

**STRATEGIA ANTIFRODE DEL MINISTERO DELLE
INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA**

Versione 1.0

Marzo 2023

Indice

1	Definizioni e acronimi	3
2	Quadro Normativo	7
3	Introduzione	12
3.1	La Strategia antifrode del MIT	13
3.1.1	Il contesto interno	15
3.1.2	Il contesto esterno	19
3.2	Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode	20
4	Il ciclo di lotta alla frode: misure e strumenti di prevenzione e contrasto	22
4.1	Fase della "Prevenzione"	23
4.1.1	Formazione e sensibilizzazione	24
4.1.2	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	26
4.1.3	Monitoraggio periodico del rischio frode	29
4.1.4	Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza	32
4.2	Fase della "Individuazione"	33
4.3	Fase della "Segnalazione e indagine"	34
4.3.1	Compilazione del registro controlli sul sistema informativo ReGiS	34
4.4	Fase della "Implementazione delle azioni correttive" (recupero e sanzioni)	35
5	La valutazione del MIT sul rischio frode PNRR	36
5.1	Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode	36
5.2	Autovalutazione del rischio di frode	39

1 Definizioni e acronimi

Al fine di agevolare la comprensione degli acronimi e dei termini ricorrenti nel presente documento, si riporta di seguito un elenco a titolo esemplificativo e non esaustivo.

Termine	Descrizione
Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia delle Misure) previsti nel PNRR
<i>Arachne IT System</i>	Strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione – DG EMPL e dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana – DG REGIO) in collaborazione con alcuni Stati membri per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi
Autovalutazione del rischio di frode	Attività che permette di valutare in via preventiva l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti, al fine di individuare eventuali e ulteriori controlli efficaci per l'attenuazione del rischio e ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non riescono ad affrontare con efficacia
Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	Documento che, secondo quanto disposto dal D.P.R. n. 62/2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare
Conflitto di interessi	Situazione nella quale l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con un richiedente
Corruzione	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come comportamento soggettivo improprio di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (<i>o concorre all'adozione di</i>) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (<i>economico o meno</i>), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli
CUP	Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici

Frode	Comportamento illecito con il quale si violano precise disposizioni di legge. Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 (cfr. 95/C 316/03) 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”. Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2017/1371 inerente alla protezione degli interessi finanziari dell'UE, la definizione di condotta fraudolenta è stata declinata come segue: a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi; b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione; c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla successiva lettera d), l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto; d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.
Irregolarità	Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della Unione europea mediante l'imputazione allo stesso di spese indebite
Milestone	Traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, etc.)

Missione	Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi e aree generali di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree “tematiche” strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute)
Misura del PNRR	Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l'attuazione di progetti da questo finanziati
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
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 alle irregolarità ed il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito e integro, improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione
Piano triennale della formazione (PTF)	Principale strumento di pianificazione e governo della formazione del personale in cui si rappresentano le esigenze formative delle Amministrazioni e le connesse attività da realizzare nel triennio di riferimento
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	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, presentato alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021
Progetto o intervento	Specifico progetto/intervento (anche inteso come insieme di attività e/o procedure) selezionato e finanziato nell'ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto (CUP). Il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica
Responsabile della prevenzione e della corruzione (RPCT)	Figura inserita all'interno della Pubblica Amministrazione dall'art. 1, co. 7 Legge 190/2012 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'adeguatezza e l'efficace attuazione
Rete dei referenti antifrode del PNRR	Gruppo di lavoro costituito da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di Misure e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR che ha la funzione di articolare una rete di analisi e supporto a favore delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR per la gestione del rischio frode delle misure di rispettiva competenza
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 <i>target</i> e <i>milestone</i> concordati e indicati nel PNRR approvato, a norma dell'articolo 24 del Regolamento (UE) 2021/241

Richiesta di pagamento al Servizio centrale per il PNRR	Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione centrale titolare di interventi al Servizio centrale per il PNRR in relazione al fabbisogno stimato di risorse, sulla base delle spese effettivamente sostenute dai Soggetti attuatori e/o delle previsioni sui futuri flussi di cassa, per garantire la continuità della disponibilità finanziarie a supporto dell'attuazione degli interventi e far fronte alle domande di rimborso presentate dai Soggetti attuatori
Richiesta di pagamento all'Amministrazione centrale (o Domanda di Rimborso)	Richiesta di pagamento presentata dal Soggetto attuatore all'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, a titolo di anticipazione o di rimborso delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e inserite nel sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178
Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR	Il Si.Ge.Co. consiste nell'organizzazione, negli strumenti e nelle procedure complessivamente adottate per l'attuazione del PNRR e al fine di fornire all'UE la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale (per il PNRR anche target e milestone) grazie al sostegno dei fondi UE. Il Si.Ge.Co. risponde pertanto all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa europea e nazionale applicabile
Si.Ge.Co. PNRR del MIT	Il Si.Ge.Co. adottato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (ora MIT) con Decreto direttoriale del 19 luglio 2022 e successive modifiche e integrazioni
Sistema ReGiS	Sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge di bilancio n. 178/2020 (legge bilancio 2021), sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella <i>governance</i> del Piano
Soggetto attuatore	Soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR (coincide con il soggetto titolare del codice unico di progetto – CUP). In particolare, l'art. 1, comma 4, lett. o) del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, indica che i Soggetti attuatori sono: "soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR". L'art. 9 comma 1 del decreto legge n. 77/2021 specifica che "alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente"
Target	Traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, <i>etc.</i>)
Unità di audit/Organismo Indipendente di Audit del PNRR	Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241
Unità di missione RGS	Struttura di cui all'art. 1, comma 1050 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 istituita presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi del PNRR
Whistle-blowing	Attività di segnalazione da parte di un soggetto interno all'Amministrazione che, nello svolgimento delle proprie mansioni, rileva un caso di frode ovvero un rischio di frode

2 Quadro Normativo

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

Disposizioni comunitarie generali
Regolamento (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) n. 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”
Nota EGESIF 14-0010 <i>final</i> del 18 dicembre 2014 “Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri”
Nota EGESIF 14-0011-02 del 27 agosto 2015 “Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020”
Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360)

Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012

Regolamento (UE) n. 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima

Commissione europea (2019), *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy*, COM/2019/512 *final*

Commissione europea (2020), *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy*, COM/2020/512 *final*

Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

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

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

Disposizioni comunitarie specifiche

Regolamento (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

Commissione europea (2020), "*Commission staff working document – Identifying Europe's recovery needs – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*", (SWD(2020) 98 final del 27.5.2020)

Commissione europea (2020), Relazione 2020 in materia di previsione, "Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente", (COM(2020) 493 *final* del 9.9.2020)

Commissione europea (2020), "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021", (COM(2020) 575 *final* del 17.9.2020)

Commissione europea (2020), "*Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*" – Part 1/2, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)

Commissione europea (2020), "*Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*" – Part 2/2 – Template Recovery and Resilience Plans, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)

Commissione europea (2020), "*Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*" – Part 1/2, (SWD(2021) 12 final del 22.1.2021)

Regolamento (UE) 18 giugno 2020, n. 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) n. 2019/2088

Regolamento (UE) n. 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 2013/1303 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)

Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19
Regolamento (UE, Euratom) 16 dicembre 2020, n. 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione
Commissione europea (2021), <i>"Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template"</i> del 22.1.2021
Commissione europea (2021), <i>Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation</i> (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 <i>«Self-assessment checklist for monitoring and control systems»</i>
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio 10160/21 UE del 06/07/2021
Disposizioni nazionali generali
Legge n. 241 del 7 agosto 1990 - Nuove norme sul procedimento amministrativo e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e ss.mm.ii.
Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e ss.mm.ii.
Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 - Legge di contabilità e finanza pubblica e ss.mm.ii.
Decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011 - Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii.
Legge n. 190 del 6 novembre 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione) e ss.mm.ii.
Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e ss.mm.ii.
Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 4 aprile 2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 - Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Codice dei contratti pubblici
Decreto del Presidente della Repubblica n. 22 del 5 febbraio 2018 - Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020

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

Disposizioni nazionali specifiche

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Introduzione

Secondo le previsioni del Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il “Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza – RRF”, l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR deve essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, richiamato all’art. 22 del Regolamento succitato.

Si tratta di **prevenire e di perseguire efficacemente ogni condotta fraudolenta**, all’interno del cui perimetro deve senz’altro ricomprendersi **la frode fiscale, l’evasione fiscale, la corruzione, il doppio finanziamento e il conflitto di interessi**.

Pertanto, tutti i livelli di *governance* coinvolti all’interno del Piano, siano essi di natura pubblica o privata, sono chiamati a rispettare i principi di **integrità, obiettività ed onestà** ed a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e nell’attuazione.

Ciò si traduce una politica di **tolleranza zero** nei confronti degli illeciti; la si realizza mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare le attività fraudolente e, qualora si verificano, a rettificarne le conseguenze.

Il presente documento descrive i principi basilari e le misure generali della strategia di lotta alle frodi che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – MIT adotta per garantire - ai sensi dell’art. 22 Reg. (UE) 2021/241 – il corretto utilizzo dei fondi di competenza del Next Generation EU e destinati al Piano nazionale.

I contenuti della presente Strategia mutuano i principi e criteri generali dalla Strategia antifrode elaborata dal MEF-RGS, proceduralizzandola nell’ambito del Sistema di Gestione e Controllo del MIT, adottato il 30 giugno 2022 e adeguandola sulla base delle specifiche caratteristiche delle Misure per il quale il presente dicastero risulta Amministrazione Centrale titolare di Misure PNRR.

