

FUTURA

LA SCUOLA PER L'ITALIA DI DOMANI



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero dell'Istruzione
e del Merito



Italiadomani
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO
UNITÀ DI MISSIONE PER IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

STRATEGIA ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR

Dicembre 2023

Sommario

1. Definizioni e acronimi	3
2. Quadro normativo	6
3. Premessa	11
4. Strategia generale antifrode del PNRR	12
4.1. Organismi, stakeholders e strumenti a supporto delle misure antifrode	13
4.1.1. <i>Organismi e stakeholders europei</i>	13
4.1.2. <i>Organismi e stakeholders nazionali</i>	14
4.1.3. <i>Strumenti.....</i>	15
5. La strategia antifrode dell'Unità di Missione PNRR Istruzione	16
5.1. Descrizione delle procedure volte a garantire misure antifrode efficaci e proporzionate	17
5.1.1. <i>Fase della "Prevenzione"</i>	19
5.1.1.1. <i>Attività di formazione e sensibilizzazione</i>	19
5.1.1.2. <i>Politiche di etica e integrità.....</i>	20
5.1.1.3. <i>Monitoraggio periodico del rischio di frode.....</i>	22
5.1.1.4. <i>Stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità.....</i>	23
5.1.2. <i>Fase di "Individuazione"</i>	24
5.1.3. <i>Fase di "Segnalazione e indagini"</i>	25
5.1.3.1. <i>Il Whistleblowing.....</i>	25
5.1.3.2. <i>Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza</i>	26
5.1.3.3. <i>Compilazione del registro controlli sul sistema informativo ReGiS</i>	26
5.1.4. <i>Fase di "Implementazione delle azioni correttive"</i>	27
6. La valutazione del rischio frode PNRR	29
6.1. Gruppo di autovalutazione del rischio di frode	29
6.2 La metodologia.....	29

1. Definizioni e acronimi

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

Termine	Descrizione
Amministrazione centrale titolare degli interventi previsti nel PNRR	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia delle Misure) previsti nel PNRR. Nel presente documento, l'Amministrazione centrale è il Ministero dell'istruzione e del merito (MIM).
Arachne IT System	Strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione – DG EMPL e dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana – DG REGIO) in collaborazione con alcuni Stati membri per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi.
Autovalutazione del rischio di frode	Attività che permette di valutare in via preventiva l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti, al fine di individuare eventuali e ulteriori controlli efficaci per l'attenuazione del rischio individuato, al fine di ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non riescono ad affrontare con efficacia.
Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	Documento che, secondo quanto disposto dal DPR n. 62/2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.
Conflitto di interessi	Situazione nella quale l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con un richiedente
Corruzione	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come 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.
CUP	Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche.
Frode	Comportamento illecito con il quale si mira ad eludere precise disposizioni di legge. 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: <ul style="list-style-type: none"> in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa: <ul style="list-style-type: none"> (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

	<p>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;</p> <ul style="list-style-type: none"> 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); in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.
Irregolarità	Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della Unione europea mediante l'imputazione allo stesso di spese indebite.
Milestone	Traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.).
Missione	Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi generali e aree di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute).
Misura del PNRR	Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l'attuazione di progetti da questo finanziati
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode.
Opzioni semplificate in materia di costi (OSC)	Modalità di rendicontazione dei costi di progetto in cui gli importi ammissibili sono calcolati conformemente a un metodo predefinito basato sugli output, sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare ogni euro di spesa mediante singoli documenti giustificativi.
Piano triennale della formazione (PTF)	Principale strumento di pianificazione e governo della formazione del personale in cui si rappresentano le esigenze formative dell'Amministrazione e le connesse attività da realizzare nel triennio di riferimento.
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	Documento di natura programmatica previsto dalla legge n. 190/2012, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo.
PNRR (o Piano)	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021.



