sua sopracitata articolazione si riserva la facoltà di svolgere l'analisi dei rischi, funzionali all'individuazione della popolazione campionabile, anche totalmente su tale sistema antifrode della Commissione europea sfruttando la molteplicità di indicatori offerti.

Il sistema ARACHNE è stato elaborato come uno strumento di analisi dei potenziali rischi di frode; le informazioni da esso derivanti possono essere utilizzate come input a supporto delle attività di verifica, ma non rappresentano elementi probatori negli esiti di controllo. Pertanto, mediante tale sistema non si intende valutare il comportamento specifico dei beneficiari dei fondi che, in caso di eventuali indici di rischio, non potranno essere automaticamente esclusi.

Il sistema ARACHNE si presta, potenzialmente, ad essere utilizzato come supporto nel processo di verifica di gestione in tutte le fasi corrispondenti al ciclo di vita di un progetto: dalla fase di istruttoria/selezione, alla fase di attuazione, di liquidazione e di controllo (in itinere ed ex post).

L'Autorità di Gestione, pertanto, può utilizzare il sistema ARACHNE per:

- le verifiche di gestione (Controlli in loco)
- le verifiche di gestione (Controlli desk)
- il monitoraggio periodico del rischio
- la selezione delle operazioni
- l'analisi di rischio per l'estrazione delle operazioni in cui verificare le dichiarazioni sostitutive
- la quality review sulle funzioni delegate agli Organismi Intermedi

Particolare rilievo hanno inoltre le verifiche concernenti la fase di selezione delle operazioni/progetti, le quali hanno ad oggetto la correttezza e la completezza della documentazione amministrativa prodotta nell'ambito di tale fase e sono volte in generale all'accertamento della regolarità e della conformità alla normativa di riferimento regionale.

In particolare, in tale ambito, il sistema ARACHNE potrebbe essere utilizzato per:

- le verifiche circa l'affidabilità e/o la capacità amministrativo-gestionale del potenziale Beneficiario;
- i controlli a campione sulle Dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (DSAN) rilasciate dai membri della commissione di valutazione delle proposte progettuali (ARACHNE potrebbe essere utilizzato per effettuare una ricerca atta a rivelare eventuali legami tra i componenti della commissione di valutazione ed i potenziali Beneficiari);
- i controlli a campione sulle Dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà prodotte dai candidati/proponenti in sede di presentazione della proposta progettuale (L'estrazione delle dichiarazioni sostitutive, relative a domande di aiuto/progetti, da sottoporre a verifica può essere coadiuvata dall'analisi di rischio del sistema ARACHNE, al fine di concentrare dette verifiche sui progetti potenzialmente più rischiosi).

L'applicativo ARACHNE può fornire informazioni ed elementi utili per approfondire specifici ambiti di controllo/verifica relativi sia alla procedura di gara/affidamento sia alla spesa oggetto del rendiconto. Di seguito si riportano, a titolo di esempio, alcuni possibili tipi di utilizzo:

- controlli a campione delle Dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà presentate nelle domande di rimborso;
- campionamento delle procedure/spese da controllare all'interno di un rendiconto particolarmente complesso che presenta un numero elevato di giustificativi.

Lo strumento di valutazione del rischio ARACHNE, attraverso il set di indicatori utilizzati, può consentire di identificare i progetti, i contratti, i contraenti e i beneficiari potenzialmente più rischiosi su cui orientare i controlli a campione. Detta analisi di rischio può essere utilizzata anche per completare le analisi interne già rese disponibili all'UdC attraverso la collaborazione con il RPCT dell'Amministrazione, che potrà condividere le risultanze scaturite dalla propria attività di valutazione.

La numerosità del campione è definita tecnicamente dimensione campionaria. Nell'analisi di rischio elaborata da ARACHNE è sempre possibile escludere alcune categorie o indicatori di rischio in quanto non valorizzate per l'universo di operazioni oggetto di campionamento.

Posti gli indirizzi che saranno stabiliti dalla Rete dei responsabili antifrode, si ritiene possibile integrare la numerosità campionaria definita secondo fattori di rischio con un campionamento casuale, che dovrebbe ricomprendere ulteriori operazioni/procedure/beneficiari, individuati mediante strumenti di estrazione casuale attendibili.

Nel caso di un bando per la concessione di un finanziamento pubblico, si possono prendere in considerazione le operazioni per cui è stato adottato un provvedimento di concessione, non considerando le pratiche che sono state oggetto di rinuncia o di revoca.

