



Ministero delle Imprese e del Made in Italy

UNITÀ DI MISSIONE PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PNRR

Strategia del MIMIT per il contrasto alle frodi nell'attuazione del PNRR

INTRODUZIONE

Priorità assoluta delle Amministrazioni centrali titolari delle misure contemplate nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza è quella di prevenire l'eventualità che l'ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia oggetto di indebite e fraudolente percezioni, nel rispetto del **principio di sana gestione finanziaria**, che include per l'appunto la **prevenzione, l'individuazione ed il perseguimento efficace delle frodi (ivi compresa la corruzione, il conflitto di interessi e il doppio finanziamento)**.

Dispone infatti l'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, istitutivo del "Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza", che gli Stati membri devono adottare opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto nazionale ed eurocomunitario.

Ciascuna Amministrazione responsabile è quindi tenuta a svolgere controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e ad adottare tutte le misure necessarie atte a prevenire, individuare, rettificare e sanzionare le eventuali irregolarità¹ e le indebite fruizioni delle risorse.

Le stesse Amministrazioni sono pertanto chiamate ad adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi², i casi di corruzione³, i conflitti di interesse⁴ ed evitare il rischio del doppio finanziamento pubblico degli interventi.

¹ Nella fattispecie specifica, per irregolarità s'intende 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.

² Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la "frode" in materia di spese "è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi".

³ La corruzione è una fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come un comportamento soggettivo improprio di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

⁴ A livello comunitario, la materia del conflitto di interessi è disciplinata dall'articolo 61 del Regolamento (UE, EURATOM) n. 1046/2018 che definisce il conflitto d'interessi come la situazione in cui l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona [...] è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto.

Come precisato negli Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi, a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01), il Regolamento finanziario 2018 ha esplicitamente esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni sui conflitti d'interessi a tutte le modalità di gestione e a tutti i soggetti, comprese le autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione del bilancio dell'UE, compresi l'esecuzione di atti preparatori e audit e lo svolgimento dei controlli.





L'azione dell'Unità di Missione PNRR del MIMIT (di seguito, Unità di Missione) pertanto mira a promuovere una cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e che, nel contempo, sia capace di incidere efficacemente in tema di prevenzione, individuazione e contrasto alle frodi.

Tra le diverse iniziative sviluppate ai fini del rafforzamento degli strumenti di prevenzione e individuazione di possibili condotte illecite, **l'Unità di missione adotta la presente Strategia per il contrasto alle frodi nell'attuazione del PNRR** (di seguito Strategia antifrode, o Strategia), al fine di ribadire il proprio impegno a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e di aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà.

Nel presente documento sono raccolte le procedure e le modalità con cui l'Unità di Missione, con l'indispensabile collaborazione di tutte le Direzioni Generali titolari di misure, i Soggetti attuatori e – ove presenti – i Soggetti gestori impegnati nell'attuazione delle misure PNRR in capo al MIMIT, realizza misure di contrasto alle frodi e adotta un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione dei rischi di frode potenzialmente collegati agli interventi di competenza, garantendo il loro tempestivo e opportuno trattamento.

DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA ANTIFRODE

Tra le diverse iniziative sviluppate ai fini del rafforzamento degli strumenti di prevenzione di possibili condotte illecite, questa Amministrazione ha aderito – con **nota prot. nr. 3039 del 10/05/2022** - alla **Rete dei Referenti antifrode**, istituita⁵ presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR, allo scopo di garantire – ai sensi del citato art. 22 del Regolamento (UE) n. 241/2021 – il corretto utilizzo dei fondi *Next Generation EU* destinati al PNRR.

Al fine di concretizzare le indicazioni fornite dalla Rete, l'Unità di missione ha progressivamente avviato una serie di iniziative volte a prevenire, individuare e rettificare le irregolarità gravi che possono compromettere il sistema di sana gestione finanziaria.