Progetto o intervento	Specifico progetto/intervento (anche inteso come insieme di attività e/o procedure) selezionato e finanziato nell'ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto (CUP). Il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica.
Responsabile prevenzione e corruzione (RPCT) della della	Figura inserita all'interno della Pubblica Amministrazione dall'art. 1, co. 7 Legge 190/2012 che, tra le altre funzioni, ha il compito di proporre all'organo di indirizzo politico l'approvazione e le modifiche del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCPC), verificandone l'efficace attuazione e idoneità.
Rete dei referenti antifrode del PNRR	Gruppo di lavoro costituito da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di Misure e dal referente antifrode dell'Ispettorato generale 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.
Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR	Il Si.Ge.Co. consiste nell'organizzazione, negli strumenti e nelle procedure complessivamente adottate per l'attuazione del PNRR e al fine di fornire all'UE la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale (per il PNRR anche target e milestone) grazie al sostegno dei fondi UE. Il Si.Ge.Co. risponde, pertanto, all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa europea e nazionale applicabile.
Sistema ReGiS	Sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge di bilancio n. 178/2020 (legge bilancio 2021), sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella governance del Piano.
Soggetto attuatore	Soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento/Progetto finanziato dal PNRR (coincide con il soggetto titolare del codice unico di progetto – CUP). In particolare, l'art.1, comma 4, lett. o) del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, indica che i Soggetti attuatori sono: “ <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 “alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”.
Target	Traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).
Unità di audit/Organismo Indipendente di Audit del PNRR	Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.
USR	Ufficio scolastico regionale: ufficio periferico del Ministero dell'istruzione e del merito al quale è preposto un direttore di livello dirigenziale generale, articolato in ambiti territoriali di norma provinciali (Ufficio scolastico provinciale).
Whistleblowing	Attività di segnalazione da parte di un soggetto che, nello svolgimento delle proprie mansioni, rileva un caso di frode, un rischio di frode.

2. Quadro normativo

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).
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sull'istituzione della Procura europea (EPPU), art. 86.
Regolamento (CE, Euratom) 18 dicembre 1995, n. 1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2012/966 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n. 2012/1605.
Regolamento (UE) 21 maggio 2013, n. 2013/472, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità Finanziaria.
Regolamento delegato (UE) n. 2014/204 della Commissione europea del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.
Regolamento (UE) n. 2014/910 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche del mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.
Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione europea del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al regolamento (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio.
Regolamento (UE, EURATOM) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
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
Commissione europea (2019), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy, COM/2019/512 final.
Commissione europea (2020), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM/2020/512 final
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.
Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della governance multilivello in Europa.

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

Nota EGESIF 14-0017 del 6 ottobre 2014 "Guida alle operazioni semplificate in materia di fondi strutturali e investimenti europei".

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

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

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).

Disposizioni comunitarie specifiche

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

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

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

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

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

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

Commissione europea (2021), "Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template" del 22.1.2021.

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

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

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

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.
Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 recante “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”.
Decreto-legge 31 Maggio 2021, n. 77 recante “Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.
Decreto-legge 9 giugno 2021, n.80 recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”.
Decreto-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-legge 24 febbraio 2023, n.13, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”
D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008 Regolamento di Esecuzione del Regolamento (CE) n.1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul fondo di coesione" in materia di ammissibilità della spesa.
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 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 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.
Comitato Interministeriale per gli Affari Europei del Dipartimento per le politiche europee, Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza approvate il 9 settembre 2020.
“Operational Arrangements” (OA) relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia, sottoscritti in data 22 dicembre 2021.
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”.
Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza sottoscritto in data 17 dicembre 2021.
MEF (2019), Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE - V. del 22 luglio 2019.
Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche a cura dell'Anac, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.
Decreto del Ministro dell'istruzione, del 21 settembre 2022, n. 284 che istituisce l'Unità di Missione per il PNRR

Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotata l'Unità di missione P.N.R.R., istituita presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito, adottato in data 30 dicembre 2022 con Decreto Direttoriale n. 115, in adempimento di quanto previsto dalla Circolare MEF-RGS del 10 febbraio 2022, n. 9.

Decreto del Ministro dell'Istruzione (ora Ministero dell'Istruzione e del Merito) 15 febbraio 2022, n. 29, con cui è stato individuato quale Referente Antifrode per il PNRR il Direttore generale e coordinatore dell'Unità di missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in attuazione dell'art. 7 del Protocollo d'intesa tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza.

Determina MEF RGS N.57 del 09/03/2022 recante l'istituzione del "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR" e la "Rete dei referenti antifrode".

Decreto del Ministro dell'istruzione 26 maggio 2022, n. 127, con il quale è stato adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'istruzione 2022-2024

Gruppo di autovalutazione del rischio di frode dell'Unità di missione per il PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito, istituito con nota prot. n. 109951 del 30/12/2022, successivamente modificato con decreto direttoriale 18 aprile 2023, n. 28.

Decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 31 marzo 2023, n. 60, con il quale è stato adottato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione per il triennio 2023-2025

Nota MEF RGS prot. 65687 del 06/04/2023 - Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*

3. Premessa

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

Nello specifico, ai sensi dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, 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 dell'Unione e nazionale applicabile. 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”)¹.

Nel presente documento sono raccolte, in modo organico, le procedure e le modalità con cui l'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito, istituita con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 21 settembre 2022, n. 284, 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.

Attraverso il presente documento l'Unità di Missione si propone, quindi, di fornire:

- un inquadramento della tematica relativa a frodi e irregolarità e dei principali soggetti coinvolti nella lotta e nel contrasto alle frodi nell'ambito dei contributi erogati dal PNRR;
- una *policy* in materia antifrode che sia specifica per i soggetti coinvolti nell'attuazione dei progetti, conformemente a quanto previsto dalla normativa e dalle disposizioni europee;
- un'opportuna metodologia per condurre le attività di individuazione e valutazione dei rischi di frode;
- gli strumenti utili a prevenire e contrastare i rischi di frode;
- un canale per la segnalazione delle frodi.

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

¹ Particolare rilevanza viene riservata alla verifica del “titolare effettivo”. Secondo la normativa antiriciclaggio 2019, il titolare effettivo è la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività. Nel caso di un'entità giuridica, si tratta di quella persona fisica – o le persone – che, possedendo suddetta entità, ne risulta beneficiaria. La non individuazione di queste persone può essere un indicatore di anomalia e di un profilo di rischio secondo quanto previsto dalla normativa antiriciclaggio. Tutte le entità giuridiche devono perciò essere dotate di titolare effettivo, fatta eccezione per imprese individuali, liberi professionisti, procedure fallimentari ed eredità giacenti.

4. Strategia generale antifrode del PNRR

La frode costituisce una grave minaccia per la sicurezza e gli interessi finanziari dell'Unione Europea. La protezione di tali interessi è una priorità per le istituzioni europee, che si propongono di utilizzare al meglio le risorse impiegate. Le disposizioni emanate all'interno della normativa europea manifestano, infatti, un'attenzione sempre crescente alla tematica delle frodi e la volontà quindi di intensificare le attività e i controlli antifrode.

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 riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive. Secondo le previsioni del Regolamento (UE) 2021/241, 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.

Al fine di garantire soluzioni e prassi omogenee ed efficaci in materia antifrode, in particolare relativamente all'individuazione e gestione dei fenomeni e possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi nell'attuazione di ogni singolo intervento, è essenziale la condivisione di una strategia comune e l'utilizzo di strumenti validi e trasversali a tutte le amministrazioni coinvolte.

La strategia antifrode del PNRR tiene conto della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello" decentrata, definita dal decreto-legge n. 77/2021, e si pone l'obiettivo di orientare le azioni e le misure poste in essere dalle singole Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle Misure (a vario titolo e con diversi ruoli e responsabilità) attraverso una "strategia generale comune" al fine di garantire soluzioni e prassi omogenee ed efficaci in materia antifrode (in particolare relativamente all'individuazione e gestione dei fenomeni e possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi in ogni fase di attuazione del Piano, così come nei vari processi/attività che caratterizzano il ciclo vita di ogni singolo progetto o dell'intervento nel suo complesso, grazie a strumenti condivisi di immediato utilizzo, validi ed applicabili per tutte le Amministrazioni/Soggetti coinvolti). A tal riguardo, si specifica che la struttura organizzativa multilivello definita dal decreto-legge n. 77/2021 (Governance del PNRR), sebbene preveda un sistema di coordinamento centrale da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, contempla un decentramento delle principali fasi attuative del Piano (es. selezione, attuazione, rendicontazione e controllo degli interventi) con livelli di gestione e responsabilità suddivisi tra:

- le "Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR";
- i "Soggetti Attuatori".

Pertanto, i vari livelli di governance (siano essi di natura pubblica o privata) che operano all'interno del PNRR devono impegnarsi ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà e a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e attuazione del Piano, nonché ad adottare una politica di tolleranza zero nei confronti degli illeciti mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare le attività fraudolente e, qualora si verificano, a rettificarne le conseguenze.