Per ogni operazione l'applicativo restituirà una valorizzazione di singoli indici e sottoindici di rischio, che potranno essere selezionati a cura dell'operatore ai fini di un'analisi di rischio specifica in funzione della procedura in esame. I risultati dell'analisi complessiva, individuati sulla base degli indici selezionati, consentiranno di graduare le operazioni dalla più rischiosa alla meno rischiosa. In esito alla predetta analisi di rischio, l'universo di campionamento risulterà dunque ordinato per rischio decrescente. Tenendo conto della numerosità campionaria prevista per la procedura (ad esempio: bando), sulla scorta di quanto indicato in premessa, l'operatore formerà il campione di rischio, seguendo la graduatoria in ordine di rischio decrescente.

Individuato l'elenco, i dati delle operazioni/dei beneficiari possono essere incrociati con le informazioni presenti nel database ARACHNE. Per ogni operazione l'applicativo restituirà una valorizzazione di singoli indici e sottoindici di rischio. A tal proposito, l'UdM PNRR MASE considera dirimenti per l'analisi di rischio propedeutica al campionamento i parametri di rischio complessivo relativi alla Concentrazione finanziaria (che può identificare un alert per situazioni a rischio doppio finanziamento) e agli appalti. I risultati dell'analisi complessiva, individuati sulla base degli indici selezionati, consentiranno di graduare le operazioni dalla più rischiosa alla meno rischiosa.

In esito all'analisi di rischio, l'universo di campionamento risulterà dunque ordinato per rischio decrescente. Tenendo conto della numerosità campionaria per la procedura (ad esempio: bando), sulla scorta di quanto indicato in premessa, l'operatore formerà il campione di rischio, selezionando un numero di operazioni/pratiche corrispondente alla già menzionata numerosità

Una volta individuato il campione di rischio con le modalità sopra indicate, si può procedere all'espunzione delle pratiche di tale campione dall'universo generale, e si campioneranno con estrazione casuale le rimanenti pratiche, onde individuare il campione casuale come sopra definito

Il numero di operazioni che formano il campione di rischio sarà dato dalla differenza fra la dimensione del campione complessivo, individuata sulla base del grado di rischio, e la numerosità minima del campione casuale. Si potranno prendere in considerazione misure quali il raggruppamento di procedure di attivazione (bandi) omogenee dal punto di vista del rischio e della tipologia di intervento.

L'UdC provvede in questo modo ad analizzare i dati di rischio scaricati opportunamente dal sistema e alla consultazione degli stessi attraverso le apposite funzionalità presenti nel software al fine di finalizzare l'attività di monitoraggio periodico e la conseguente individuazione dei progetti più rischiosi.

Le informazioni restituite da ARACHNE sono utilizzate per individuare, eventualmente, nell'ambito della procedura di campionamento dei progetti/attuatori esterni da sottoporre a verifica, le operazioni/pratiche da estrarre in via prioritaria. In particolare, si procederà ad includere sempre nel campione tutte quelle operazioni a cui lo strumento ARACHNE associa il c.d. "red flag".

Sempre tendendo in considerazione gli indirizzi scaturiti dai lavori della Rete dei responsabili antifrode, il Responsabile antifrode e l'UdC intendono definire in maniera mirata, tenendo conto delle rispettive peculiarità e caratteristiche (Attuatori esterni, tipologia di progetti finanziati, contesto, ecc.) e seguendo le dimensioni di analisi sopracitate, le soglie e/o le condizioni per avviare le attività di verifica conseguenti al campionamento.

L'attività di valutazione e campionamento dovrà in tutti i casi essere finalizzata alla verifica della correttezza e della regolarità delle procedure adottate, che la spesa rendicontata risponda ai requisiti di effettività, legittimità e ammissibilità e che il Soggetto attuatore abbia posto in essere, nell'attuazione degli interventi di competenza, quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di prevenzione e contrasto alle frodi e ai casi di corruzione e di conflitto d'interesse.

In ultimo, nel caso di utilizzo di una metodologia di campionamento basata solo su fattori di rischio, i risultati dell'interrogazione del sistema ARACHNE potranno concorrere al bilanciamento del campione in quanto vanno a costituire od integrare una o più variabili di rischio.