In primo luogo, l'Unità di missione si è dotata – con **decreto direttoriale prot. nr. 27 del 21/10/2022** – di un proprio **Sistema di gestione e controllo (c.d. SI.GE.CO)**, all'interno del quale sono descritti gli strumenti e le procedure volte a prevenire, gestire e rettificare le frodi, i casi di corruzione, di conflitto di interesse e di doppio finanziamento. Il paragrafo dedicato a questo tema sarà ulteriormente rafforzato in occasione della prossima revisione del SI.GE.CO., la quale terrà conto sia della nuova misura che nelle prossime settimane entrerà nella titolarità del Ministero (Tecnologie spaziali), sia dell'adozione di un numero rilevante di manuali e linee guida, tra cui uno specificatamente dedicato alle politiche antifrode.

Più in generale, l'esigenza della lotta alle "irregolarità gravi" conduce l'Unità di Missione ad adottare una strategia antifrode che tiene conto della particolarità e della complessità delle misure di cui è titolare il MIMIT.

Un conflitto d'interessi può sorgere anche se la persona non trae un beneficio effettivo dalla situazione, in quanto è sufficiente che le circostanze compromettano l'esercizio obiettivo e imparziale delle sue funzioni. Tali circostanze devono tuttavia avere un determinato legame identificabile e individuale con aspetti concreti della condotta, del comportamento o dei rapporti della persona o avere un impatto su tali aspetti (Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario (2021/C 121/01).

⁵ Rif. determina n. 57 del 9 marzo 2022 del Ragioniere Generale dello Stato.



In particolare, la definizione di un'adeguata politica antifrode non può prescindere dalla elaborazione di un'accurata valutazione dei rischi di frode da cui far derivare le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie del bilancio dell'Unione Europea.

Coerentemente con gli orientamenti sulle strategie nazionali antifrode della CE, infatti, *“la valutazione del rischio di frode è tesa specificamente a individuare le condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni od opportunità per le persone di essere coinvolte in una frode e in altre irregolarità, e a individuare situazioni che possono favorire irregolarità e frodi. Al momento di valutare la probabilità che venga commessa una frode occorre adottare un approccio molto prudentiale e tenere presente il principio della tolleranza zero”*⁶.

Di qui la **costituzione** – con **decreto direttoriale prot. nr. 332 del 20/01/2023 - del Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode del MIMIT**, con specifiche funzioni di cui si dirà nel prosieguo.

La Strategia antifrode declinata nel presente documento - d'intesa con il **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del MIMIT**, in costante raccordo con la **Guardia di Finanza**, e in ottemperanza alle previsioni del **Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione 2023-2025**⁷, nonché del **Codice di comportamento dei dipendenti del MIMIT**⁸ - adotta un approccio dinamico e mirato per la gestione dei rischi di frode, basato sui seguenti sei pilastri:

1. prevenzione;
2. autovalutazione del rischio di frode;
3. segnalazione delle frodi e registro dei controlli;
4. recupero delle somme indebitamente corrisposte/percepite;
5. implementazione delle azioni correttive;
6. divulgazione della cultura della legalità.

Primo pilastro: prevenzione

La gestione dei fondi pubblici - in particolare di quelli comunitari - richiede la predisposizione di efficaci presidi di prevenzione delle frodi in ogni singola fase in cui si articola l'attuazione delle misure.

Fondamentale è dunque “prevenire”.

A tal fine, l'Unità di missione PNRR adotta misure ed azioni atte a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti e/o fenomeni corruttivi (sia interni, che esterni), secondo quanto indicato nel PIAO 2023-2025 del MIMIT e secondo quanto emergerà dall'analisi del rischio, da svolgersi a cura del Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode.

Le misure di prevenzione adottate dall'Unità di missione, in ossequio al disposto dell'art. 22 del Regolamento (UE) n. 241/21, mirano a:

- garantire il corretto funzionamento del sistema di controllo interno;

⁶ Cfr. Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), *Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)*; rif. Ares (2016)6943965 - 13/12/2016.

⁷ Approvato con decreto ministeriale del 31/01/2023, ammesso alla registrazione della Corte dei conti in data 02/03/2023.