È qui opportuno precisare che il presente documento deve essere letto congiuntamente, oltre che al Si.Ge.Co., all’analisi preliminare dei rischi degli interventi PNRR di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, condotta a novembre 2022.

Ognuno dei documenti succitati è implementato costantemente sulla scorta delle indicazioni che provengono da ogni attore qualificato (quali MEF-RGS, ANAC) ed al sedimentarsi delle pratiche condivise con altri dicasteri e ritenute maggiormente efficaci.

Alle Amministrazioni Centrali titolari di Misure risulta attribuita, infatti, la responsabilità di declinare la strategia comune definita dal MEF in strategie settoriali riferite alle misure di competenza, monitorarne costantemente l’attuazione, nonché rilevare e proporre alla “Rete dei Referenti Antifrode” ogni eventuale azione correttiva/migliorativa.

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

3.1 La Strategia antifrode del MIT

La complessità dei piani e dei programmi di investimento, il volume delle risorse gestite dal MIT, il numero importante di soggetti attuatori, unitamente alla loro differente veste giuridica, la varietà e la rapida evoluzione degli schemi di frode connessi all'utilizzo dei fondi pubblici e, in particolare, di quelli di derivazione europea, le caratteristiche di originalità del PNRR rispetto ai previgenti programmi di spesa (e la conseguente mancanza di dati storici), sono stati debitamente considerati nell'elaborazione della presente Strategia antifrode e nella costruzione di un sistema di controlli coerente e completo in grado di assicurare la corretta attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR di competenza del MIT ed esplicitati alle pagine da 10 a 13 del Si.Ge.Co. e sintetizzati nelle tabelle seguenti.

Tabella 1 – Investimenti di competenza del MIT

Missione	Componente	Investimento	Importo finanziamento PNRR [mld €]
M2	C2	I. 3.3 - Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale	0,230
		I. 3.4 - Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	0,300
		I. 4.1.1 - Ciclovie turistiche	0,400
		I. 4.1.2 - Ciclovie urbane	0,200
		I. 4.2 - Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)	3,600
		I. 4.4.1 - Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	2,415
		I. 4.4.2a - Rinnovo treni TPL	0,600
		I. 4.4.2b - Rinnovo intercity al Sud	0,200
		I. 5.3 Supporto alla filiera dei bus elettrici	0,300
M2	C4	I. 4.1 - Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	2,000
		I. 4.2 - Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	0,900
PARZIALE MISSIONE 2			11,145
M3	C1	I. 1.1 - Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4,640
		I. 1.2 - Linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa	8,570
		I. 1.3 - Connessioni diagonali	1,580
		I. 1.4 - Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2,970
		I. 1.5 - Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2,970
		I. 1.6a - Potenziamento delle linee regionali	0,836
		I. 1.6b - Miglioramento delle ferrovie regionali (gestione RFI)	0,100
		I. 1.7 - Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2,400
		I. 1.8 - Miglioramento delle stazioni ferroviarie al Sud	0,700
M3	C2	I. 2.1 - Digitalizzazione della catena logistica	0,250
		I. 2.2 - Innovazione digitale dei sistemi aeroportuali	0,110
PARZIALE MISSIONE 3			25,126
M5	C2	I. 6 - Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare	2,800
M5	C3	I. 1.4 - Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali	0,630
PARZIALE MISSIONE 5			3,430
TOTALE MIT			39,701

Tabella 2 – Riforme di competenza del MIT

Codice	Misura	Scadenza
M2C2-37	Riforma 5: Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa	T4/2021
M2C4-27	Riforma 4.1: Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico	T1/2022
M3C1-1	Riforma 1.1: Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra MIT e RFI	T4/2021
M3C1-2	Riforma 1.2: Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari	T4/2021
M3C1-21	Riforma 2.1: Attuazione del recente "Decreto Semplificazioni" (convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120) mediante l'emanazione di un decreto relativo all'attuazione di "Linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti"	T4/2021
M3C1-22	Riforma 2.2: Trasferimento della titolarità di ponti e viadotti delle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello	T4/2021
M3C2-1	Riforma 1.1: Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica	T4/2022
M3C2-2	Riforma 1.2: Aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali	T4/2022
M3C2-4	Riforma 1.3: Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di <i>cold ironing</i>	T4/2022
M3C2-10	Riforma 2.2: Istituzione di una piattaforma strategica nazionale per la rete dei porti e interporti, al fine di sviluppare la digitalizzazione dei servizi passeggeri e merci	T2/2024

Per quanto concerne la Strategia, al fine di garantire soluzioni efficaci in materia antifrode, si dovrà tenere conto della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello e decentrata" di ciascuno degli interventi sopramenzionati; in generale la configurazione della *governance* PNRR è definita dal Decreto-legge n. 77/2021.

La strategia antifrode è orientata alla gestione dei possibili fenomeni e comportamenti anomali od illeciti che potrebbero manifestarsi in ogni fase di attuazione del Piano, così come nei vari processi/attività che caratterizzano il ciclo vita dei progetti o dell'intervento nel suo complesso.

Scopo ultimo della strategia è, dunque, quello di impostare azioni idonee a combattere in modo efficace le gravi irregolarità e, in particolare, le frodi ai danni del bilancio dell'UE, tutelando le risorse del Piano di competenza del Dicastero scrivente.

Ne consegue che il MIT, al verificarsi dei casi sopradescritti, attua ogni iniziativa/azione funzionale a prevenire, contrastare e sanzionare qualsivoglia comportamento fraudolento, basandosi, *eventualmente*, sullo storico degli illeciti riscontrati in programmi assimilabili e su segnalazioni comunque pervenute al MIT.

Ciò posto, la definizione della presente politica antifrode parte prioritariamente dalla elaborazione di una accurata valutazione dei rischi di frode a cui conseguono, eventualmente, le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie del bilancio dell'Unione Europea.

In coerenza con gli Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode della CE, si specifica che "La valutazione del rischio di frode è tesa specificamente a individuare le condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di

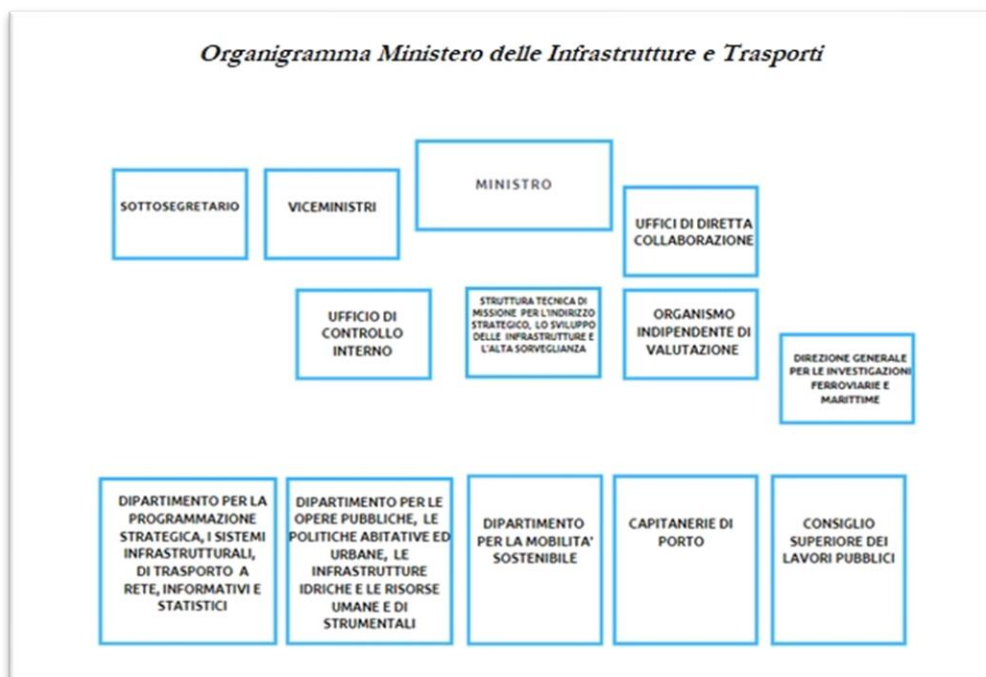
incentivi, pressioni od opportunità per le persone di essere coinvolte in una fattispecie di frode e di irregolarità, ed a individuare situazioni che possono favorirle. Al momento di valutare la probabilità che venga commessa una frode occorre adottare un approccio molto prudentziale e tenere presente il principio della "tolleranza zero" che sopra si è di già richiamato" (Ares(2016)6943965 - 13/12/2016).

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

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

3.1.1 Il contesto interno

Al fine analizzare al contesto interno, si riporta di seguito una rappresentazione dell'attuale organigramma del MIT.



Il modello di *governance* del PNRR è costituito dalle Direzioni generali e dall'Unità di missione per il coordinamento degli interventi del PNRR, a sua volta articolata in tre diversi Uffici: Coordinamento della Gestione, Rendicontazione e Controllo, Monitoraggio.

Le Direzioni Generali assicurano l'attuazione delle riforme e degli investimenti delle misure del PNRR di cui il MIT è amministrazione centrale titolare di interventi.