In relazione alle responsabilità attuative della politica antifrode, in conformità con quanto indicato dal DL 77/2021 e dal DL 13/2023, l'Ispettorato generale per il PNRR ha la responsabilità generale di:

- definire principi e raccomandazioni in tema di contrasto alle frodi, alla corruzione, al conflitto di interessi e al doppio finanziamento nell'attuazione del PNRR;
- sviluppare e diffondere la Politica antifrode del PNRR;
- presiedere i lavori della Rete dei referenti antifrode del PNRR.

Alle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR è demandata la responsabilità della gestione ordinaria dei rischi di frode e degli specifici Piani di azione (cfr par. 5) come rilevati nella valutazione dei rischi di frode e, in particolare, di:

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

4.1. Organismi, stakeholders e strumenti a supporto delle misure antifrode

4.1.1. Organismi e stakeholders europei

I principali Organismi europei preposti alla lotta alle frodi sono i seguenti:

- OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode): indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'Unione Europea e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione Europea.
- Ufficio della Procura Pubblica Europea (EPPO): la nuova Procura indipendente dell'Unione Europea, attiva da giugno 2021, è responsabile di indagare, perseguire e promuovere il giudizio dei reati contro gli interessi finanziari dell'UE. Questi includono diversi tipi di frode, frode IVA con danni superiori a 10 milioni di euro, riciclaggio di denaro, corruzione, ecc. EPPO conduce le indagini e promuove l'azione penale, esercitando le funzioni di Pubblico Ministero presso i tribunali competenti degli Stati membri partecipanti, fino alla definizione della controversia. Dall'inizio della sua attività, l'EPPO ha registrato più di 2.500 denunce di reati provenienti dagli Stati membri dell'UE partecipanti e da soggetti privati. Sono state aperte più di 500 indagini, con alcune denunce di reati ancora in fase di valutazione.
- Corte dei Conti Europea: svolge attività di controllo indipendenti sull'utilizzo dei fondi dell'Unione Europea. La Corte valuta se le operazioni finanziarie sono state registrate correttamente ed eseguite in maniera legittima e regolare. In ambito agricolo effettua controlli sull'affidabilità dei conti dell'Unione Europea che comprendono anche attività di audit presso gli Stati membri e i rispettivi Organismi Pagatori e informa l'OLAF circa eventuali sospetti o informazioni relativi a possibili frodi.
- CO.CO.LAF (Comitato consultivo lotta alla frode della Commissione): ha sede a Bruxelles, presso la Commissione europea, e può essere considerato l'omologo del COLAF nazionale (vedi infra). Ne sono membri i Delegati antifrode dei 28 Paesi dell'Unione. Nel consesso vengono discussi i risultati ottenuti e le strategie antifrode da adottare, a fattor comune, in tutti i Paesi dell'Unione.
- GAF (Gruppo Antifrode): costituisce uno degli Organi preparatori del Consiglio, inserito nell'ambito del settore "Economia e Finanza". Il Gruppo, con sede a Bruxelles, cura la fase di predisposizione tecnica dei progetti normativi europei (Regolamenti, Direttive, ecc.) nel settore antifrode, per la successiva discussione ed approvazione da parte del Consiglio europeo e del Parlamento europeo. Per prassi si svolgono circa 10 riunioni all'anno. I Componenti del Nucleo sono, di norma, i "delegati antifrode" italiani deputati a partecipare alle riunioni del "GAF" in stretta collaborazione con la Rappresentanza permanente italiana presso l'U.E.
- AMLA: Nuova autorità dell'UE per la lotta al riciclaggio, che la Ue istituirà a partire dal gennaio 2023, al fine di promuovere il funzionamento efficiente del quadro dell'Unione in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo.