⁸ Approvato con decreto ministeriale del 26/04/2022, registrato dalla Corte dei Conti in data 15/06/2022.



- monitorare le situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali;
- prevenire il rischio del doppio finanziamento;
- dettare linee di indirizzo per addivenire alla corretta individuazione del titolare effettivo;
- adottare provvedimenti di recupero delle somme indebitamente percepite;
- realizzare attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione di una cultura etica di lotta alle frodi;
- introdurre meccanismi di segnalazione degli illeciti o di sospetti casi di frode e corruzione che garantiscano la tutela della riservatezza.

In tale ambito, anche in un'ottica di monitoraggio costante dei processi organizzativi interni, l'Unità di Missione verifica la qualità dei risultati delle procedure di prevenzione adottate con la presente Strategia, anche al fine di garantire l'attuazione degli obiettivi indicati e di apportare, se del caso, gli opportuni correttivi.

Secondo pilastro: autovalutazione del rischio di frode

Il Direttore generale dell'Unità di Missione PNRR, con il decreto innanzi richiamato, ha istituito il **Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode**, coordinato dal referente designato a partecipare alla **Rete dei referenti antifrode**, individuato nella persona del **dirigente dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo**. In caso di *vacatio* della carica di dirigente dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, il referente è individuato nella persona del **Responsabile dell'Unità di missione**. La sua composizione è indicata di seguito.

Il Gruppo è incaricato specificamente di effettuare:

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

Al Gruppo operativo sono demandate le seguenti attività:

- a) 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, il monitoraggio ed il controllo delle Misure PNRR (investimenti e/o riforme) di competenza;
- b) definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati, garantendone l'attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti;
- c) valutare i progressi realizzati e l'efficacia dei presidi posti in essere a fronte dei rischi individuati;
- d) revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.

Il Gruppo operativo si dota di una strumentazione operativa in linea con quanto previsto dalla **Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR⁹** e dalle **Linee Guida EGESIF 14-0021-**

⁹ Rif. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria dello Stato - Servizio centrale per il PNRR, *Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Ottobre 2022.



00 del 16/06/2014¹⁰, al fine di procedere alla valutazione dei rischi di frode, avvalendosi di idonee banche dati come **ARACHNE** e **PIAF**.

Il Gruppo si dota inoltre di un proprio Regolamento di funzionamento interno, nel quale si delineano le seguenti competenze:

- a) 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;
- b) operare un'autovalutazione del profilo di rischio di frode e delle correlate misure di contrasto con cadenza almeno annuale, o in relazione al verificarsi di eventi, o al riscontro di informazioni che possono incidere sull'autovalutazione, ovvero richiedere un aggiornamento della stessa;
- c) 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 (c.d. "*red flag*") in grado di identificare potenziali situazioni di frode ed il processo di *follow up* delle segnalazioni di presunte frodi;
- d) 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);
- e) monitorare il sistema antifrode PNRR posto in essere e, in particolare, lo stato di avanzamento, i progressi realizzati e le attività previste nell'eventuale Piano di azione;
- f) revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.

Il Gruppo operativo è composto da:

- a) il referente dell'Unità di missione PNRR del MIMIT designato a partecipare alla Rete dei referenti antifrode, nella persona del dirigente dell'Ufficio di Rendicontazione e controllo dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR del MIMIT, con funzioni di coordinatore del Gruppo operativo. In caso di *vacatio* della carica di dirigente dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, il referente è individuato nella persona del Responsabile dell'Unità di missione;
- b) il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del MIMIT o, in caso di impedimento, un suo delegato;
- c) due funzionari dell'Ufficio di Coordinamento della Gestione dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR del MIMIT, designati dal dirigente di detto Ufficio;
- d) due funzionari dell'Ufficio di Monitoraggio dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR del MIMIT, designati dal dirigente di tale Ufficio;
- e) quattro funzionari dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR del MIMIT, designati dal dirigente dell'Ufficio **affinché siano presenti nel Gruppo i referenti abilitati ad operare sui sistemi Arachne e PIAF-IT.**

In relazione a specifiche esigenze ed alla tipologia degli elementi di rischio eventualmente rilevati, ai lavori del Gruppo operativo potranno essere invitati a partecipare rappresentanti delle Direzioni generali del Ministero e altri soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure PNRR del MIMIT e,

¹⁰ Rif. nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 della Commissione Europea, "*Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*".



ancora, altre amministrazioni, organi ed enti in possesso di qualificate competenze in materia di contrasto alle frodi.