L'Unità di Missione presso il MIT si occupa del coordinamento delle attività di gestione degli interventi, del monitoraggio e della rendicontazione e controllo ed è stata istituita con Decreto interministeriale numero 386 del 11/10/2021.

La ripartizione delle competenze tra le Direzioni generali e l'UdM è operata in forza del decreto ministeriale n. 225 del 19 luglio 2022 (c.d. "Decreto *governance*"), cui si rimanda per gli approfondimenti necessari.

Di seguito si propone uno schema relativo alla richiamata ripartizione.

Tabella 3 – Centri di responsabilità per investimento PNRR di competenza del MIT

Dipartimento	Direzione Generale	Missione e Componente	Misura (a livello CID)	Intervento (a livello MIT)	Nome	Totale*	
Dipartimento per la programmazione strategica, i sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, i sistemi informativi e statistici	DG per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie	M2C2	4.4.2	4.4.2b	Rinnovo intercity al sud	200.000.000,00	
			1.1	1.1.1	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci (Napoli - Bari)	1.400.000.000,00	
				1.1.2	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci (Palermo-Catania)	1.440.000.000,00	
				1.1.3	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci (Salerno-Reggio Calabria)	1.800.000.000,00	
			1.2	1.2.1	Linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa (Brescia-Verona-Vicenza-Padova)	3.670.000.000,00	
				1.2.2	Linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa (Liguria-Alpi)	3.970.140.000,00	
				1.2.3	Linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa (Verona-Brennero - opere di adduzione)	930.000.000,00	
		M3C1	1.3	1.3.1	Connessioni diagonali (Roma-Pescara)	620.170.000,00	
				1.3.2	Connessioni diagonali (Orte-Falconara)	510.000.000,00	
				1.3.3	Connessioni diagonali (Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia)	450.000.000,00	
		1.4	1.4	Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS)	2.970.000.000,00		
		1.5	1.5	Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2.970.422.500,81		
		1.6	1.6b	Miglioramento delle ferrovie regionali (gestione RFI)	100.110.000,00		
		1.7	1.7	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2.400.000.000,00		
		1.8	1.8	Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud (gestite da RFI nel Sud)	700.000.000,00		
		Totale DG					24.130.842.500,81



Dipartimento per la mobilità sostenibile	DG per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali	M2C2	3.3	3.3	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale (MIT in collaborazione con MITE)	230.000.000,00	
			4.1	4.1.1	Ciclovie turistiche	400.000.000,00	
		Totale DG					630.000.000,00
	Totale Dipartimento					24.760.842.500,81	
	DG per il trasporto pubblico locale e la mobilità pubblica sostenibile	M2C2	3.4	3.4	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario (MIT in collaborazione con MITE)	300.000.000,00	
			4.1	4.1.2	Ciclovie urbane	200.000.000,00	
			4.2	4.2	Sviluppo trasporto rapido di massa (Metropolitana, Tram, Autobus)	3.600.000.000,00	
			4.4.1	4.4.1	Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	2.415.000.000,00	
			4.4.2	4.4.2a	Rinnovo treni TPL	600.000.000,00	
			5.3	5.3	Supporto alla filiera dei bus elettrici (MIT in collaborazione con MISE e in sinergia con MITE)	300.000.000,00	
		M3C1	1.6	1.6a	Potenziamento delle linee regionali	835.890.000,00	
		Totale DG					8.250.890.000,00
		DG per la vigilanza sulle Autorità di sistema portuale, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	M5C3	1.4	1.4.1	Investimenti infrastrutturali per le ZES – Soggetto attuatore RFI	630.000.000,00
					1.4.2	Investimenti infrastrutturali per le ZES – Soggetto attuatore ANAS	
					1.4.3	Investimenti infrastrutturali per le ZES – Soggetto attuatore AdSP	
					1.4.4	Investimenti infrastrutturali per le ZES – Soggetto attuatore Commissari ZES e ACT	
		Totale DG					630.000.000,00
DG per le politiche integrate di mobilità sostenibile, la logistica e l'intermodalità		M3C2	2.1	2.1	Digitalizzazione della catena logistica	250.000.000,00	
	Totale DG						
DG per gli aeroporti, il trasporto aereo e i servizi satellitari	M3C2	2.2	2.2	Digitalizzazione della gestione del traffico aereo	110.000.000,00*		
						Totale DG	
Totale Dipartimento						9.240.890.000,00	



Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali	DG per le dighe e le infrastrutture idriche	M2C4	4.1	4.1	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	2.000.000.000,00
			4.2	4.2	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti (MIT in collaborazione con ARERA)	900.000.000,00
	Totale DG					2.900.000.000,00
	DG per l'edilizia statale, le	M5C2	6	2.3	Programma Innovativo della qualità dell'abitare – PinQuA	2.800.000.000,00

	politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali					
	Totale					2.800.000.000,00
	Totale Dipartimento					5.700.000.000,00
Totale complessivo						39.701.732.500,81

*Valori in euro. Fonte Decreto MEF del 6 agosto 2021 e s.m.i.

Altri attori rivestono un ruolo rilevante nel processo di predisposizione e di attuazione del PNRR:

- il “Comitato PNRR”, che con un’attività di coordinamento garantisce un flusso informativo costante sull’andamento dei progetti e delle riforme, consentendo l’assunzione rapida di decisioni amministrative o normative volte a superare gli eventuali ostacoli nell’esecuzione degli interventi;
- la “Struttura tecnica di missione per l’indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l’alta sorveglianza”, che svolge compiti di indirizzo e pianificazione strategica, impulso, analisi, studio, ricerca, progettazione, supporto e alta consulenza;
- il “Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici”, che rappresenta l’organo deputato ad esprimere i pareri relativi ad importanti lavori pubblici rientranti nel PNRR, in modo tale da creare una via preferenziale per i progetti finanziati dal *Next Generation EU*;

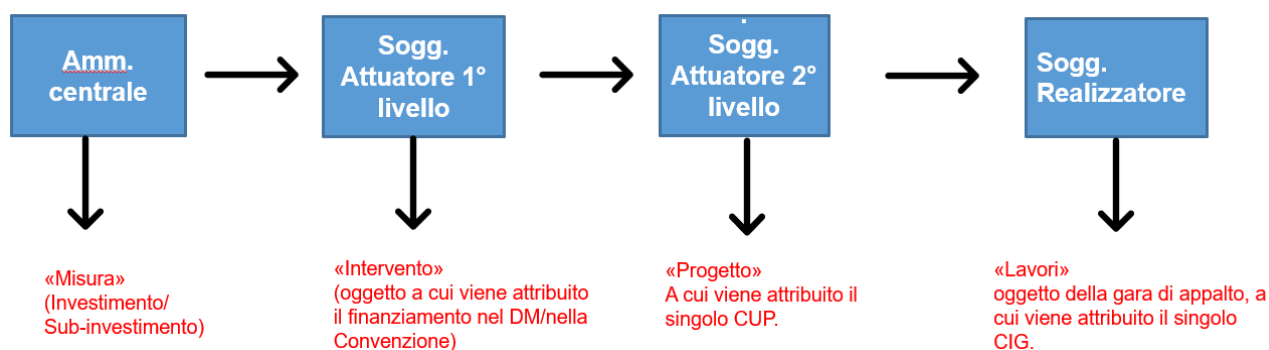
Per un’efficace attuazione della Strategia antifrode, i soggetti succitati curano l’interlocazione costante con altri due attori afferenti al contesto interno:

- i l’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) in tema di misurazione e valutazione della performance;
- ii l’Ufficio per i procedimenti disciplinari in tema di casi di corruzione esaminati o conclusi. L’Ufficio in parola procede anche all’acquisizione dei dati aggregati per tipologia di contesto e di singola fattispecie penale/civile/disciplinare, in modo da poter contare su elementi utili per efficaci controlli incrociati, finalizzati alla misurazione dell’efficacia delle politiche di prevenzione adottate e della misurazione del valore di rischio per attività/processo. L’analisi così svolta è molto utile per mappare quegli illeciti la cui manifestazione è ricorrente.

3.1.2 Il contesto esterno

Nel presente paragrafo si propone una fotografia del contesto esterno al MIT, rimandando al successivo capitolo 5 per una disamina della metodologia di analisi dei rischi di frode da esso rivenienti. Per quanto riguarda il contesto esterno, il MIT, nelle misure PNRR di propria competenza, opera su una serie notevolmente ampia di attività con prevalenti funzioni di pianificazione/programmazione e finanziamento di opere ed interventi da realizzare a livello territoriale, nonché di monitoraggio della loro realizzazione, più che con compiti operativi di gestione diretta.

In ambito PNRR, il contesto esterno vede la presenza di plurimi attori, soprattutto in funzione attuativo/realizzativa, tra cui si ricordano i soggetti attuatori ed i soggetti realizzatori.



Alle **Amministrazioni titolari** è demandata la responsabilità della gestione ordinaria dei rischi di frode e degli specifici Piani di azione come rilevati nella auto-valutazione dei rischi di frode, e in particolare di:

- i* garantire la dovuta diligenza nella gestione delle risorse finanziarie PNRR;
- ii* adottare ed attuare idonee misure per prevenire e individuare le frodi in linea con la politica antifrode e le indicazioni fornite dal servizio centrale attraverso la “Rete dei Referenti antifrode”;
- iii* garantire che i principi generali e le misure antifrode definite dal MEF, ulteriormente esplicitate nel presente documento, vengano correttamente accolte nei propri sistemi interni di gestione e controllo e opportunamente adeguate in considerazione della natura degli investimenti di propria responsabilità, nonché sulla base della natura giuridica dei propri soggetti attuatori (es: soggetti pubblici o soggetti privati).