5.2.5 Strategia per la valutazione del rischio di milestone e target

Per la definizione del punteggio di rischio associato a ciascuna milestone/target vengono utilizzati dei fattori di rischio predefiniti. A ciascuno è assegnato un punteggio in base alla criticità rilevata per l'investimento in considerazione:

- 0 – Rischio minimo;
- 1 – Rischio basso;
- 5 – Rischio medio;
- 10 – Rischio alto;

In particolare sono stati considerati significativi i seguenti 7 fattori di rischio:

1. Fattore 0;
2. Tipologia di autorità attuatrice/I;
3. Numero di autorità attuatrici;
4. Tipologia di beneficiari finali (pubblici/privati);
5. Numero di beneficiari finali;
6. Tagging (ambientale, climatico, digitale);
7. Complessità del meccanismo di verifica.

Nella prima categoria (Fattore 0) rientrano l'entrata in vigore/pubblicazione di decreti/direttive/strategie/piani/metodologie o qualsiasi altro tipo di adozione di atto legislativo o invio di comunicati stampa. Questi milestone/target sono generalmente considerati a basso rischio (Valore 0 oppure 1).

Nella seconda categoria (Tipologia di autorità attuatrice/i) è necessario distinguere tra enti locali, regionali e Amministrazioni centrali che avviano/implementano l'investimento; nel caso degli enti locali il rischio da calcolare è più elevato (in quanto presentano statisticamente un rischio maggiore in termini di implementazione rispetto alle amministrazioni centrali). L'attribuzione dei rispettivi punteggi è la seguente:

- Amministrazioni centrali: Rischio basso (1);
- Enti regionali: Rischio medio (5);
- Enti locali: Rischio alto (10);

Nella terza categoria (**Numero di autorità attuatrici**) è necessario tenere in considerazione che, in generale, all'aumentare del numero di amministrazioni o enti locali/regionali coinvolti nell'implementazione dell'investimento il rischio aumenta per fattori legati ad esempio a:

- aggregazione di dati di natura eterogenea;
- difficoltà di comunicazione tra i soggetti coinvolti;
- difficoltà di implementazione;
- difficoltà di campionamento;

In questo caso l'attribuzione dei punteggi è la seguente:

- **basso** numero di autorità attuatrici (1 autorità): Rischio basso (1);
- **medio** numero di autorità attuatrici (2-5 autorità): Rischio medio (5);
- **elevato** numero di autorità attuatrici (>5 autorità): Rischio alto (10).

Per quanto riguarda la quarta categoria (Tipologia di beneficiari finali - pubblici/privati), il punteggio per il fattore di rischio, a parità di altre condizioni, aumenta nel caso di soggetto privato piuttosto che di soggetto pubblico, secondo la seguente attribuzione di punteggi:

- beneficiario finale pubblico: Rischio basso (1);
- beneficiario finale pubblico e privato: Rischio medio (5);
- beneficiario privato: Rischio alto (10).

Secondo il quinto fattore (Numero di beneficiari finali), il rischio aumenta proporzionalmente all'aumentare del numero degli stessi. Anche in questo caso ciò avviene per variabili legate ad esempio a:

- aggregazione di dati di natura eterogenea;
- difficoltà di comunicazione tra i soggetti coinvolti;
- difficoltà di implementazione;
- difficoltà di campionamento.

In questo caso l'attribuzione di punteggio è la seguente:

- **basso** numero di beneficiari finali (<59 beneficiari) : Rischio basso (1);
- **medio** numero di beneficiari finali (60-80 beneficiari): Rischio medio (5);
- **elevato** numero di beneficiari finali (>80 beneficiari): Rischio alto (10).

In base al sesto fattore (Tagging) il rischio aumenta in presenza di milestone/target con valori percentuali non nulli in ambito climatico, ambientale o digitale:

- assenza di Tag: Rischio basso (1);
- presenza di Tag: Rischio alto (10).

Nella settima categoria (Complessità del Meccanismo di verifica), infine, il rischio generalmente aumenta in presenza di milestone/target nelle quali il meccanismo di verifica coinvolge l'analisi di dati da differenti progetti/siti oppure l'evidenza per il raggiungimento dell'obiettivo è fornita da fonti esterne all'Amministrazione. Possono pertanto essere attribuiti i seguenti punteggi:

- meccanismo di verifica a ridotta complessità: Rischio basso (1);
- meccanismo di verifica a alta complessità: Rischio alto (10).