Tra di essi, in particolare, si intende perseguire un costante raccordo con la **Corte dei Conti, la Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, l'ANAC, l'Ufficio Centrale di Bilancio, il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)¹¹ e la Guardia di Finanza**, anche per il tramite del Tavolo dei referenti antifrode.

In esito al processo di autovalutazione, il Gruppo propone all'Unità di Missione le necessarie misure correttive, ove ritenute opportune, volte a limitare l'insorgenza di frodi, nonché a potenziare, se necessario, le attività di individuazione e contrasto, per ridurre il "rischio residuo".

La valutazione del rischio di frode PNRR 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 su 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 per l'autovalutazione del rischio di frode può utilizzare gli strumenti di lavoro che riterrà più opportuni, così come previamente condivisi con la Rete dei referenti antifrode del PNRR e formalmente approvati dallo stesso Gruppo, a seguito della sua costituzione.

Al fine di eseguire la valutazione del rischio di frode, il Gruppo operativo si avvarrà anche del supporto fornito da ARACHNE e PIAF, utilizzando gli elementi informativi che tali sistemi possono ricavare nell'ambito dell'analisi di processi e dei soggetti coinvolti.

La metodologia per l'autovalutazione dei rischi di frode si articola nelle seguenti fasi:

- 1) quantificazione del **rischio lordo**: esso si riferisce al livello di rischio esistente ben prima di considerare l'effetto di qualsiasi controllo esistente o pianificato. La quantificazione del rischio è valutata in base alla sua *probabilità* ed alla sua *incidenza*: qual è la probabilità che l'evento si verifichi, e quali conseguenze avrà, da un punto di vista finanziario e non finanziario? Al fine di standardizzare la valutazione, nel determinare la probabile sequenza di eventi che porterebbero al verificarsi del rischio, sarà fissato eventualmente un orizzonte temporale predefinito (corrispondente alla durata del periodo di programmazione);
- 2) valutazione del **rischio netto**: esso si riferisce al livello di rischio che scaturisce dopo aver preso in considerazione l'incidenza degli eventuali controlli esistenti e la loro efficacia, ossia la situazione allo stato contingente;
- 3) valutazione dell'effetto combinato dei controlli supplementari da implementare per l'attenuazione del rischio (residuo) netto: si tratta del c.d. **Piano di azione** per l'adozione di misure antifrode "efficaci e proporzionate";
- 4) definizione di un obiettivo di rischio, – c.d. **rischio target** - ossia il livello di rischio che l'Amministrazione considera tollerabile.

¹¹ La quale - ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e dell'art. 54 legge 24 dicembre 2012, n. 234 - opera presso il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la qualifica di Anti Fraud Coordination Service (AFCOS) nazionale e che, pertanto, riveste anche il ruolo di interlocutore dell'Ufficio europeo Lotta Antifrode - OLAF.



Qualora il giudizio prognostico di autovalutazione dia luogo a un rischio residuo netto ritenuto tollerabile dal MIMIT, l'attività può considerarsi 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 deve procedere alla predisposizione di un c.d. Piano di Azione**, ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari - ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti - proporzionate al rischio individuato.

L'implementazione del Piano di azione richiederà, pertanto, lo svolgimento delle ultime due fasi della metodologia di autovalutazione, all'esito delle quali si otterrà, attraverso la combinazione delle valutazioni di probabilità e impatto, una valutazione complessiva del livello di gravità potenziale del singolo rischio di frode.