Al fine di valutare il contesto di riferimento, l’adeguatezza degli assetti organizzativi-amministrativi e contabili dei soggetti a vario livello coinvolti e la presenza di un efficace sistema di controllo interno, è stato costituito, all’interno del MIT, un apposito Gruppo di Lavoro, denominato “**Gruppo operativo per l’autovalutazione del rischio frode**”, a cui sono demandate una serie di attività come:

- 1) **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 delle Misure PNRR (investimenti e/o riforme) di propria competenza; Per una disamina accurata sul punto si veda l'ALLEGATO 7 al Si.Ge.Co. PNRR MIT (*già MIMS*) denominato "PROCEDURA DI CAMPIONAMENTO E ANALISI DEI RISCHI".

- 2) **definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati**, garantendone l'attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti;
- 3) **valutare i progressi realizzati e svolgere periodiche riunioni, la cui cadenza è stabilita da apposito Regolamento di funzionamento del Gruppo che si richiama ad integrazione della presente Strategia**;
- 4) **revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode**.

Il lavoro del Gruppo operativo è volto a realizzare un campionamento delle fattispecie rischiose, in termini di probabilità ed impatto, tali da garantire la "copertura" di tutti i processi e le procedure in essere presso il MIT.

Tale compito è stato realizzato attraverso l'analisi preliminare dei rischi degli interventi PNRR di competenza del ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nella presente Strategia, i termini Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode e Gruppo operativo saranno utilizzati indifferentemente e devono riferirsi al medesimo organismo i cui componenti sono stati scelti con ordine di servizio del Coordinatore dell'Unità di Missione del 04.08.2022 e protocollato il giorno successivo.

3.2 Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode

Uno degli elementi cardine per l'efficace attuazione della "Strategia antifrode" del MIT, è rappresentato dalla cooperazione prevista dalla Determina n. 57 del RGS istitutiva della "Rete dei referenti antifrode del PNRR", con tutti gli altri attori istituzionali esterni coinvolti sui temi "antifrode/anticorruzione". Il Dirigente responsabile dell'Ufficio di rendicontazione e controllo, nominato Referente antifrode MIT partecipa di diritto alla "Rete dei referenti antifrode del PNRR".

Tra gli attori istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode, è opportuno citare:

- ✦ la Guardia di Finanza, che partecipa quale membro di diritto ai lavori della "Rete dei referenti antifrode" (art. 3 comma 2 della Determina RGS) anche ai fini dell'applicazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 17/12/2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale del Corpo (art. 4), cui aderisce anche il MIT;
- ✦ la Corte dei Conti, la Banca d'Italia – UIF e l'ANAC che costituiscono interlocutori istituzionali di riferimento della "Rete" (art. 3 comma 3 della Determina RGS), anche all'interno dei sottogruppi tematici di lavoro che saranno attivati all'interno della "Rete" stessa, relativi alla

definizione di format/strumenti/tool operativi da utilizzare per l'autovalutazione del rischio frode da parte delle Amministrazioni titolari di misure PNRR.

Tali soggetti, anche in ragione dei peculiari settori di rispettiva competenza (ANAC nel settore degli appalti; UIF sul tema dell'antiriciclaggio) rivestono, pertanto, un ruolo cruciale nell'ambito della Strategia descritta nel presente documento. Più nello specifico, gli attori soprarichiamati svolgono i seguenti compiti:

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

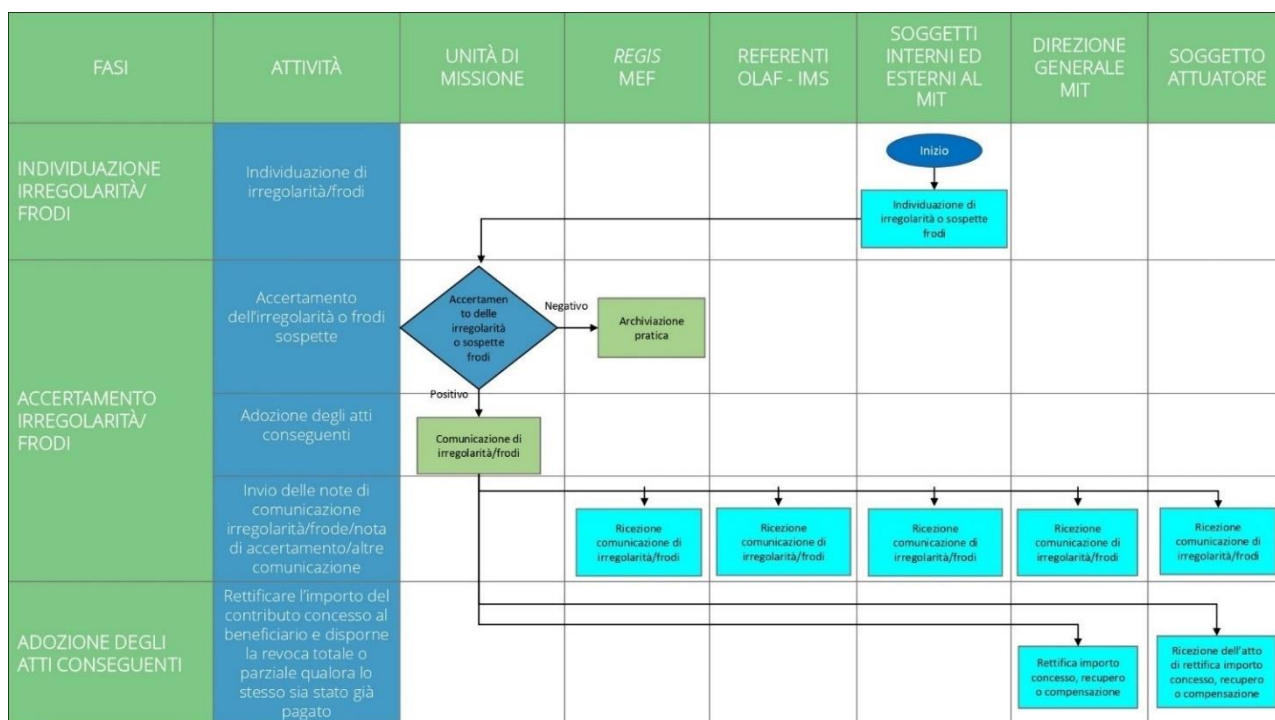
La partecipazione degli *stakeholders* ai già menzionati sottogruppi di lavoro delle “Rete”, specifici per l'analisi di singole tematiche o fattispecie rilevanti ai fini dell'attuazione del PNRR, costituisce la garanzia dell'adozione di un sistema di gestione e controllo concertato e qualificato, teso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

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

I rischi di frode e di corruzione devono essere gestiti in maniera appropriata da tutti i Soggetti coinvolti nella gestione e attuazione del PNRR i quali hanno la responsabilità di dimostrare che qualsivoglia tentativo di frode al bilancio dell'UE è inammissibile e non sarà tollerato (principio della tolleranza zero).

Nella figura che segue si può vedere la schematizzazione degli attori coinvolti ed il flusso di individuazione e accertamento delle irregolarità/frodi.

Il processo è stato mappato dall'Unità di Missione istituita presso il MIT e trasposto nel Si.Ge.Co.



La strategia, nell'applicazione pratica da parte del MIT, si sostanzia in una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un **approccio unitario e strutturato** che – volendosi ispirare ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota *EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 "Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"* – **si sviluppa secondo le principali fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi"**:



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

4.1 Fase della “Prevenzione”

Il Gruppo operativo ritiene che sia assolutamente prioritaria implementare ogni azione intesa a **prevenire i possibili comportamenti fraudolenti**.

A tal fine, un’opera di costante formazione e sensibilizzazione del personale, di diffusione e condivisione delle casistiche più frequenti di errore e di buone prassi rappresenta un primo presidio fondamentale.

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

- ✦ la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione all’interno del MIT di una “cultura etica” di lotta alle frodi;
- ✦ politiche di etica e integrità, ovvero norme, codici e procedure che contemplano le principali regole di condotta del personale o, in generale, modelli organizzativi e programmi di *compliance* “anticorruzione” adottati da Amministrazioni/Enti/aziende al fine di gestire e ridurre il rischio di reati contemplati nel D.Lg. 231/2001. Si annoverano le misure adottate dalle Amministrazioni Pubbliche le quali, in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione), hanno introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che prevede l’adozione a livello nazionale di un “Piano nazionale anticorruzione” (PNA) e, a livello del MIT il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e trasparenza (PTPCT), 2022-2024, adottato nell’aprile 2022;
- ✦ il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l’utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di analisi dei potenziali rischio di frode (sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE, PIAF). Sul punto deve ricordarsi che ciascun membro del Gruppo operativo deve acquisire, anche in funzione di appositi *webinar*, la conoscenza delle funzionalità e delle potenzialità dei sopramenzionati *software*. Resta inteso che la competenza discende, invece, dall’utilizzazione pratica e reiterata di detti sistemi. Ad ogni modo, si è ritenuto che la composizione del Gruppo, proprio perché multidisciplinare (giuridica, economica, ingegneristico-gestionale e statistica), contempla tutte le sensibilità idonee a costruire efficaci azioni antifrode;

✦

- ✦ la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità, tra cui si ricorda quello tra MEF-RGS da una parte e Guardia di Finanza dall'altro, cui il MIT ha aderito e già citato.