Si noti che, in assenza delle informazioni necessarie per stabilire il livello di rischio di uno o più fattori tra quelli elencati, verrà assegnato in via precauzionale il punteggio più alto (10 punti).

Il punteggio di rischio totale associato al singolo milestone/target è dato dalla somma dei punteggi attribuiti per ogni singolo fattore di rischio tramite la seguente formula:

$$\text{Rischio totale} = \text{Fattore di rischio}_0 * \sum_{\text{Fattore di rischio}=1}^6 \text{Fattore di rischio}$$

Il punteggio di rischio totale associato al singolo milestone/target varia da un minimo di 6 a un massimo di 60 punti, e può essere classificato in base alla seguente tabella:

| Rischio totale | 0 | 6-20 | 21-40 | 41-60 |
|----------------|----------------|---------------|---------------|--------------|
| | Rischio minimo | Rischio basso | Rischio medio | Rischio alto |

5.3 Segnalazione e indagine

Con riferimento alla fase di segnalazione della frode, per la corretta adozione della strategia si intendono adottare misure che assicurano la tempestiva comunicazione dei casi rilevati di sospetta frode o accertati, quali:

- un'apposita procedura relativa alla comunicazione all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) delle irregolarità accertate, per mezzo del sistema comunitario denominato *Irregularities Management System* (IMS);
- l'applicazione del Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza, finalizzato a introdurre iniziative mirate al miglioramento della strategia antifrode del PNRR;
- l'istituzione e la promozione di specifici meccanismi di segnalazione sia di presunte che accertate frodi, tra cui il *whistle-blowing*.
- l'obbligo di adozione da parte degli organismi coinvolti nella gestione e attuazione del PNRR dei provvedimenti conseguenti alla segnalazione o all'accertamento di irregolarità che comportino la necessità di informare e denunciare tempestivamente tutte le frodi sospette all'autorità giudiziaria;
- un'apposita procedura per il trattamento delle frodi sospette segnalate dagli organi di polizia giudiziaria.

5.3.1 Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

In conformità con le previsioni dell'art. 7 comma 8 del Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, l'Amministrazione intende avvalersi delle attività di collaborazione e cooperazione istituzionale con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie – aderendo² al

² L'adesione unilaterale al Protocollo di Intesa tra MEF e GDF, anche ai sensi dell'art. 4 del medesimo accordo, potrà avvenire attraverso la manifestazione di interesse da parte del **responsabile della prevenzione dei rischi di frode** individuato presso la stessa Amministrazione responsabile.

Protocollo d'Intesa stipulato in data 17/12/2021 tra il Ministero dell'Economie e delle Finanze e il Comando Generale del Corpo.

L'accordo di collaborazione è finalizzato alla messa in campo di iniziative volte a migliorare l'efficacia della strategia antifrode prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza attraverso il rafforzamento delle procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto alle frodi riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell'utilizzo delle risorse del PNRR e, più in generale, ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio comunitario e nazionale.

Nell'ambito di tali attività e al fine di supportare pienamente la strategia antifrode del PNRR, le Amministrazioni centrali titolari di intervento possono segnalare, anche per il tramite del Servizio centrale presso il MEF, informazioni e notizie circostanziate di cui siano venute a conoscenza in ragione delle loro funzioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo ex art. 8 DL 77/2021 e ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria.

Il MASE, per il tramite dell'Unità di missione PNRR ex art. 8 DL 77/2021, intende avvalersi della facoltà di segnalare al Servizio centrale del PNRR e al Nucleo Speciale della GDF, gli interventi e/o i Soggetti attuatori che presentano particolari elementi di rischio al fine di permettere eventuali ulteriori attività di analisi e controllo da parte del Corpo, fornendo ogni informazione ed elemento ritenuti utili e/o necessari anche sulla base delle specifiche attività di analisi e valutazione rischio frode PNRR svolte nelle attività di analisi del rischio e controllo ed effettuate anche per il tramite del sistema informativo antifrode ARACHNE.

Le attività di collaborazione previste dal già citato Protocollo di Intesa del 17/12/2021, prevedono inoltre che la Guardia di Finanza metta a disposizione, per il tramite del Servizio Centrale del PNRR, eventuali *black list* di persone giuridiche pubbliche e private e/o di persone fisiche che presentano particolari elementi di rischio derivanti dalle risultanze di specifiche attività di analisi svolte dal Nucleo attraverso proprie banche dati e strumenti informatici.