L'eventuale Piano di Azione deve delineare i controlli e/o le misure aggiuntive da implementare - azioni correttive o migliorative - per l'attenuazione dei rischi di frode, al fine di riportare tali rischi a livelli ritenuti accettabili dall'Amministrazione.

Nello specifico, nel Piano di Azione devono essere esplicitati:

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

All'esito della attività di identificazione e di valutazione dei rischi di frode, si procederà con l'analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti, al fine di verificare che non vi siano lacune all'interno del processo e che i controlli in essere consentano di intercettare eventuali indicatori di frode, i cosiddetti *Red Flags*.

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

Terzo pilastro: segnalazione delle frodi e registro dei controlli

L'istituzione e la promozione di chiari meccanismi di segnalazione rappresenta un elemento fondamentale della prevenzione, nonché dell'individuazione delle frodi.

A tal fine, **l'Unità di missione incoraggia tutti i destinatari della presente Strategia a segnalare i fenomeni e le situazioni non in linea con i principi fissati nel presente documento**, assicurando che le segnalazioni saranno trattate con la massima riservatezza e in conformità alle disposizioni del **Regolamento generale sulla protezione dei dati personali (Reg. UE n. 679/2016 – GDPR)**.

Le Direzioni generali del Ministero, ciascuna secondo le proprie procedure e gli ambiti di *governance*, sono orientate a garantire il principio di sana gestione finanziaria in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e del doppio finanziamento, con obbligo di adottare



misure finalizzate alla prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi e della duplicazione dei finanziamenti (c.d. "doppio finanziamento").

A tal proposito, ruolo centrale assumono gli allegati nn. 5, 7 e 8 del PIAO 2023-2025 del MIMIT, recanti rispettivamente "Direttiva in materia di **whistleblowing**"¹², "Direttiva in materia di **pantouflage**"¹³ e "Direttiva in materia di **inconferibilità, incompatibilità e conflitto di interessi**"¹⁴.

L'individuazione delle potenziali frodi si basa su un duplice sistema di controllo:

- 1) **Il primo livello di responsabilità è affidato ai Soggetti attuatori e ai Soggetti beneficiari**, i quali sono tenuti a verificare che la totalità delle attività gestionali sia effettuata in modo tale da garantire una sana gestione finanziaria e da permettere all'Unità di missione PNRR di accertare la completezza e correttezza della stessa. In particolare, il Soggetto attuatore, sulla base della documentazione fornita dal Soggetto beneficiario, dovrà verificare la correttezza della documentazione amministrativo-contabile (ad esempio fatture quietanzate o documentazione equivalente), agendo in coerenza con la normativa nazionale e comunitaria di riferimento.
- 2) **Il secondo livello di controllo è di competenza, in maniera complementare, sia della Direzione generale titolare della misura, sia dell'Ufficio di rendicontazione e controllo dell'Unità di missione**, le quali – con le modalità descritte nel SI.GE.CO. PNRR MIMIT effettuano una verifica sul 100% della documentazione presentata dai soggetti attuatori/gestori/destinatari finali/realizzatori, accertandone la completezza e la correttezza formale.

¹² Con la l. 179/2017 è stato inserito all'interno del d.lgs. 165/2001 – c.d. "Testo unico pubblico impiego" – l'art. 54-bis. Ai sensi di tale disposizione il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ovvero denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere per gli eventuali provvedimenti di competenza.

¹³ L'art. 1, comma 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il comma 16-ter, che dispone il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano "esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni", di prestare, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

¹⁴ Si fa riferimento innanzitutto alle ipotesi di inconferibilità per incarichi dirigenziali di cui agli articoli 3 e 4 del d.lgs. 39/2013: inconferibilità in caso di condanna per reati contro la Pubblica Amministrazione e per soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati.