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

4.1.1 Formazione e sensibilizzazione

La strategia antifrode del MIT in ambito PNRR prevede l'attivazione di iniziative di sensibilizzazione e formazione finalizzate ad aumentare il livello di condivisione e partecipazione all'obiettivo di tutela del bilancio comunitario e nazionale, rafforzando al contempo, conoscenze, consapevolezza e pratica del personale (interno ed esterno) coinvolto nei processi di gestione, controllo e rendicontazione di riforme e investimento del PNRR.

A partire dal 2017, Il MIT ha avviato importanti iniziative formative, invitando i propri dipendenti ad iscriversi ai **corsi relativi a tematiche sull'anticorruzione**, tenute attraverso la modalità *e-learning*, dalla Scuola nazionale dell'amministrazione. La partecipazione al corso costituisce obbligo per tutti i dipendenti e il piano formativo prevede tre tipologie di corsi:

1. un percorso generalista sull'anticorruzione per i dipendenti pubblici;
2. un percorso generalista sull'anticorruzione per i dirigenti;
3. un percorso generalista sull'anticorruzione per responsabili e referenti.

È prevista anche una seconda tipologia di **formazione di tipo specialistico**, funzionale al personale che opera nelle aree a maggior rischio di corruzione e che si occupa di attività antifrode, tra cui i componenti del Gruppo Operativo all'interno della "Rete dei referenti antifrode per il PNRR"; essi hanno l'obbligo di seguire con costanza e profitto i corsi offerti ed erogati dalla Scuola nazionale dell'amministrazione.

La formazione verterà principalmente sulle seguenti materie.

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

Il Gruppo operativo ha provveduto ad individuare la partecipazione ai seguenti corsi come fortemente consigliata per svolgere con padronanza e competenza l'attività antifrode: *"Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni – Seminario integrativo"*, *"Gestione dei conflitti d'interesse nei contratti pubblici"*, *"Contratti*

pubblici – Seminario integrativo”, “Gli appalti sotto soglia e la criticità nell’esecuzione dei contratti”, “Il RUP: ruolo, funzione e responsabilità”, “Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e soccorso istruttorio: strumenti di risoluzione delle criticità”, “La gestione del contratto di appalto di lavoro: strumenti e metodi per la risoluzione delle criticità”, “Il Whistleblowing”, La funzione dei responsabili e Referenti Anticorruzione, Prevenzione dell’infiltrazione criminale e PNRR.

Detti corsi, ovvero altri analoghi e ad essi assimilabili, dovranno svolgersi nel triennio 2023-2025 e dovranno essere distribuiti equamente in ciascuna delle tre annualità (compatibilmente con le altre esigenze del MIT). L’esito dei corsi è monitorato dal Gruppo operativo e tradotto in un apposito documento, che ne verifica costantemente iscrizione, partecipazione ed esito finale.

Con la finalità di sovrintendere l’attività di formazione è stato nominato un apposito Referente, individuato all’interno dell’Ufficio di coordinamento della gestione dell’Unità di Missione PNRR.

Il MIT promuove lo sviluppo di una cultura “etica” anche attraverso l’adozione di un proprio Codice di comportamento. Tale codice non può “scendere al di sotto dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare” in base al Codice generale nazionale.

Nell’applicazione di una strategia antifrode, l’adozione di un Codice di comportamento è di fondamentale importanza per la diffusione e il mantenimento di una cultura finalizzata alla lotta alla frode, che si attua per mezzo del costante impegno nel rispettare e far rispettare la disciplina nazionale e gli atti normativi e regolamentari di riferimento.

Per quanto riguarda il MIT si rileva quanto segue.

Il “Codice di comportamento integrativo” del Ministero, già previsto dall’articolo 54, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall’articolo 1, comma 44, della legge n. 190/2012, deputato *ex lege* ad integrare e dettagliare i contenuti del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, adottato con il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, quale efficace misura di prevenzione della corruzione, è stato approvato con il decreto ministeriale 9 maggio 2014, n. 192, e pubblicato sul sito istituzionale (nella sezione Amministrazione Trasparente - Disposizioni generali - Atti generali, al link: http://trasparenza.mit.gov.it/pagina766_codice-disciplinare-e-codice-di-condotta.html, nonché disponibile sulla rete intranet (*spidernet*). Il Codice deve essere consegnato, all’atto della formalizzazione del rapporto da parte dell’ufficio procedente, ai nuovi assunti, a tutti i collaboratori o consulenti ed alle imprese fornitrici di beni, servizi e lavori a favore del Ministero.

Unitamente alle iniziative di sensibilizzazione, il Gruppo operativo si fa promotore della più ampia diffusione dell’attività formativa in tema di lotta alla frode, che dovrebbe essere prevista a beneficio di tutto il personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nei processi di gestione delle riforme (sia di livello dirigenziale che funzionale), con il duplice obiettivo di diffusione di una cultura amministrativa di prevenzione sul tema delle frodi nonché di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nella prevenzione, individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

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

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

Nell'ambito della strategia antifrode del PNRR rientra quanto previsto 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 (PTPCT)**, 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 Piano, predisposto dalle Amministrazioni centrali, ha durata triennale e può essere aggiornato annualmente, laddove necessario.

Il PTPCT 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, ovvero individuate dall'amministrazione in relazione al proprio contesto organizzativo e operativo.

In particolare, in esso vengono descritte procedure atte a evitare casi di conflitti di interessi (*policy* sul conflitto d'interesse), politiche di etica e integrità (Codice di Comportamento e patti di integrità), misure che favoriscano la massima trasparenza (obblighi di pubblicità e trasparenza) e specifiche procedure di segnalazione (anonima) degli illeciti e presunti comportamenti fraudolenti da parte dei dipendenti (*whistleblowing*).

Con riferimento alle misure specifiche da prevedere all'interno del PTPC, si rappresentano, a seguire:

✦ 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. Il riferimento normativo è il **d.lgs. n. 39/2013 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 dal **D.P.R. n. 62/2013 Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici**, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Per quanto di stretta attinenza con le misure PNRR deve ricordarsi che:

- i* nell'ambito dell'attuazione del PNRR, il Gruppo operativo garantisce il rispetto della separazione delle funzioni e meccanismi di rotazione del personale;

- ii* 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).

★ Politiche di etica e integrità

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a adottare norme, codici e procedure che contemplano le principali regole di condotta del personale, quali ad esempio il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, i Codici di comportamento delle singole amministrazioni e il Patto di integrità.

Come prescritto dalle "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche" a cura dell'ANAC, il codice nazionale ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. I codici di comportamento delle singole amministrazioni integrano e specificano le regole del codice, ma non possono scendere al di sotto dei «doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare».

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 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.

★ Misure per garantire pubblicità e trasparenza

Gli obiettivi strategici in tema di trasparenza sono strettamente connessi a quelli dettati per la prevenzione della corruzione ed ottemperano altresì all'obbligo di promuovere maggiori livelli di trasparenza, specifici e differenziati in ogni ente. Ogni Amministrazione, pertanto, prevede all'interno del PTPCT 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 e, 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.

In ambito PNRR, l'Unità di Missione, in particolare l'Ufficio 1 di coordinamento della gestione, si è impegnato a implementare una specifica sezione del sito del MIT recante notizie ed approfondimenti inerenti al Piano e denominata "MIT PNRR news". Il Gruppo operativo è chiamato a monitorare questo adempimento e la qualità delle informazioni ivi veicolate, al precipuo fine di promuovere un livello di trasparenza in linea con le indicazioni normative di riferimento.

✦ Servizio di Whistleblowing

Il *Whistleblowing*, o segnalazione di un presunto illecito, è un importante 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". 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.

Più nel dettaglio il Gruppo operativo intende utilizzare e valorizzare la procedura di segnalazione interna già in atto nel MIT, che prevede l'attivazione una casella di posta elettronica dedicata.

Detta procedura, allo stato, si articola nei seguenti passaggi.

1. ricezione, tramite e-mail, della segnalazione, corredata da: denominazione e recapiti del *whistleblower* e, se posseduto, indirizzo di posta elettronica certificata, indicazione dell'ufficio di appartenenza, qualifica/mansione svolta e indicazione delle ragioni che hanno consentito la conoscenza dei fatti segnalati, fatti oggetto di segnalazione e l'Ufficio dove sono avvenuti;
2. invio di una mail di conferma della ricezione al segnalante;
3. visualizzazione della segnalazione solo da parte del RPCT o del soggetto deputato a coadiuvare il Responsabile;
4. istruttoria sulla segnalazione, diretta in particolar modo a definire l'ambito al quale essa si riferisce, individuare le modalità in cui è avvenuto il fatto, richiedere eventualmente via mail ulteriori elementi al segnalante, procedere ad eventuali accertamenti presso gli uffici cui si riferiscono le attività oggetto di accertamento;
5. entro 120 giorni dall'acquisizione della segnalazione di illeciti l'ufficio procede al suo esame e delle eventuali misure da adottare;
6. avvio dei possibili procedimenti (ispettivo o disciplinare o denuncia penale o denuncia ad altri organi giurisdizionali), ovvero archiviazione (per incompetenza, infondatezza, accertato contenuto generico della segnalazione tale da non consentire la comprensione dei fatti);
7. effettuazione della comunicazione al segnalante: in caso di archiviazione, nonché in caso di trasmissione della segnalazione ad Autorità giudiziaria ordinaria o contabile (qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale);

8. monitoraggio delle segnalazioni, con tenuta di apposito registro di protocollo riservato.