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

5.3.2 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".

L'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001, così come modificato dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179, incoraggia l'emersione di fenomeni di corruzione e di mala gestio e prevede una particolare tutela per i dipendenti che segnalano illeciti, di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

In ottemperanza a quanto previsto dalla norma citata e in considerazione delle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" emanate dall'A.N.AC. il MASE, in attuazione alle strategie antifrode e anche nell'ambito della predisposizione del PTPCT 2022-2024,

indica e prevede specifiche misure di segnalazione degli illeciti o di sospetti casi di frode e corruzione al fine di notificare gli Uffici responsabili del controllo e delle misure di contrasto. Gli strumenti di cui l'Amministrazione si deve 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.

Come previsto dal PTPCT 2022-2024, 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.

Il MASE assicura l'anonimato del dipendente segnalante (c.d. whistleblower) anche per mezzo dell'attivazione di una piattaforma informatica di acquisizione delle segnalazioni al link <http://mattmowb.matt.it>; si è utilizzato, allo scopo, un applicativo rilasciato a titolo gratuito dall'ANAC.

Si evidenzia, inoltre, dall'8 febbraio 2018, l'ANAC ha reso operativa l'applicazione informatica denominata "whistleblower" che consente l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici. Al fine di garantire la tutela della riservatezza, il segnalante potrà dialogare con l'ANAC in modo anonimo e spersonalizzato mediante la suddetta piattaforma informatica, attraverso l'attribuzione di un codice identificativo univoco generato dal sistema. L'Autorità, qualora ritenga fondata la segnalazione, potrà avviare un'interlocuzione con il R.P.C.T. del Ministero o disporre l'invio della segnalazione direttamente alle istituzioni competenti (Ispettorato per la Funzione Pubblica, Corte dei Conti, Autorità Giudiziaria, Guardia di Finanza). È possibile accedere all'applicazione tramite il portale dei servizi ANAC al seguente url: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#!/#%2F>.

Il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti o di irregolarità trasmesse all'ANAC prevede, in particolare, che nella segnalazione dovranno essere indicati, a pena di inammissibilità, la denominazione e i recapiti del whistleblower nonché, se posseduto, l'indirizzo di posta elettronica certificata presso cui l'Autorità possa indirizzare eventuali comunicazioni; i fatti oggetto di segnalazione e l'amministrazione in cui sono avvenuti; l'amministrazione cui appartiene il whistleblower e la qualifica/mansione svolta; una descrizione delle ragioni connesse all'attività lavorativa svolta che hanno consentito la conoscenza dei fatti segnalati. Entro centottanta giorni dall'acquisizione della segnalazione di illeciti, l'Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni pervenute all'ANAC procede al suo esame al fine di valutarne l'archiviazione ovvero la trasmissione ad altro Ufficio nonché ad Autorità esterne.

L'istruttoria delle segnalazioni pervenute attraverso la suddetta piattaforma è curata da un Gruppo di Lavoro specifico diretto e coordinato dal RPCT, i cui componenti sono dotati delle necessarie competenze per lo svolgimento delle funzioni a loro affidate.

5.4 Implementazione delle azioni correttive (recupero e sanzioni)

Infine, con riferimento alla fase di *follow-up* e iniziative di recupero, l'Amministrazione si conforma a quanto stabilito dalla strategia antifrode del PNRR intendendo predisporre specifiche procedure che assicurano:

- la predisposizione di specifici piani di azione finalizzati a introdurre ulteriori misure antifrode efficaci e proporzionate a fronte di irregolarità accertate.
- l'adozione di misure correttive che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche, così come l'applicazione della rettifica finanziaria a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma indebitamente erogata.

Per quanto concerne i Piani di Azione, come descritto in precedenza, nei casi in cui il risultato dell'autovalutazione evidenzia un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, la UdC coadiuvata dal Referente Antifrode dovrà procedere alla predisposizione del cd. Piano di Azione ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari (ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) che dovranno rivelarsi efficaci e proporzionate per abbattere ciascuno dei rischi netti residui individuati e qualificati, attraverso il lavoro di autovalutazione, come rischi di livello “non tollerabile”.

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

L'Amministrazione definisce questo Piano di Azione utilizzando come modello la guida alla valutazione del rischio frode allegata alla nota EGESIF (Guidance on European Structural and Investment Funds), e riprendendo quindi le macro aree di rischio ivi individuate (certificazioni di pagamenti, aggiudicazioni di gara, mancate consegne di prodotti, ecc.) come linee guida base per valutazione del rischio, quest'ultima aggiornata ed adattata in base agli esiti del Tavolo di controllo.