L'art. 11 del nuovo Codice di Comportamento del Ministero dispone che: "2. I destinatari del Codice rispettano le prescrizioni in materia di conflitto di interesse contenute in leggi, regolamenti e nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e si astengono dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali o personali, come quelli ad esempio derivanti dall'intento di voler assecondare indebite pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. 3. Il destinatario del Codice si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri ovvero di propri parenti e affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge o i conviventi abbiano causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il destinatario del Codice si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Possono essere richiesti pareri in materia al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza".



Per il PNRR è stata prevista la sottoscrizione di un **Protocollo d'Intesa con la Guardia di Finanza**¹⁵; protocollo a cui il MIMIT ha aderito con nota **prot. nr. 3039 del 10/05/2022**.

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

Più nel dettaglio, con l'adesione al citato Protocollo d'intesa, il MIMIT, per il tramite della propria Unità di missione PNRR, si è impegnato a:

- partecipare ai lavori della "Rete dei referenti antifrode del PNRR", istituita con Determina del RGS n. 57 del 9/3/2022;
- mettere a disposizione del Servizio Centrale per il PNRR e del Nucleo Speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza tutte le informazioni in possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi di competenza finanziati dal Piano;
- segnalare al Servizio centrale per il PNRR e al Nucleo Speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza informazioni e notizie circostanziate ritenute rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria di cui sia venuta a conoscenza nella fase attuativa degli interventi PNRR di competenza;
- assicurare la propria collaborazione con il Servizio centrale per il PNRR e con la Guardia di Finanza, al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese all'interno della strategia antifrode del Piano, nei termini di cui agli artt. 3, 4 e 6 del Protocollo d'intesa siglato fra il MEF e la GDF.

L'Unità di Missione, per tramite dell'Ufficio di rendicontazione e controllo, registrerà le informazioni e i dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode rilevati nel Registro dei controlli. Nelle more dell'attivazione di tale funzionalità sul sistema informativo c.d. *ReGiS*, la registrazione dei controlli verrà comunque garantita extra-sistema.

Quarto pilastro: recupero delle somme indebitamente corrisposte/percepite

A fronte delle irregolarità accertate, la Direzione generale competente avvia specifico procedimento amministrativo, predisponendo le azioni necessarie ai fini del recupero degli importi indebitamente versati, disponendo un **provvedimento di revoca totale o parziale dell'impegno e/o della liquidazione del pagamento**, e contabilizza l'importo assoggettato a rettifica finanziaria, se pertinente per il tramite dei soggetti attuatori.

L'Ufficio di rendicontazione e controllo procede all'aggiornamento periodico del registro dei pagamenti, del registro dei recuperi ed a compilare l'apposita scheda di comunicazione per la Commissione Europea, accompagnata dalla attestazione degli importi in attesa di recupero.

¹⁵ Protocollo d'Intesa siglato in data 17 dicembre 2021 fra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Comando Generale della Guardia di Finanza.



La procedura di recupero può considerarsi conclusa mediante il rimborso delle somme richieste da parte del Soggetto attuatore/destinatario finale dei fondi/realizzatore oppure attraverso la compensazione delle somme da recuperare con gli ulteriori pagamenti dovuti al medesimo soggetto.

Nel caso in cui non fosse possibile procedere secondo le modalità suindicate, si procederà al recupero coattivo delle somme indebitamente corrisposte/percepite.

Quinto pilastro: azioni correttive

La fase che attiene alle azioni correttive (es. iniziative di recupero e sanzioni) risulta di cruciale importanza per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Con riferimento alla fase di *follow-up* dei casi di irregolarità e/o frode e delle connesse iniziative di recupero, l'Unità di missione MIMIT PNRR, in collaborazione con le Direzioni generali titolari delle misure, adotta specifiche procedure in grado di assicurare:

- il riesame obiettivo e critico di tutti i procedimenti, le procedure o i controlli connessi alla frode potenziale o accertata;
- l'adozione, per l'effetto, di misure correttive che, a fronte dei *gaps* riscontrati, possano sanare le criticità sistemiche ovvero condurre alla 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 indebita eventualmente già erogata, secondo le modalità indicate nel SIGECO.