Sulla scorta delle innovazioni normative e delle indicazioni dell'ANAC, la procedura è in fase di aggiornamento. Si prevede l'introduzione di un sistema informatizzato per la ricezione e la gestione delle segnalazioni con ricorso a strumenti di crittografia.

Procedura per la gestione della segnalazione interna



4.1.3 Monitoraggio periodico del rischio frode

Nell'attuazione della strategia antifrode relativa al PNRR, anche sulla base delle indicazioni provenienti dalla "Rete dei referenti Antifrode", il Gruppo operativo realizza un monitoraggio periodico dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei soggetti attuatori delle operazioni e dei relativi contraenti, ponendo il focus in particolar modo sui beneficiari delle risorse, ed in genere sul circuito finanziario.

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

Gli esiti dell'attività di monitoraggio periodico del rischio, è condivisa prima con il RPCT e poi con l'Unità di Missione, e da questa ultima trasmessa ai competenti Dipartimenti e/o Direzioni Generali e/o Uffici coinvolti nell'attuazione e individuate nei rispettivi Decreti organizzativi in conformità con le previsioni in tema di Governance PNRR previste dal Decreto-legge nr. 77/2021. Tali informazioni, devono essere utilizzate a supporto dello svolgimento delle proprie funzioni e/o attività di pertinenza, tra le quali si ricordano:

- i* approfondimenti in tema di controlli amministrativi;
- ii* analisi della capacità amministrativa del soggetto attuatore;
- iii* istruttoria delle procedure di selezione e/o di affidamento;
- iv* sorveglianza dei *trend* di rischio, rendicontazione.

Nello svolgimento della valutazione di rischio di frode, il Gruppo operativo si avvale del sistema antifrode europeo ARACHNE, che presenta alcune importanti funzionalità per lo svolgimento di un efficace monitoraggio e della Piattaforma nazionale antifrode – PIAF.

★ **Monitoraggio rischio progetti**

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

★ **Monitoraggio rischio soggetti attuatori**

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

★ **Monitoraggio evoluzione del rischio progetti**

Questa tipologia di analisi permette al MIT, per il tramite del Gruppo operativo, di procedere alla consultazione delle evoluzioni di rischio delle operazioni finanziate nell'ambito della riforma/investimento PNRR di propria responsabilità. A tal scopo, sul sistema ARACHNE, si conviene di 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 dei rischi

Un processo da attenzionare è sicuramente quello relativo al circuito finanziario. Sebbene trattato diffusamente nella documentazione che accede alla presente Strategia, giova ricordare che il Soggetto attuatore è compartecipe della politica antifrode. Ne consegue che un imprescindibile *set* di controlli sono di sua competenza. Fermo restando le Istruzioni Operative PNRR, allegato 2 al Si.Ge.Co. MIT (già MIMS), si ricorda il principio di responsabilità di ogni attore del Piano. Più nello specifico ogni Soggetto attuatore dovrà verificare la presenza, all'interno dei documenti giustificativi di spesa emessi dal Soggetto realizzatore (es. fattura), degli elementi obbligatori di tracciabilità previsti dalla normativa vigente e, in ogni caso, degli elementi necessari a garantire l'esatta riconducibilità delle spese al progetto finanziato (CUP, CIG, c/c per la tracciabilità flussi finanziari, indicazione riferimento al titolo dell'intervento e al finanziamento da parte dell'Unione europea e all'iniziativa Next Generation EU).

Inoltre, ciascun Soggetto attuatore è tenuto ad accertare tempestivamente l'avvenuto rilascio ed il periodico aggiornamento delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio (DSAN) di assenza di situazioni di conflitti di interessi, incompatibilità, inconfirmità da parte del personale sia interno che esterno coinvolto nelle varie fasi delle procedure attuative.

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

Ad ogni modo, il Gruppo operativo si riserva di valutare autonomamente e di ulteriormente/diversamente strutturare l'attività e il contenuto del monitoraggio dei rischi in forme/modalità maggiormente funzionali ed efficaci rispetto ai propri obiettivi di analisi e prevenzione, anche sulla scorta delle esigenze che verranno verificate in corso di monitoraggio sull'attuazione della strategia.

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

- i* monitoraggio storico del rischio progetti che, partendo dalla data di rilevazione selezionata, consente di analizzare l'evoluzione del punteggio di rischio del progetto individuando il dato parziale di un singolo indicatore/famiglia di indicatori nei trimestri precedenti;
- ii* focus di dettaglio su uno specifico indicatore che presenta *alert* di rischio particolarmente elevati come: 1. **rischiosità del progetto** (tecnologie, disponibilità materie prime, consulenze), 2. **soggetto beneficiario** (controlli interni, collegio sindacale, revisore legale, contenziosi, sanzioni, procedure di dissesto o preallerta), 3. **valore della finanza** (inferiore a 5 milioni, tra 5 e 20 milioni, superiore a 20 milioni per singolo beneficiario), 4. **procedura di affidamento** (accordi quadro, competitiva con negoziazione, in house, affidamento diretto);
- iii* elaborazione delle schede di sintesi che presentano il dettaglio dei livelli di rischio registrati su un progetto sui 105 indicatori presenti in ARACHNE e gli elementi che compongono il punteggio di rischio.

Ogni report sul rischio è formalizzato in un format recante i seguenti requisiti minimi:

- ✦ 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.

4.1.4 Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

Il MEF-RGS ha definito uno specifico accordo di collaborazione con la Guardia di Finanza finalizzato 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.

Il MIT ha aderito alle previsioni di tale Protocollo impegnandosi così a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, informazioni e notizie circostanziate, su misure e/o soggetti (attuatori, realizzatori o esecutori), rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria, ai fini degli autonomi approfondimenti da parte del Corpo.

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

Per quanto d'interesse ai fini della presente strategia, l'accordo precede la partecipazione del Corpo della Guardia di Finanza al processo di coordinamento delle attività di analisi e valutazione dei rischi nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode" del PNRR.

È altresì previsto il costante confronto e la collaborazione specifica, attraverso la medesima "Rete dei Referenti Antifrode" del PNRR, al fine di:

- **individuare i settori maggiormente esposti a profili di rischio**, sulla base degli elementi di anomalia più di frequente rilevati nel corso delle funzioni di monitoraggio e controllo proprie delle competenti strutture e/o delle attività investigative svolte dalla Guardia di Finanza;
- **concordare modalità di attuazione del dispositivo antifrode** e delle attività di controllo che prevedono la possibilità di programmare, per il Corpo, interventi da svolgere su base georeferenziata, anche in forma coordinata con le attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato e/o delle Amministrazioni centrali.

Ad ogni modo, si rammenta che ogni trattamento dei dati personali deve avvenire nel rispetto di quanto disposto dal **Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016** (Regolamento GDPR) e dal Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196 recante “**Codice in materia di protezione dei dati personali**” e successive modifiche e integrazioni.

4.2 Fase della “Individuazione”

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

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

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

4.3 Fase della “Segnalazione e indagine”

Per la corretta attuazione della strategia, con riferimento alla fase di **segnalazione e indagine** dei casi di frode/corruzione, si raccomanda di adottare misure che ne assicurano la tempestiva comunicazione, quali:

- ✦ istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il ***whistle-blowing***;
- ✦ applicazione del **Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza**, finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- ✦ registrazione tramite il Sistema informativo ReGiS - **Registro dei controlli** – di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti attuatori e/o dalle Unità di Missione PNRR istituite presso le Amministrazioni centrali.

Si evidenzia che per le Amministrazioni pubbliche così come per i soggetti privati coinvolti nella *governance* del PNRR sussiste l'obbligo di adozione di provvedimenti conseguenti alla segnalazione o all'accertamento di irregolarità, i quali possono comportare, nei casi previsti dalla legge, l'obbligo di **informare e denunciare tempestivamente** i casi all'autorità giudiziaria competente.

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

Le Unità di Missione PNRR delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, sono tenute tempestivamente ad informare il Servizio Centrale per il PNRR di tutti i casi di sospetta irregolarità/frode rilevati nonché seguire puntualmente l'iter dei procedimenti amministrativi/penali connessi e dare costante aggiornamento degli sviluppi attraverso il sistema informativo ReGiS – Registro dei controlli.

4.3.1 Compilazione del registro controlli sul sistema informativo ReGiS

Nell'ambito delle fasi di attuazione della strategia antifrode del PNRR, la fase di segnalazione tempestiva ed efficace dei casi di irregolarità/sospetta frode, rappresenta l'attività cardine sulla base della quale vengono successivamente rappresentate, dagli Uffici/Organismi competenti, le risultanze delle attività di competenza svolte ai vari livelli di gestione del PNRR.

A tal fine, è istituita all'interno del Sistema informativo ReGiS un'apposita procedura attraverso la quale le Amministrazioni titolari di Misura dovranno registrare nel Registro Controlli/Debitori informazioni e dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode rilevate.