Nello specifico, nel Piano di Azione si vogliono esplicitare:

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

Oltre a quanto previsto tutte le Amministrazioni Pubbliche (es. Soggetti attuatori) che a vario titolo si occupano nella gestione e nell'attuazione degli interventi del PNRR, devono impegnarsi a monitorare i piani di azione tramite adeguate procedure di follow-up.

Ove si riscontri l'effettiva presenza di una mendace dichiarazione di assenza di conflitto di interesse da parte dei funzionari o personale o soggetti coinvolti nelle funzioni relative a progetti, inviti o procedure, l'Amministrazione adotta tutte le misure necessarie al fine dell'eliminazione del potenziale o effettivo conflitto.

Il personale coinvolto nel processo di selezione è soggetto ai previsti procedimenti amministrativi e/o penali, nonché, previa comunicazione alla direzione competente, di una procedura di rimozione o sospensione dall'incarico, ai fini dell'immediato sollevamento nel caso in cui le attività di selezione siano ancora in essere e che quindi permanga la situazione di potenziale rischio prevista dalle norme comunitarie e nazionali.

Nel caso emerga un potenziale sospetto sulla presenza di conflitti di interesse tra il personale in oggetto (per es. tramite procedura di whistleblowing) si effettua una verifica puntuale sia sulla DSNA che sul progetto stesso, a seconda che la procedura venga posta in essere in una fase ex-ante o ex-post dell'effettiva selezione del progetto.

In particolare, le procedure di controllo prevedono una rilevazione dei nominativi riscontrati nelle DSAN tramite l'utilizzo della piattaforma ORBIS, al fine di ottenere dati sui titolari effettivi e relative informazioni relazionali, in particolare in riferimento alle persone politicamente esposte (PEP).

Qualora le competenti strutture di controllo (Unità di controllo DG GEFIM DiPNRR, Corte dei Conti, GdF, ecc.) accertino un'irregolarità, le attività da prevedere si possono riassumere nelle seguenti fasi:

- 1) avvio istruttoria: valutazione del verbale amministrativo, redatto da parte del soggetto preposto all'attività di controllo, che dovrà contenere tutti gli elementi essenziali relativi alla irregolarità riscontrata. Si potranno richiedere ulteriori chiarimenti al soggetto attuatore/beneficiario interessato che potrà avviare un contraddittorio sull'effettiva natura dell'irregolarità, ancora presunta, nel corso del quale potrà essere fornita documentazione aggiuntiva al fine di fornire ulteriori chiarimenti, in merito alle spese sostenute e alle procedure adottate, per verificare l'ipotesi della avvenuta violazione di una norma europea o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio dell'Unione.

In attesa che questa prima fase si concluda, in presenza di gravi indizi di irregolarità, fino a completo accertamento della sussistenza o meno della stessa, l'Amministrazione può adottare una sospensione cautelativa del finanziamento con atto motivato e comunicato al soggetto attuatore ai sensi della Legge 241/90.

- 2) conclusione istruttoria: al termine della fase istruttoria e acquisiti tutti gli elementi utili per procedere ad un adeguato approfondimento del caso in esame, si potrà pervenire a due differenti conclusioni:

- *insussistenza dell'irregolarità*, con conseguente interruzione dell'eventuale sospensione cautelativa del finanziamento;
- *accertamento dell'irregolarità*, rilevata in fase di controllo, che può essere:
 - *“sanabile”*, laddove si tratta di mero errore materiale o procedurale, ad esempio nella fase di rendicontazione da parte del Soggetto attuatore o realizzatore. In questo caso, non viene applicata alcuna sanzione a patto però che il Soggetto

attuatore provveda a correggere l'errore materiale dando, quindi, pieno seguito all'azione di *follow-up* della criticità rilevata;

- “*insanabile*”, laddove ci si trovi dinanzi a criticità relative alla corretta applicazione di norme in materia, ad esempio, di appalti pubblici. In tal caso, si procederà necessariamente alla decurtazione dell'importo richiesto in sede di rendicontazione e, se l'irregolarità supera la soglia di rilevanza, l'Amministrazione provvede a segnalare al Servizio centrale per il PNRR.