Sesto pilastro: formazione, informazione e divulgazione della cultura della legalità

La strategia antifrode del PNRR, anche al fine di alimentare il processo di prevenzione delle frodi, prevede l'attivazione di iniziative di formazione e di sensibilizzazione 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 investimenti del PNRR.

Le iniziative in questione sono in linea con il Codice di comportamento dei dipendenti del MIMIT e prevedono, tra l'altro, **la sottoscrizione della dichiarazione di assenza di conflitto di interesse da parte di tutto il personale a vario titolo interessato dall'attuazione (*lato sensu* qui intesa) delle Misure di competenza.**

Inoltre, appare di grande rilevanza **la definizione di specifiche attività informative e formative su questo tema**, da destinarsi, anche in raccordo con il RPCT MIMIT, l'Ufficio centrale di bilancio, la Corte dei Conti e la Guardia di Finanza, sia al personale dell'Unità di missione, sia alle Direzioni generali titolari di misure sia, infine, ai soggetti attuatori/gestori/destinatari finali/realizzatori. Tale azione formativa, sia di carattere generale, sia riferita ai temi del contrasto alla corruzione e alla lotta alla frode, ha il duplice obiettivo di garantire la diffusione di una cultura amministrativa di prevenzione, nonché di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nella prevenzione, individuazione e segnalazione dei casi sospetti.



La formazione è ritenuta essenziale per aumentare la consapevolezza del personale in materia di frodi, per garantire il continuo aggiornamento e la costante informazione sulla normativa vigente in materia di anticorruzione, per sviluppare una capacità di analisi e identificazione di comportamenti fraudolenti (svolgendo controlli più approfonditi) e per dare una pronta risposta nel caso in cui vengano rilevati casi di frode, riducendo il rischio di margine corruttivo.

Per quanto concerne le tematiche oggetto di formazione e sensibilizzazione verranno promosse, anche tramite inserimento nel PIAO del MIMIT e, per gli eventi con rilevanza esterna, d'intesa con soggetti specializzati nell'erogazione di tali corsi, attività di formazione legati a:

- etica pubblica e competenze comportamentali;
- principi, procedure e strumenti di controllo nel PNRR;
- nozione di frode e sospetta frode e principali schemi di frode;
- strumenti di identificazione delle frodi e alimentazione degli indicatori di frode (ad es. sistemi informativi antifrode quali ARACHNE e PIAF ecc.);
- modalità di segnalazione di sospette frodi;
- mappatura e gestione dei processi a rischio.

Il personale dell'Unità di Missione, e in particolare i funzionari appartenenti all'Ufficio di rendicontazione e controllo, partecipano ai corsi teorico-pratici organizzati, anche dalla SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione), in tema di anticorruzione e frode.

Nel caso del MIMIT, peraltro, le azioni di contrasto del rischio di frode in ambito PNRR potranno essere **messe a confronto con l'esperienza maturata dalla Direzione generale incentivi alle imprese**, che, da numerosi anni gestisce diversi Programmi operativi nazionali della politica di coesione europea.

Con la presente Strategia, dunque, il MIMIT si adopera per contrastare e perseguire ogni atto fraudolento ed ogni condotta illecita ed assume, per l'effetto, un impegno concreto per la prevenzione e il contrasto, l'individuazione e la rettifica di qualsiasi irregolarità, frode, casi di corruzione e di conflitto di interessi, nonché di duplicazione di finanziamenti.

In tale ottica sarà possibile conseguire un sano e corretto utilizzo delle risorse PNRR, oltre che rafforzare la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni pubbliche, diffondendo l'idea che la lotta alla frode costituisce uno dei capisaldi su cui si fonda l'agire dell'Amministrazione.

In rappresentanza dei membri del Gruppo operativo, che hanno adottato la presente Strategia in data 16 marzo 2023

Il Coordinatore del Gruppo *pro tempore*



Ministero delle Imprese
e del Made in Italy



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU