

# **STRATEGIA ANTIFRODE**

UNITÀ' DI MISSIONE PNRR

MINISTERO DELLA CULTURA

PNRR – M1C3

Dicembre 2022

## Sommario

1. DEFINIZIONE E ACRONIMI .....	3
2. QUADRO NORMATIVO.....	9
3. INTRODUZIONE .....	17
3.1 La strategia antifrode dell'Unità di Missione .....	18
3.2 I soggetti coinvolti nel contrasto antifrode PNRR – M1 C3 .....	19
4 IL CICLO DI LOTTA ALLA FRODE: MISURE E STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO .....	20
4.1 Fase della “Prevenzione” .....	20
4.1.1 Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza del Ministero della Cultura .....	22
4.1.2 Monitoraggio .....	23
4.2 Fase della individuazione .....	24
4.3 Fase della segnalazione e indagine .....	25
4.4 Fase dell'implementazione delle Azioni Correttive .....	25
5 LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE PNRR .....	26
5.1 Gruppo di Autovalutazione del Rischio Frode (GARF).....	26
5.2 Autovalutazione del rischio frode.....	27

## 1. DEFINIZIONE 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
<b>Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR</b>	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia delle Misure) previsti nel PNRR.
<b>Arachne IT System</b>	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.
<b>Autovalutazione del rischio di frode</b>	Attività che permette di valutare in via preventiva l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti, al fine di individuare eventuali e ulteriori controlli efficaci per l'attenuazione del rischio individuato, al fine di ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non riescono ad affrontare con efficacia.
<b>Conflitto di interessi</b>	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
<b>Corruzione</b>	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 (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.
<b>Frode</b>	<p>Comportamento illecito con il quale si mira ad eludere precise disposizioni di legge.</p> <p>Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2017/1371 inerente la protezione degli interessi finanziari dell'UE, la condotta fraudolenta è stata disciplinata come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:<ul style="list-style-type: none"><li>(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; (iv) 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: (v) 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; (vi) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; (vii) 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;</li></ul></li><li>• in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla 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; (iv);</li></ul> <p>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</p>

	<p>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.</p>
<b>Irregolarità</b>	<p>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.</p>
<b>Milestone</b>	<p>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, ecc.).</p>
<b>Missione</b>	<p>Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi generali e aree di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute).</p>
<b>Misura del PNRR</b>	<p>Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l'attuazione di progetti da questo finanziati</p>
<b>OLAF</b>	<p>Ufficio europeo per la lotta antifrode.</p>
<b>Opzioni semplificate in materia di costi (OSC)</b>	<p>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</p>

	documenti giustificativi.
<b>Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)</b>	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.
<b>PNRR (o Piano)</b>	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.
<b>Progetto o intervento</b>	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.
<b>Rete dei referenti antifrode del PNRR</b>	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.
<b>Richiesta di pagamento alla Commissione europea</b>	Richiesta di trasferimento delle risorse presentata dallo Stato membro alla Commissione europea due volte l'anno, a fronte del raggiungimento di un gruppo di target e milestone concordati e indicati nel PNRR approvato, a norma dell'articolo 24 del Regolamento (UE) 241/2021.
<b>Richiesta di pagamento al</b>	Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione centrale titolare di

<b>Servizio centrale per il PNRR</b>	<p>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.</p>
<b>Richiesta di pagamento all'Amministrazione centrale (o Domanda di Rimborso)</b>	<p>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.</p>
<b>Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR</b>	<p>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.</p>
<b>Sistema ReGiS</b>	<p>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 governance del Piano.</p>
<b>Soggetto attuatore</b>	<p>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: <i>“soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR”</i>. L'art 9 co. 1 del decreto legge n. 77/2021 specifica che <i>“alla realizzazione operativa degli interventi</i></p>

	<p>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”.</p>
<b>Target</b>	<p>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, ecc.).</p>
<b>Unità di audit/Organismo Indipendente di Audit del PNRR</b>	<p>Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.</p>
<b>Whistle-blowing</b>	<p>Attività di segnalazione da parte di un soggetto che, nello svolgimento delle propriemansioni, rileva un caso di frode, un rischio di frode.</p>

## 2. QUADRO NORMATIVO

Le disposizioni emanate in ambito comunitario sono significative della costante attenzione riservata alle attività e ai controlli antifrode. Di seguito si riportano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli elementi essenziali delle disposizioni, sia europee che nazionali, relative alla gestione delle irregolarità e delle frodi, di cui si è tenuto conto nella stesura del presente documento.

### Disposizioni comunitarie generali

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360).

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) 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.

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

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

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

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

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

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

Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della governance multilivello in Europa.

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

Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate".

Nota EGESIF 14-0010 final del 18 dicembre 2014 "Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su unametodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri".

Nota EGESIF 14-0011-02 - Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020.

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

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

Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

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

Regolamento (UE) 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) 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.

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

Commissione europea (2021), Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01 del 18.2.2021).

Nota Ares (2021) 1379239 del 19/02/2021 «Self-assessment checklist for monitoring and control systems».

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio 10160/21 UE del 06/07/2021.

## Disposizioni nazionali generali

Legge n. 241 del 7 agosto 1990 - Nuove norme sul procedimento amministrativo e ss.mm.ii.

Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 - Legge di contabilità e finanza pubblica 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.

Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Articolo 1, comma 1043, ai sensi del quale “Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico”.

Decreto Legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e ss.mm.ii.

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

Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche 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.

Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.A. e ss.mm.ii

Decreto Legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013 - Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii.

Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 - Codice dei contratti pubblici Testo aggiornato e coordinato con la legge 11 settembre 2020, n. 120 e ss.mm.ii.

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

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 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 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.

## Disposizioni nazionali specifiche

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

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".

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).

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

Decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", convertito in Legge n. 101 del 1 luglio 2021.

Decreto legge 31 Maggio 2021, n. 77 recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito in Legge n. 108 del 29 luglio 2021.

Decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito in Legge n. 113 del 6 agosto 2021.

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

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

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 Presidente del Consiglio dei ministri del 19 ottobre 2021, registrato dalla Corte dei conti in data 12 novembre 2021, al n. 2801, di attribuzione all'ing. Angelantonio Orlando, dell'incarico di Direttore generale dell'Unità di missione per l'attuazione del PNRR nell'ambito del Ministero della cultura;

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 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".

Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024, emanato con D.M. n. 200 dell' 11 maggio 2022.

Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza

sottoscritto in data 17 dicembre 2021, in particolare l'articolo 4, c. 2, lett. b).

DSG 20 gennaio 2022, n. 10, recante "Modello di Governance per l'attuazione del Piano Nazionale di Recupero e Resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNC) a titolarità del Ministero della cultura".

DSG 8 marzo 2022, n. 144, "Articolazione e organizzazione dell'Unità di missione per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza del Ministero della cultura"

MEF RGS (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.

Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotata l'Unità di missione P.N.R.R., versione 1.0 del 29.04.2022, trasmesso con nota del Segretario Generale del 04.05.2022

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

Nota del Direttore Generale dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR del Segretariato Generale del Ministero della Cultura 18 marzo 2022, n. 10838.

Provvedimento n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_, che istituisce il Gruppo di Valutazione del rischio frode

### 3. INTRODUZIONE

L'efficace e tempestiva attuazione del PNRR richiede che siano attivati, da parte delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, adeguati sistemi di gestione e controllo, in grado di assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il raggiungimento degli obiettivi entro le scadenze fissate nella "Decisione di esecuzione del Consiglio" (CID) con la quale è stato approvato il Piano da parte dell'UE.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, che istituisce il "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" (RRF), 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 eurounitario e nazionale. In particolare, ciò deve avvenire attraverso l'adozione di misure di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento, nonché attraverso la verifica dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio ("titolare effettivo").

Nel presente documento sono raccolte, in modo organico, le procedure e le modalità con cui l'Unità di Missione PNRR, realizza misure di contrasto alle frodi e adotta un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione dei rischi di frode potenzialmente collegati agli investimenti di competenza.

La Strategia settoriale del MiC ha quindi l'obiettivo di implementare una policy in materia antifrode nell'ambito degli Investimenti che compongono il PNRR cultura:

- Investimento 1.1 Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale;
- Investimento 1.2 Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura;
- Investimento 1.3 Migliorare l'efficienza energetica nel cinema, nei teatri e nei musei;
- Investimento 2.1 Attrattività dei borghi;
- Investimento 2.2 Tutela e Valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale;
- Investimento 2.3 Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici;
- Investimento 2.4 Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC) e siti di ricovero per le opere d'arte (Recovery Art);
- Investimento 3.2 Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà);
- Investimento 3.3 Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde.

Un solido sistema di prevenzione e contrasto alle frodi consente di identificare le principali aree di rischio, individuare i settori e i processi che necessitano di ulteriori controlli o sforzi di mitigazione del rischio nonché aumentare la comprensione e la consapevolezza dell'importanza del contrasto alle frodi.

### 3.1 La strategia antifrode dell'Unità di Missione

La Commissione Europea si è dotata di una Strategia antifrode, con l'obiettivo generale di migliorare la prevenzione, l'individuazione e le condizioni d'indagine delle frodi e conseguire così un adeguato livello di deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive.

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

Il MiC, attraverso il contributo operativo dell'Unità di Missione si assume la responsabilità della gestione ordinaria dei rischi di frode dei Piani di azione come rilevati nella autovalutazione dei rischi di frode e, in particolare:

- 1) garantire la dovuta diligenza nella gestione delle risorse finanziarie PNRR;
- 2) garantire che sia in atto un adeguato sistema di controllo interno;
- 3) adottare ed attuare idonee misure per prevenire e individuare le frodi in linea con la politica antifrode e le indicazioni fornite dal Servizio Centrale per il PNRR del Ministero dell'Economia e delle Finanze (nel prosieguo: SEC PNRR) attraverso la "Rete dei referenti antifrode del PNRR";
- 4) garantire che i principi generali e le misure antifrode definite dal SEC PNRR contenuti nel presente documento, vengano correttamente accolti nei propri sistemi interni di gestione e controllo e opportunamente adeguati in considerazione della natura degli investimenti di propria responsabilità, nonché sulla base della natura giuridica dei propri soggetti attuatori (siano essi soggetti pubblici o soggetti privati).

I rischi di frode e di corruzione devono essere monitorati 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).

Il MiC adotta la propria strategia antifrode per l'attuazione del PNRR (da ora in poi: strategia antifrode) tenendo conto della legislazione e dei Piani nazionali per la prevenzione e il contenimento delle frodi e della corruzione e delle Linee guida EGESIF 14-0021-00 , integrata con il "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza" (PTPCT) 2022 – 2024 ed in linea con quanto elaborato dal SEC PNRR nella Strategia Generale Antifrode trasmessa con nota MEF 11 ottobre 2022, n. 238431.

In particolare, la definizione di adeguate politiche antifrode non può prescindere dalla elaborazione di una 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.

Il MIC, per mezzo dell'Unità di Missione del PNRR, al fine di implementare una adeguata politica antifrode, con \_\_\_\_\_ (estremi provvedimento) ha costituito un apposito Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode nell'ambito dell'attuazione del PNRR (\_\_\_\_\_ sigla, di seguito Gruppo operativo).

Il Gruppo ha i seguenti compiti:

- 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 di competenza;
- 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 l'efficacia dei presidi posti in essere a fronte dei rischi individuati;
- 4) revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.

La strategia antifrode del MIC si sostanzia in una pluralità di azioni che – volendosi ispirare ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 – si sviluppano secondo le fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi":

- 1) Fase della Prevenzione.
- 2) Fase del Monitoraggio.
- 3) Fase della Individuazione.
- 4) Fase della Segnalazione e indagine.
- 5) Fase dell'Implementazione delle Azioni Correttive.

L'Unità di missione si impegna a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà, in linea con la "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del piano nazionale di Ripresa e Resilienza", emanata dal SEC PNRR.

L'Unità di missione prevede un sistema di controllo interno ed esterno, nonché il recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. La strategia antifrode messa in campo dall'Unità di missione presuppone la combinazione di misure già presenti nel contesto normativo vigente con procedure ad hoc appositamente definite per il PNRR, con l'intento di garantire un corretto utilizzo dei fondi.

### **3.2 I soggetti coinvolti nel contrasto antifrode PNRR – M1 C3**

Con specifico riferimento alla Missione 1 Componente 3 del PNRR, i principali soggetti coinvolti nella

prevenzione e contrasto alle frodi sono:

- Unità di missione per l'attuazione del PNRR, la cui organizzazione è attualmente disciplinata dal DSG 20 gennaio 2022, n. 10, recante "Modello di Governance per l'attuazione del Piano Nazionale di Recupero e Resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNC) a titolarità del Ministero della cultura", nonché dal DSG 8 marzo 2022, n. 144, recante "Articolazione e organizzazione dell'Unità di missione per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza del Ministero della cultura";
- Soggetti attuatori/beneficiari, che costituiscono i responsabili della realizzazione dei progetti e sui quali gravano, tra l'altro, gli obblighi di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti.

## 4 IL CICLO DI LOTTA ALLA FRODE: MISURE E STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO

In linea con quanto indicato nella "Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" del SEC PNRR, l'Unità di missione promuove una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato che si sviluppano secondo le principali fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi":



Figura 1: Il ciclo di lotta alla frode

La strategia tiene conto della dimensione e della complessità delle misure del PNRR di competenza dell'Unità di missione, caratterizzata da un'articolazione organizzativa "multilivello".

### 4.1 Fase della "Prevenzione"

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

Le misure di prevenzione includono la valutazione preliminare del rischio di frode e il suo aggiornamento periodico, l'implementazione di un sistema di procedure e strumenti di verifica nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del MiC, un assetto organizzativo per la gestione del PNRR che prevede l'indipendenza funzionale tra i soggetti deputati al controllo e quelli dedicati alla gestione al fine di garantire la giusta imparzialità, un'informazione ampia e chiara ai Soggetti Attuatori, la trasparenza delle informazioni, l'introduzione di meccanismi di segnalazione degli illeciti o di sospetti casi di frode e corruzione che garantiscano la tutela della riservatezza.

Detta fase si basa sui seguenti profili:

**a) Formazione e sensibilizzazione** al fine di diffondere una cultura etica di lotta alle frodi.

Il MiC intende implementare gli strumenti di formazione e sensibilizzazione, con particolare riguardo ai seguenti ambiti:

- 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;
- nozione di frode e sospetta frode e principali schemi di frode;
- modalità di segnalazione di sospette frodi;
- azioni disciplinari da intraprendere nel caso di frodi interne;
- mappatura e gestione dei processi a rischio corruttivo del MiC.

Con decreto del Ministro n. 597 del 23 dicembre 2015, è stato approvato il Codice di Comportamento dei dipendenti del MIBACT (ora MIC), redatto in ottemperanza a quanto previsto dalla L. 190/2012 ed in coerenza con il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. 16 aprile 2013, n.62).

In particolare viene assicurata una stretta connessione tra la correttezza del comportamento e l'abbattimento del rischio di corruzione.

La prevenzione dei fenomeni di corruzione viene garantita attraverso il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo a cura dell'interesse pubblico.

È stato definito l'ambito di applicazione del Codice di Comportamento, garantendo al tempo stesso la massima diffusione al personale.

In particolare è stata data enfasi alla rilevanza disciplinare della violazione delle regole contenute nel Codice, descrivendo le modalità di comportamento del dipendente sia nei rapporti privati, sia nello svolgimento del servizio; sono state previste specifiche norme per i dirigenti e per il personale che opera nei settori esposti ad un più alto rischio corruttivo, ovvero quelli relativi a procedure ad evidenza pubblica, ai procedimenti per la stipula di contratti.

Il Mic inoltre ritiene opportuno prevedere nel tempo, la definizione di ulteriori strumenti di formazione, ritenendo la stessa una condizione essenziale al fine di aumentare la consapevolezza del personale in materia di frodi.

**b) Politica di etica e integrità**, ovvero adozione di 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.

**c) Stipula protocolli d’intesa** volti ad implementare protocolli di legalità.

Il MiC ha stipulato in data 29 settembre 2022 un **Protocollo d’Intesa** con la Direzione Investigativa Antimafia<sup>1</sup> per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell’utilizzo dei fondi destinati agli investimenti pubblici.