Tale procedura, inoltre, consente a tutte le competenti Amministrazioni di dare contezza delle attività di competenza (azioni correttive) poste in essere.

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

Con riferimento alla fase di **follow-up dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero**, la strategia antifrode del PNRR richiede alle Amministrazioni di adottare specifiche procedure che assicurino:

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

Come descritto al successivo par. 5.2, nei casi in cui il risultato dell'autovalutazione evidenzi un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, il Gruppo operativo 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 dall'Amministrazione.

Nello specifico, nel Piano di Azione devono essere esplicitati:

- ✦ i controlli/misure supplementari previsti con descrizione del dettaglio dei controlli e/o delle misure antifrode efficaci e proporzionate previste;
- ✦ le Amministrazioni e i soggetti responsabili dei controlli/misure supplementari previsti sia rispetto allo 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.

Le Amministrazioni coinvolte a vario titolo nella gestione e nell'attuazione degli interventi del PNRR, devono impegnarsi a monitorare i piani di azione tramite adeguate procedure di *follow-up*.

5 La valutazione del MIT sul rischio frode PNRR

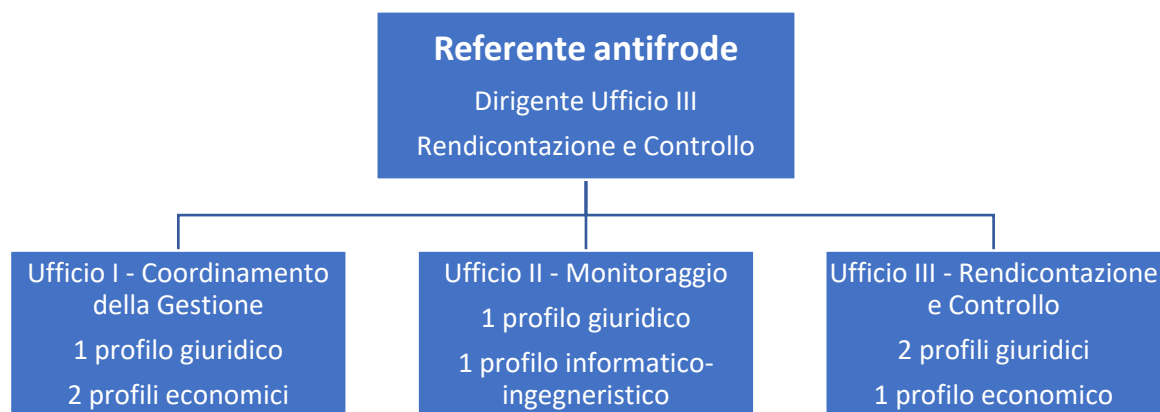
5.1 Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode

Recependo le indicazioni del Mef, nella definizione della propria strategia antifrode PNRR, il Gruppo operativo, costituito presso il MIT individua una fase iniziale, cd. “preparatoria” del processo, che comprende fondamentalmente due *step* principali:

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

Il Gruppo operativo esamina, in via prioritaria, la struttura organizzativa, gli assetti amministrativo-contabili, i processi, gli attori, le procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti a tutela della regolarità e della legittimità di processi e procedure. La definizione di un puntuale organigramma e funzionigramma è propedeutica alla fase successiva, che consiste nello svolgimento di una valutazione del rischio di frode delle misure PNRR di competenza. I risultati della valutazione del rischio di frode rappresentano il punto di partenza per definire le eventuali ulteriori azioni (migliorative e/o correttive) da adottare ossia le conseguenti misure “proporzionate” da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi individuati attraverso l'analisi descritta ma non ancora “affrontati” efficacemente dai presidi/controlli esistenti, si tratta dei cd. “rischi residui”.

Si è fatta la scelta di non ricorrere a terzi (all'esterno) per lo svolgimento dell'attività di autovalutazione, curando la composizione eterogenea del Gruppo, che abbraccia profili giuridici, economici e statistici appartenenti a tutti e tre gli Uffici dell'Unità di Missione.



La composizione del Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode dell'UdM del MIT, descritta nell'organigramma sopra proposto, assicura nello stesso tempo, buona conoscenza da parte dei componenti del sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co. PNRR) adottato dal MIT delle caratteristiche organizzative e funzionali, dei processi e delle procedure nonché dei meccanismi di controllo e misure di mitigazione in essere presso il MIT stesso. Il Gruppo operativo, e per vero l'UdM nel suo complesso, tiene conto degli *standard* esplicitati nella norma ISO 37001, che, tra l'altro, definisce le misure e i controlli **idonei a prevenire atti corruttivi** all'interno delle organizzazioni complesse.

Tra i compiti del Gruppo operativo rientra:

- i. sviluppare ed applicare le metodologie e gli strumenti operativi per le valutazioni del profilo di rischio di frode e le correlate misure di contrasto, nonché favorire la diffusione dei risultati e il loro utilizzo nei processi decisionali;
- ii. operare un'autovalutazione del profilo di rischio di frode e delle correlate misure di contrasto con la cadenza prevista nel Regolamento di funzionamento, ovvero in relazione al verificarsi di eventi e/o al riscontro di informazioni che possono incidere sull'autovalutazione ovvero richiedere un aggiornamento della stessa;
- iii. elaborare le proposte metodologiche ed operative al fine di attuare un'efficace politica antifrode, esplicitando, tra l'altro, le misure di rilevamento dei punti critici e indicatori specifici, "red flag", in grado di identificare potenziali situazioni di frode ed il processo di *follow up* delle segnalazioni di presunte frodi.
- iv. raccogliere e conservare la documentazione e le fonti di informazioni necessarie per procedere alla valutazione dei rischi di frode (interne ed esterne al PNRR, di interesse generale o specifico del Piano);
- v. monitorare il sistema antifrode PNRR posto in essere e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nell'eventuale piano di azione

Si provvede ad un'analisi e una valutazione dettagliata dei possibili rischi di frode che potrebbero manifestarsi in ciascuno dei processi/attività, che, per quanto riguarda il MIT, risultano decentrate a livello attuativo e operativo (si pensi ad es. ai Soggetti Attuatori che svolgeranno il ruolo di stazioni appaltanti).

Il Gruppo operativo prende in considerazione altresì i processi/attività gestite dal MIT nei confronti del Servizio centrale PNRR, rispetto ai quali svolge l'autovalutazione del rischio di frode, fermo restando la stretta ottemperanza alle indicazioni del MEF- RGS.

Al fine di garantire che l'analisi e valutazione svolta sia il più imparziale e precisa possibile ed effettuata con efficacia e semplicità, il Gruppo operativo coinvolge **“operativamente” nelle attività di analisi e valutazione del rischio frode tutti i soggetti/uffici maggiormente interessati e coinvolti (anche solo trasversalmente) nei principali processi chiave da mappare** (ossia selezione, attuazione e controllo, rendicontazione e pagamento). Nello specifico si è individuato nel Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza (RPCT) un interlocutore privilegiato, soprattutto in considerazione delle specifiche competenze in materia di analisi dei rischi e anticorruzione.

Nello specifico, il Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode PNRR:

- ✦ **definisce e adotta, in linea con quanto stabilito dalla Rete dei referenti antifrode del PNRR, la strumentazione operativa di riferimento** da utilizzare nonché la procedura da seguire per l'analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR, provvedendo ad un adeguamento e personalizzazione della strumentazione e della procedura in funzione delle specificità del PNRR, dei vari livelli di Governance e responsabilità del PNRR, in considerazione della struttura decentrata e multilivello di cui si faceva cenno dianzi; fermo restando la considerazione prioritaria delle caratteristiche delle principali Amministrazioni coinvolte a vario titolo nell'attuazione delle misure PNRR di competenza del MIT;
- ✦ **raccoglie la documentazione e le fonti di informazioni necessarie** per procedere alla valutazione dei rischi di frode (interne ed esterne al Piano, di interesse generale o specifico del Piano);
- ✦ **individua eventuali nuovi rischi** (riscontrati o potenziali);
- ✦ **esegue (ed approva) l'autovalutazione del rischio frode** delle misure PNRR di competenza e le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere (cd. piano d'azione);
- ✦ **monitora il “sistema” antifrode PNRR posto in essere per come descritto ai punti precedenti** e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nel piano di azione;
- ✦ **rivede periodicamente la valutazione effettuata**, a seconda dei livelli di rischio e dei casi di frode intercettati nell'attuazione delle misure PNRR di propria competenza, nel corso del periodo di esecuzione del Piano.

Per lo svolgimento dei propri compiti il Gruppo operativo provvede ad **adottare, nel minor tempo possibile, il proprio regolamento di funzionamento interno** nel quale dovranno essere definite, in particolare:

- ✦ obiettivi e finalità del Gruppo operativo;
- ✦ modalità e tempistiche di individuazione ed eventuale procedura di sostituzione dei componenti (effettivi e supplenti) del Gruppo;
- ✦ modalità e tempistiche di convocazione delle riunioni e trasmissione della documentazione oggetto di discussione (Ordine del giorno e/o altra documentazione da sottoporre a approvazione);
- ✦ modalità di verbalizzazione della discussione;
- ✦ modalità di conservazione della documentazione;
- ✦ frequenza delle riunioni e dell'autovalutazione.

All'esito della procedura di valutazione, il regolamento interno sarà allegato alla presente Strategia, e con essa visionabile. Si precisa che, in nessun caso, la modifica del regolamento interno importa modifica della strategia antifrode.