In caso di irregolarità intenzionali (frodi), si applicano sanzioni amministrative, mentre in presenza di frodi gravi, l'Amministrazione prevede sanzioni penali.

Nel caso in cui sia stata accertata l'irregolarità, l'Amministrazione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 8, co. 4, del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, avvia le procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate.

A titolo indicativo, si evidenzia che la restituzione degli importi irregolari da parte del Soggetto attuatore può avvenire attraverso le procedure di seguito descritte:

- nel caso in cui l'importo irregolare da recuperare risulti inferiore al saldo da erogare, non si rende necessario alcun recupero delle somme erogate al soggetto attuatore, ma si procede a rimborsare soltanto l'importo del saldo spettante;
- nel caso in cui l'importo irregolare da recuperare risulti superiore al saldo da erogare, l'importo erogato in eccesso può essere oggetto:
 - di compensazione sulle spese maturate nell'ambito di un altro progetto dello stesso soggetto attuatore;
 - di restituzione della somma irregolare a valere sul Fondo di rotazione *Next generation EU*.

Le risorse oggetto di recupero e restituzione sono riassegnate nella disponibilità finanziaria dell'iniziativa *Next Generation EU* per essere riprogrammate a favore di altri interventi, secondo le specifiche procedure di riprogrammazione previste per gli strumenti inclusi nella medesima iniziativa.

Qualora il debitore non ottemperi spontaneamente alla restituzione delle somme indebitamente ricevute, l'Amministrazione dovrà avviare le opportune procedure di recupero coatto, applicando gli interessi di mora sulla quota capitale e curando ogni fase dell'eventuale contenzioso instauratosi con il soggetto debitore.

Dal punto di vista delle competenze delle varie strutture interne al MASE circa le procedure da espletare per il recupero delle somme, la stessa si sintetizza nel modo seguente:

- ad esito della conferma dell'irregolarità della spesa da parte dei diversi soggetti prima elencati, l'Ufficio Gestione Finanziaria e Contabilità della DG GEFIM, oltre ad informare l'Ufficio di Coordinamento e Gestione Progetti, segnala alla direzione generale dell'Amministrazione competente tale irregolarità, per i successivi atti di recupero delle somme, nel caso in cui non fossero possibili azioni di compensazione;

- il presidio circa la contabilizzazione e registrazione della compensazione o recupero spetta all'Ufficio di Gestione Finanziaria e Contabilità, il quale è tenuto alla conservazione di un apposito registro.

6 Quadro sinottico attività antifrode nelle procedure di gestione

| FASI STRATEGIA ANTIFRODE | ATTIVITA' | SOGGETTO RESPONSABILE | TEMPISTICA |
|--------------------------|--|--|---|
| Prevenzione | Formazione e sensibilizzazione | Servizio centrale PNRR, MASE | Continuativa |
| | Piano triennale prevenzione della corruzione | MASE (DiAG) | Durata triennale, aggiornamento annuale |
| | Monitoraggio periodico | Responsabile antifrode e UdC | Almeno annuale |
| | Applicazione protocollo Anac | MASE, Amministrazione (soggetto attuatore) Unità di Missione PNRR (DiPNRR) DG GEFIM | Quando previsto dalla normativa |
| Individuazione | Controlli ordinari amministrativo-contabili | MASE, Unità di Missione PNRR DG GEFIM Amministrazione (Soggetto attuatore) | Continuativa |
| | Controlli aggiuntivi PNRR | Unità di Missione (PNRR) DG GEFIM Amministrazione (Soggetto attuatore) | Quando previsto dalla normativa |
| | Integrazione analisi di rischio | Responsabile antifrode e UdC | Quando previsto dalla normativa |
| Segnalazione e indagine | Applicazione protocollo GdF | Unità di Missione PNRR, DG GEFIM Referente antifrode | Quando previsto dalla normativa |
| | Servizi di whistleblowing | MASE (DiAG) | Continuativa |
| Azioni correttive | Piani di azione | Referente antifrode e UdC | Quando previsto dalla normativa |



| FASI STRATEGIA ANTIFRODE | ATTIVITA' | SOGGETTO RESPONSABILE | TEMPISTICA |
|--------------------------------|------------|--|------------------------------------|
| | | Amministrazioni (soggetto attuatore) | |
| | Correzione | Referente antifrode e DG GEFIM Amministrazioni (soggetto attuatore) | Quando previsto dalla normativa |