Il Ministero ha inoltre aderito, con Nota dell’Unità di Missione PNRR del 18.03.2022 n. 10838, al **Protocollo di Intesa**<sup>2</sup> del 17.12.2021 stipulato tra Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF ed il Comando Generale della Guardia di Finanza.

#### **4.1.1 Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza del Ministero della Cultura**

La cultura di repressione e di lotta alla frode viene attuata anche per il tramite del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024, emanato con D.M. n. 200 dell’11 maggio 2022.

Il PTPCT si concentra sul “rischio corruttivo”, che si intende connesso alla possibilità che soggetti esterni o soggetti operanti all'interno del MiC agiscano attraverso comportamenti fraudolenti, pregiudicando l'attività o i risultati (il rischio comprende tutte le fattispecie di illecito, inclusa la corruzione soggetta alle specifiche prescrizioni derivanti dalla normativa Anticorruzione), con conseguente esposizione della Unità di missione e dello stesso Ministero a contenziosi, sanzioni e danni reputazionali.

A tal fine l'Unità di Missione ha previsto:

##### **a) Procedure per individuare ed evitare conflitti di interessi:**

Proprio allo scopo di scongiurare l'insorgere di conflitti di interesse e di garantire l'imparzialità e l'indipendenza funzionale delle attività di rendicontazione e controllo l'UDM si articola in tre distinte Unità Operative (Unità operative "Coordinamento della gestione" (UOCG), "Monitoraggio" (UOM), "Rendicontazione e Controllo" (UORC), come stabilito dal DSG 8 marzo 2022, n. 144.

---

<sup>1</sup> Protocollo d'intesa infiltrazioni criminalità organizzata MIC-DIA del 29.09.2022

<sup>2</sup> Protocollo d'intesa antifrode PNRR GdF-RGS del 17.21.2021

Le Unità Operative sono composte da personale di diversa formazione, al fine di assicurare completezza e interdisciplinarietà dei gruppi di lavoro.

Ai membri dell'UO Rendicontazione e Controllo è stato specificamente richiesto il rilascio di dichiarazioni attestanti l'assenza del conflitto di interessi.

## **b) Misure per garantire pubblicità e trasparenza**

L'Unità di Missione ha finora adottato le seguenti misure preventive per garantire la pubblicità e la trasparenza:

- 1) Pubblicazione dei dati, delle informazioni e della documentazione relativa all'attuazione del PNRR:
  - nel sito web dedicato al PNRR del Ministero della Cultura (<https://pnrr.cultura.gov.it/>);
  - nella sezione Avvisi e circolari del sito web istituzionale del Ministero della Cultura (<https://cultura.gov.it/comunicati/avvisi-e-circolari>);
  - nel sito dedicato al PNRR Italia Domani (<https://italiadomani.gov.it/it/home.html>);
- 2) Definizione all'interno del web dedicato al PNRR del Ministero della Cultura della sezione "trasparenza amministrativa" ai sensi del D.Lg.s. n. 33/2013;
- 3) Pubblicazione dei dati relativi all'organizzazione e le attività, ai fini dell'adempimento degli obblighi di trasparenza, sul Portale Amministrazione Trasparente – PAT (<https://trasparenza.cultura.gov.it/>).

### **4.1.2 Monitoraggio**

Una periodica attività di **sorveglianza del rischio** e della sua evoluzione nel corso dell'attuazione degli investimenti ha come obiettivi principali: monitorare i livelli di rischio inerenti progetti, soggetti attuatori e contraenti, attraverso l'ausilio di sistemi informatici (tra cui in primo luogo le piattaforme informatiche ARACHNE e PIAF) e garantire l'opportuna informazione agli stakeholders che non hanno accesso diretto agli strumenti di analisi del rischio.

**Arachne** è uno strumento informatico integrato utilizzato per la valutazione del rischio frode sviluppato dalla Commissione Europea, che consente di pervenire ad una puntuale classificazione del rischio ed aumentare al tempo stesso l'efficienza nella selezione dei progetti, la puntualità delle verifiche di gestione e degli audit, l'identificazione e prevenzione del rilevamento delle frodi.

Tramite Arachne è possibile individuare 7 categorie di rischio (appalti, gestione dei contratti,

ammissibilità, performance, concentrazione, ragionevolezza, alert di rischio reputazionale e di frode) che aggregano oltre 100 indicatori individuali ed un indicatore di “rischio globale”, dato dalla media di tutte le 7 categorie di rischio.

**La Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)**, realizzata da RGS in collaborazione con il COLAF e cofinanziata dalla Commissione europea (OLAF), rappresenta uno strumento informatico per la prevenzione e la lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'UE.

Un valido ausilio per una corretta definizione del rischio frode è costituito dalla valutazione degli Indici di rischio di rinvenibili nel *"Contributo alla valutazione del rischio frode da parte delle Pubbliche Amministrazioni nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie"*.

Gli indici di rischio rappresentano degli alert da valutare di volta in volta in relazione all'erogazione di incentivi a cittadini e imprese e alla corresponsione di somme per l'esecuzione di appalti di lavori, l'acquisto di beni e la prestazione di servizi.

Nello specifico il monitoraggio verterà sui seguenti ambiti:

- a. rischio progetti;
- b. rischio soggetti attuatori;
- c. evoluzione del rischio progetti;
- d. altre attività.

Le informazioni risultanti dall'attività di monitoraggio potranno essere utilizzate per approfondimenti in tema di controlli amministrativi, analisi della capacità amministrativa del soggetto attuatore, istruttoria delle procedure di selezione e/o di affidamento, sorveglianza dei trend di rischio, rendicontazione, ecc.

## 4.2 Fase della individuazione

L'individuazione delle frodi avviene tramite la definizione di un sistema di controllo che presiede alla tutela delle risorse del PNRR.

Tale sistema è particolarmente articolato e coinvolge numerosi attori lungo tutta la filiera, dal soggetto esecutore/realizzatore fino alle Istituzioni dell'Unione.

I controlli sono differenziati ai vari livelli dell'Amministrazione e sono coerenti con le indicazioni fornite dal SEC PNRR nelle “Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori” allegate alla Circolare RGS 11 agosto 2022, n. 30.

Per una più dettagliata descrizione delle attività di controllo si rimanda a quanto previsto nel S.I.G.E.C.O del PNRR del Ministero della Cultura e relativi allegati.

### 4.3 Fase della segnalazione e indagine

Per quanto riguarda la fase di segnalazione e indagine, l'Unità di Missione ha adottato le seguenti misure:

- 1) Istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il **whistleblowing**.  
Un'adeguata comunicazione e sensibilizzazione sui meccanismi di segnalazione Whistleblowing adottati dall'Amministrazione garantisce che il personale:
  - sia messo a conoscenza sui soggetti preposti alla ricezione delle segnalazioni di comportamenti o controlli fraudolenti;
  - possa fare affidamento sul fatto che i casi sospetti saranno istruiti dalla direzione;
  - sia messo in condizione di effettuare segnalazioni con la garanzia di non subire ritorsioni.

Il MiC con l'adozione del PTPCT 2022-2024 ha previsto l'attivazione di un nuovo canale informatico di whistleblowing, nell'ambito del progetto WhistleblowingPA promosso da Transparency International Italia e da Whistleblowing Solutions, accessibile tramite l'URL - <https://cultura.gov.it/whistleblowing> e rinvenibile alla sottosezione "Amministrazione Trasparente > Altri contenuti - Prevenzione della corruzione Segnalazioni di illecito – Whistleblower" sul sito istituzionale del Ministero.

- 2) Applicazione del Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza sottoscritto in data 17 dicembre 2021, in particolare l'articolo 4, c. 2, lett. b), 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;
- 3) Registrazione tramite il Sistema informativo ReGiS - Registro dei controlli – di tutte le irregolarità accertate.

### 4.4 Fase dell'implementazione delle Azioni Correttive

La strategia antifrode del PNRR comporta:

- 1) 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;
- 2) 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.

Qualora all'esito del controllo a campione effettuato dall'Amministrazione siano rilevati importi non ammissibili a finanziamento a valere sul PNRR poiché irregolari si procede alla trasmissione di un verbale al soggetto esecutore/realizzatore.

A seguito del contraddittorio tra l'Amministrazione ed il soggetto, in caso di esito negativo, la procedura si conclude con una comunicazione di recupero che può avvenire:

- tramite compensazione con i successivi trasferimenti da erogare;
- restituzione degli importi da recuperare da parte del soggetto attuatore.

## **5 LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE PNRR**

### **5.1 Gruppo di Autovalutazione del Rischio Frode (GARF)**

Con provvedimento n. \_\_\_\_\_ Il Direttore dell'Unità di Missione ha costituito il Gruppo di Autovalutazione del Rischio Frode (da ora in poi: GARF), allo scopo di:

- compiere 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;
- effettuare una valutazione del rischio di frode.

Il GARF, che si caratterizza per un profilo multidisciplinare, svolge le seguenti funzioni ed attività:

- definire e adottare lo strumento di autovalutazione, finalizzato alla riduzione del rischio di frode, in conformità all'elenco dei controlli definito dalla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 e dalle ulteriori indicazioni provenienti dal tavolo dei referenti antifrode costituito presso il MEF. Lo strumento definisce la procedura da seguire per l'analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR;
- raccogliere la documentazione e le fonti di informazione necessarie per procedere alla valutazione e dei rischi di frode (interne ed esterne al Piano, di interesse generale o specifico del Piano);
- individuare eventuali nuovi rischi (riscontrati o potenziali);
- eseguire la prima valutazione dei potenziali rischi di frode;
- utilizzare i risultati della valutazione del rischio di frode come punto di partenza per definire le eventuali ulteriori azioni (migliorative e/o correttive) da adottare, ossia le conseguenti misure "proporzionate" da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi individuati attraverso l'analisi e non ancora "affrontati" efficacemente dai presidi/controlli esistenti (cd. "rischi residui");
- monitorare il "sistema" antifrode PNRR posto in essere e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nell'eventuale Piano di azione;
- rivedere periodicamente, a seconda dei livelli di rischio e delle istanze di frode, nel corso del periodo di programmazione la valutazione effettuata;
- ad ogni autovalutazione del rischio frode provvedere all'eventuale aggiornamento della Strategia Antifrode per il PNRR del MiC.

Il Gruppo si riunisce periodicamente, indicativamente almeno una volta l'anno, in modo da garantire un monitoraggio costante del sistema antifrode e, quindi, l'aggiornamento dell'autovalutazione. Tale frequenza potrà essere modificata sulla base dei livelli di rischio, per come rilevati dal Gruppo stesso.

Ciascun membro del GARF sottoscrive ad ogni autovalutazione del rischio frode una dichiarazione sostitutiva di atto notorio con la quale attesta l'assenza di conflitti di interesse.

## **5.2 Autovalutazione del rischio frode**

L'autovalutazione del rischio frode consiste in una dettagliata analisi del rischio, la quale presuppone una attenta valutazione del contesto interno ed esterno (secondo le definizioni già adottate dal PTCPP 2022-2024) e la conseguente mappatura dei processi e delle attività più rilevanti del MiC.

La mappatura dei processi è diretta alla individuazione degli eventi rischiosi che potrebbero anche solo potenzialmente verificarsi, la segnalazione di irregolarità e di 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.

Il GARF ha il compito di:

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

Come indicato nella Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 e nel Si.Ge.Co. del MiC emanato il 29 aprile 2022 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.



Figura 2: Valutazione complessiva del rischio

All’esito delle ultime due fasi si ottiene, attraverso la combinazione delle valutazioni di probabilità e impatto, una valutazione complessiva del livello di rischio potenziale (scala utilizzata: basso – medio – alto), come descritto nella matrice (Fig. 2) di seguito rappresentata:

A completamento dell’attività di Autovalutazione del Rischio 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 (cd. *Red Flags*).

Tali indicatori fungono da “campanelli di allarme” o “cartellini rossi” e afferiscono alla presenza di specifici elementi di un processo che potrebbero configurare la presenza di uno schema di frode.

Questo processo di valutazione del rischio frode consentirà al GARF di stimolare l’esecuzione di verifiche più approfondite sui processi e di sensibilizzare ulteriormente il personale coinvolto in tutte le fasi del ciclo amministrativo e di controllo.