5.2 Autovalutazione del rischio di frode

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

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

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

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

- i* selezione;
- ii* attuazione e controllo;
- iii* rendicontazione e pagamento.

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

A tal proposito il Gruppo operativo ha elaborato un documento avente ad oggetto “l’analisi preliminare dei rischi degli interventi PNRR di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”, che, come ogni documento finora citato, accede ed integra la presente Strategia antifrode.

Sulla scorta delle *best practices*, linee guida, orientamenti amministrativi, studi e ricerche delle istituzioni maggiormente autorevoli sul punto (ANAC, UIF, Corte dei Conti, Guardia di Finanza, OLAF), il Gruppo operativo ha provveduto a selezionare i seguenti indicatori di rischio:

- i.* composito Economico, tra cui **distribuzione del reddito, l’occupazione, la capacità di attrarre investimenti interni ed esteri, la nascita e la crescita di attività imprenditoriali, nonché l’intensità della competizione nei mercati e la libertà economica;**
- ii.* composito Criminalità **reati contro la Pubblica Amministrazione** (corruzione, concussione, peculato, abuso di potere), sui **reati contro l’ordine pubblico e ambientali, sui reati contro il patrimonio e l’economia pubblica e sugli altri reati contro la PA;**
- iii.* grado di dipendenza dalle Amministrazioni centrali;
- iv.* capacità di spesa.

Inoltre, sono stati individuati altri due tipi di indicatori interpretati in termini di dimensione e decentramento del settore pubblico, i quali hanno mostrato il grado di efficienza ed autonomia degli enti (Regioni, Comuni, *etc.*). L’indicatore di valutazione della **Capacità di spesa** segnala la **correlazione tra la maggiore efficienza dei Comuni nella gestione delle risorse e la capacità di spesa** degli stessi. È stato, altresì, considerato il grado di **dipendenza finanziaria dei Comuni dal governo centrale**.

Anche sulla scorta di quanto descritto nel Si.Ge.Co., allegato n. 7, PROCEDURA DI CAMPIONAMENTO E ANALISI DEI RISCHI, si potranno considerare, in aggiunta a quelli lì contemplati, altri indicatori; tra cui:

- i* Comuni sciolti per mafia;
- ii* dati statistici delle interdittive antimafia forniti dall’Osservatorio Centrale Appalti Pubblici della Direzione Investigativa Antimafia, emesse su base provinciale;
- iii* dati relativi alle segnalazioni di operazioni sospette pubblicate dall’UIF su base provinciale;

- iv* indicatori di rischio degli Appalti pubblici esposti sulla piattaforma dell'ANAC, che hanno come base dati la BDNA.

Allo stato l'UdM ha predisposto un'analisi puntuale sui Cup relativi alle Misure di competenza del MIT, estraendoli dal sistema ReGiS e OpenCup. È stato quindi elaborato un primo campionamento in relazione ai seguenti parametri:

- i. allocazione territoriale dell'intervento;*
- ii. tipologia di soggetto attuatore (tipo societario) ed eventuale presenza del soggetto attuatore di secondo livello;*
- iii. il titolare del CUP (tipo societario) e se esso coincide con il Soggetto attuatore;*
- iv. importo delle risorse del CUP (anche per la valutazione della procedura di affidamento);*
- v. elementi della rendicontazione (firmatario della disposizione di pagamento).*

Ciò detto, e fermo restando la fase di consolidamento e riscontro dei dati acquisiti, l'Unità di Missione provvede a campionare le fattispecie che evidenziano marcati tratti di anomalia gestionale, sia in termini di criticità rispetto al cronoprogramma attuativo che in riferimento alla frode ed alle irregolarità.

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

Ad ogni modo, importanti riscontri potranno venire dai sistemi, software, procedure e banche dati sotto menzionati, e che il Gruppo operativo si impegna ad utilizzare.

- i* BORIS *Beneficial Ownership Registers Interconnection System*: sistema di interconnessione dei registri centrali dei titolari effettivi;
- ii* Portale Infostat dell'Unità di Informazione Finanziaria: sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
- iii* CATONE *Cooperation Agreements and Training on Objectives and New experiences* confronto e condivisione tra le magistrature contabili e penali di Italia, Portogallo, Spagna, Francia e Grecia e tutti i principali attori istituzionali - nazionali ed europei - impegnati nella gestione dei fondi e nella tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- iv* Banca Dati Unitaria;
- v* Banca dati OpenCUP;
- vi* MOP e BDAP: il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) è previsto dal legislatore nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) (cfr. d.lgs. n. 229/2011);
- vii* BDNCP: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (di seguito BDNCP);
- viii* BDNA Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia.

Invece, con riferimento alla **metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio di frode**, Il Gruppo operativo, si ispira ai principi e agli orientamenti comunitari e, in particolare, alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 "Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci

e proporzionate” secondo cui la metodologia per l'autovalutazione dei rischi di frode si articola in 5 fasi principali:

- ✦ **FASE 1:** quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo);
- ✦ **FASE 2:** valutazione dell'efficacia dei singoli controlli attualmente in vigore volti ad attenuare il rischio esistente;
- ✦ **FASE 3:** valutazione del rischio “netto”, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali (già esistenti), nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);
- ✦ **FASE 4:** valutazione dell'effetto (combinato) dei controlli supplementari da implementare per l'attenuazione del rischio residuo netto (si tratta del cd. Piano di azione per l'adozione di misure antifrode “efficaci e proporzionate”);
- ✦ **FASE 5:** definizione di un obiettivo di rischio (rischio target), ossia il livello di rischio che l'Amministrazione considera tollerabile.

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

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

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

L'implementazione del Piano di azione richiede, pertanto, lo svolgimento delle ultime due fasi della metodologia di autovalutazione (cfr. FASI 4-5)

Nello specifico, occorre definire i nuovi controlli/misure aggiuntive da implementare e valutare l'effetto (combinato) degli stessi sul rischio netto (rischio residuo) (FASE 4 valutazione effetto dei controlli e delle misure antifrode supplementari pianificate) e successivamente verificare se tale ulteriore attenuazione consente di raggiungere un livello di rischio considerato "tollerabile" dopo che tutti i controlli sono definiti e operanti (FASE 5 definizione di un obiettivo di rischio). L'autovalutazione condurrà, quindi, alla definizione di un livello di rischio da parte del Gruppo operativo su cui andranno applicate le dovute misure efficaci e proporzionali.

Fatta salva ogni integrazione che dovesse reputarsi necessaria, ovvero anche solo opportuna, il Gruppo operativo, all'esito di un'approfondita interlocuzione con il Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza (RPCT), ha individuato le seguenti misure aggiuntive ed integrative:

- i* misure di trasparenza: obblighi di pubblicazione e trasparenza, tracciabilità informatica;
- ii* misure di controllo: doppia firma, riunioni in contraddittorio;
- iii* promozione dell'etica e di elevati standard di comportamento: codice di comportamento, sanzioni disciplinari;
- iv* misure di regolamentazione: riorganizzazione aree funzionali con ridistribuzione carichi lavoro, modifica turno operativo a campione senza preavviso, modellizzazione procedimento con riduzione discrezionalità;
- v* misure di formazione: partecipazione corsi SNA, affiancamento a colleghi;
- vi* misure di semplificazione: standardizzazione processi per ridurre discrezionalità;
- vii* misure di rotazione: assegnazione pratiche con criterio orizzontale e casuale (fermo restando la specifica competenza);
- viii* misure di partecipazione e sensibilizzazione: condivisione fasi procedurali, circolarità delle informazioni, collaborazioni al processo di audit.

Proprio dal costante e reiterato rapporto con il RPCT è emersa la necessità di attenzionare le seguenti casistiche.

- ix* (se il soggetto attuatore è Amministrazione Pubblica) il conferimento di incarichi d'ufficio e l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali;
- x* la facilità con la quale è possibile interloquire con il Soggetto attuatore;
- xi* (se il soggetto attuatore è Amministrazione Pubblica) il regime di inconferibilità e incompatibilità per gli incarichi dirigenziali secondo quanto previsto dall'art. 20 del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "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";
- xii* (se il soggetto attuatore è Amministrazione Pubblica) la cessazione dal rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors) in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 53, comma 16-bis del D. Lgs. n. 165/2001;

- xiii* (se il soggetto attuatore è soggetto privato) la presenza del Modello di organizzazione e gestione (o modello ex d.lgs. n. 231/2001);
- xiv* il rispetto dei termini procedurali ed in genere del cronoprogramma attuativo della Misura;
- xv* la prontezza nel rendere le informazioni richieste dall'UdM e l'ordine documentale del soggetto beneficiario della finanza;
- xvi* la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito.

Dichiarazione di impegno

Ognuno dei Partecipanti all'Unità di Missione del MIT per l'attuazione del PNRR, e ciascun membro del Gruppo operativo antifrode, si impegna a tenere una condotta strettamente conforme alla presente Strategia, a favorirne l'effettiva attuazione e l'implementazione, contribuendo contestualmente alla sua diffusione, soprattutto nell'utilità di ognuno degli attori coinvolto nell'attuazione delle misure di competenza del dicastero scrivente.

In questa prospettiva l'Unità di missione si impegna al miglioramento continuo del sistema, anche sulla scorta delle attività svolte, delle conoscenze acquisite e delle competenze maturate.