4.1.2. Organismi e stakeholders nazionali

I principali organismi e *stakeholders* nazionali preposti alla lotta alle frodi sono i seguenti:

- Corte dei conti: controlla la gestione dei fondi europei, verificando le modalità di utilizzo di tali finanziamenti e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa europea e nazionale. La Corte verifica, inoltre, la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle Amministrazioni Pubbliche. Nell'esercizio di tali funzioni, collabora sia con l'OLAF sia con la Corte dei conti Europea;
- Ispettorato generale per il PNRR - Ufficio IV - Rendicontazione e Controllo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze: svolge l'attività di controllo sulle rendicontazioni inserite a sistema dalla Struttura tecnica di coordinamento delle Amministrazioni, che ricomprendono: i) la rendicontazione del conseguimento di milestone e target; ii) la rendicontazione delle spese sostenute dai Soggetti attuatori per singolo progetto.
- Autorità di Audit: incardinata all'interno del processo PNRR, la funzione di Audit di cui all'art.22, 2c) punto ii) del Regolamento (UE) 2021/241, nell'ambito del PNRR viene svolta da un Organismo indipendente di audit, individuato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti con l'UE (IGRUE) – Ufficio XIII, in modo da garantire l'indipendenza funzionale rispetto all'Ispettorato generale per il PNRR.
- Rete dei referenti antifrode: costituita, ai sensi dell'art. 3 comma 2 della Determina MEF – RGS – RR57 del 09/03/2022. Tale Rete è composta da un referente per ciascuna Amministrazione Centrale titolare di interventi, dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e/o un ufficiale del III Reparto Operazioni del Comando Generale, nonché dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, e dal referente antifrode dell'Ispettorato generale per il PNRR. Obiettivo della Rete è quello di verificare l'esistenza, presso le Amministrazioni centrali titolari di intervento, di procedure e meccanismi di segnalazione per la gestione di casi in cui si sospettino frodi.
- ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione): ha come obiettivo prioritario la lotta alla corruzione grazie alla collaborazione con le amministrazioni pubbliche, creando valore sia per i cittadini sia per le imprese.
- Unità Informativa Finanziaria UIF: istituita dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale con il ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. Relativamente al PNRR, ogni amministrazione titolare di interventi è tenuta a individuare il c.d. "Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo", incaricato di vagliare le informazioni disponibili su ciascun intervento rientrando nel piano e di valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF.
- COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea): svolge funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti, in particolare, al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali. Assicura che l'OLAF e le autorità nazionali cooperino e condividano le informazioni in modo efficiente. In Italia è individuato in seno al Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.
- Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE in seno alla PCM: svolge la funzione di Segreteria tecnica del COLAF; esercita funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali, assicurando a tal fine le connesse attività informative con la Commissione europea; segue, nei settori di competenza, i lavori degli "Organismi antifrode" dell'Unione, in particolare del Comitato europeo consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) presso la Commissione europea e del Gruppo Antifrode (GAF) del Consiglio dell'UE e, a tal

fine, cura l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi; cura il flusso delle comunicazioni (per il tramite del sistema informatico “Irregularities Management System”) in materia di indebite percezioni di fondi dell'Unione Europea; elabora i “Questionari” da trasmettere alla Commissione europea; supporta la comunicazione delle istituzioni europee e nazionali al fine di garantire una corretta informazione circa le azioni di lotta contro la frode in corso.

- Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza: con specifiche competenze in materia di entrate del bilancio nazionale e degli Enti Locali; di spesa pubblica e frodi ai bilanci comunitario, nazionale e degli Enti Locali.

4.1.3. Strumenti

Con specifico riferimento al PNRR, si elencano, a seguire, i principali strumenti che, una volta definiti nelle funzionalità, sono a disposizione per la prevenzione e contrasto alle frodi:

- ARACHNE: strumento informatico integrato per l'estrazione e l'arricchimento dei dati, sviluppato dalla Commissione Europea. La sua finalità principale è quella di aumentare l'efficienza dei controlli, rafforzando ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e l'individuazione di frodi.
- Piattaforma Nazionale Integrata Anti-Frode (PIAF-IT): progettualità europea, co-finanziata dalla CE-OLAF, conseguita in partenariato dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (AFCOS italiano) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, avente l'obiettivo strategico di consentire che i dati provenienti da fonti diverse ed eterogenee siano raccolti in modo telematico, strutturato e sicuro, nonché organizzati in una modalità integrata ed armonizzata, tale da consentire una tempestiva percezione del fenomeno in esame e fornire il necessario supporto decisionale alle Autorità preposte.
- BORIS Beneficial Ownership Registers Interconnection System: sistema di interconnessione dei registri centrali dei titolari effettivi. L'interoperabilità del sistema è assicurata dalla piattaforma centrale europea.
- Portale Infostat dell'Unità di Informazione Finanziaria: sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'UIF rappresenta l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli Organi investigativi.
- CATONE (Cooperation Agreements and Training on Objectives and New experiences): si articola in una serie di conferenze che si prefiggono lo scopo di creare un momento di approfondito confronto e di condivisione delle proprie competenze ed esperienze tra le magistrature contabili e penali (di Italia, Portogallo, Spagna, Francia e Grecia) e tutti i principali attori istituzionali - nazionali ed europei - impegnati nella gestione dei fondi e nella tutela degli interessi finanziari dell'UE. Obiettivo degli incontri è quello di promuovere una più intensa collaborazione tra tutte le Procure contabili al fine della prevenzione e della ricerca delle frodi e delle altre attività illegali oltre i livelli attuali, per migliorare la cooperazione transnazionale e multidisciplinare).
- Banca Dati Unitaria (BDU): al centro del Sistema Nazionale di Monitoraggio è alimentata a livello di singolo progetto dai Sistemi informativi Locali di tutte le Amministrazioni titolari di Piani o Programmi finanziati da risorse della coesione sulla base di regole e standard condivisi.
- Banca dati OpenCUP: è la banca dati, gestita dal Dipartimento della Programmazione Economica, che consente la consultazione del Codice Unico di Progetto (CUP), ossia il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico, strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche.
- MOP e BDAP: il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) è previsto dal legislatore nell'ambito della

Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Come stabilito nel D.lgs. n. 229/2011 il sistema mira a restituire un quadro organico degli investimenti, razionalizzando e integrando le informazioni già esistenti attraverso tre azioni principali: i) l'incrocio tra il monitoraggio delle opere e quello dei contratti attraverso l'obbligatorietà dell'associazione tra il codice identificativo dell'opera (CUP) e quello identificativo della gara (CIG); ii) il principio dell'unicità dell'invio in base al quale le informazioni già presenti, anche parzialmente, in altre banche dati non devono essere richieste nuovamente; iii) la definizione di un set informativo minimo, basato sul CUP, e condiviso tra tutti gli enti coinvolti mutuato dal tracciato per il monitoraggio dei fondi comunitari che confluisce nella banca dati unitaria (BDU) della Ragioneria Generale dello Stato.

- **BDNCP:** la Banca dati nazionale dei contratti pubblici è una banca dati istituita presso l'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici (AVCP) attraverso la quale le stazioni appaltanti possono verificare la documentazione degli operatori economici che attesta il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle pubbliche gare d'appalto di lavori, forniture e servizi. La BDNCP è prevista dall'art. 6-bis del D.Lgs. n. 163/2006, introdotto dal cd. Decreto Semplificazioni n. 5/2012 al fine di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi che gli operatori economici devono sostenere per partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici.
- **BDNA:** la Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia è istituita dall'art 96 del decreto legislativo 6/9/2011, n. 159 (Codice antimafia) presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, si propone di rendere maggiormente efficiente l'azione dello Stato contro la criminalità organizzata, accelerando il rilascio delle comunicazioni e informazioni antimafia liberatorie in modalità automatica ai soggetti titolati alla richiesta. Con Circolare del 21 giugno 2022 del Ministero dell'Interno, è stato rafforzato il contrasto alle infiltrazioni mafiose attraverso il tracciamento nella BDNA di tutti gli interventi riconducibili al PNRR, allo scopo di acquisire una mappatura degli operatori economici coinvolti nel ciclo realizzativo degli interventi ad esso connessi.

5. La strategia antifrode dell'Unità di Missione PNRR Istruzione

In tale contesto, l'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito 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", adottata dal MEF - Ispettorato generale per il PNRR.

In relazione alla valutazione del rischio è necessario premettere che gli interventi PNRR gestiti dal MIM si caratterizzano per i seguenti elementi:

- i soggetti attuatori degli interventi sono nella maggior parte dei casi soggetti pubblici, ovvero Istituzioni scolastiche statali ed Enti locali², così come definite dall'art 1, comma 2 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165; gli Enti locali sono tenuti ad elaborare i Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO), mentre le scuole sono tenute ad applicare i Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza delle istituzioni scolastiche, elaborati dagli Uffici scolastici regionali. Questo assicura, quindi, la previsione delle necessarie misure di compliance con la lotta alla frode all'interno dei soggetti attuatori.

² Per alcune linee di investimento è prevista anche la partecipazione delle scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico con modalità non commerciale, requisito che periodicamente viene verificato dagli USR, e delle fondazioni ITS Academy, formate da istituzioni scolastiche statali, università, enti di formazione, imprese, sottoposte al controllo delle Prefetture, che in ogni caso sono assimilate alle stazioni appaltanti e devono applicare alla gestione dei fondi PNRR il vigente codice dei contratti pubblici.

Inoltre, si tratta di soggetti tenuti all'osservanza della normativa specifica della contabilità di Stato ivi compresi i controlli della Corte dei conti;

- con la Legge 15/03/97 n. 59 (art.21) ed il D.P.R. dell'8/03/1999 n. 275 è stata attribuita alle Istituzioni scolastiche piena autonomia organizzativa, amministrativa, finanziaria e didattica nonché di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo (art. 21 comma 7 e seguenti e per gli aspetti finanziari, in particolare, i commi 5 e 14);
- la gestione unitaria dell'Istituzione Scolastica, la gestione delle risorse finanziarie e strumentali, i poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane nonché la responsabilità in ordine ai risultati sono attribuiti al Dirigente Scolastico in virtù dell'art. 25 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165, che assume la qualifica dirigenziale e ne ha la responsabilità legale.
- tutte le decisioni relative agli aspetti finanziari che riguardano lo svolgimento delle attività scolastiche vengono assunte sulla base di delibere del Consiglio d'Istituto, a cui competono le funzioni di indirizzo e controllo (art. 4, commi 1 e 4 del D.lgs. 165/01) presso ciascuna Istituzione Scolastica;
- il programma annuale (bilancio preventivo) e consuntivo delle Istituzioni scolastiche disciplinato, in seguito all'attribuzione dell'autonomia scolastica, dal Decreto Interministeriale n. 44 del 01/02/2001 recante Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni Scolastiche, regola tutti gli aspetti della gestione amministrativo contabile e ne prevede l'assoggettamento a revisione contabile.

In tale contesto, 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 del MIM 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.

Con riferimento alle suddette procedure ad hoc, l'Unità di Missione PNRR ha definito i seguenti strumenti di prevenzione e contrasto delle condotte illecite:

- adesione alla “**Rete dei Referenti antifrode per il PNRR**”, istituita con determina n. 57 del 9/3/2022 del Ragioniere Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), per garantire - ai sensi del citato art. 22 Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio – il corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati al Piano Nazionale di Ripresa Resilienza Italia (PNRR);
- adesione al “**Protocollo di intesa con la Guardia di Finanza**”, finalizzato alla messa in campo di iniziative volte rafforzare le procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto dei fenomeni di corruzione e delle situazioni di incompatibilità e conflitti di interesse riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell'utilizzo delle risorse del PNRR;
- nomina del “**Referente antifrode**” dell'Unità di missione”;
- costituzione del “**Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode**”;
- applicazione di meccanismi sanzionatori efficaci, dissuasivi e commisurati alle direttive UE e/o alla normativa nazionale (ad es. richiesta della restituzione dei pagamenti non dovuti maggiorati di interessi e avvio, se necessario, di procedimenti giudiziari).

5.1. Descrizione delle procedure volte a garantire misure antifrode efficaci e proporzionate

In linea con quanto indicato nella “*Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*” del MEF, l'Unità di missione del MIM promuove una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato che – ispirate ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” – si sviluppano secondo le principali fasi che caratterizzano l'intero “ciclo di lotta alle frodi”:

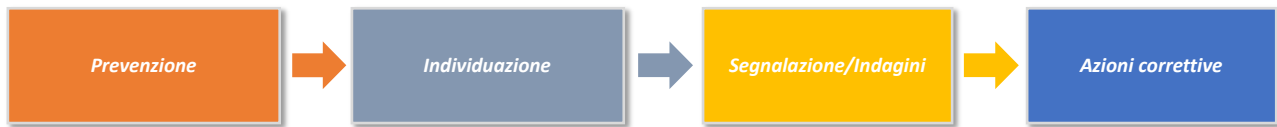


Figura 1: Il ciclo di lotta alla frode

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". A tal fine, per individuare possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi è stato previsto un processo di contrasto alle frodi (figura 1), suddiviso nelle seguenti fasi:

1. **Prevenzione:** l'Unità di missione del MIM adotta misure ed azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti/fenomeni corruttivi (sia interni che esterni), secondo quanto indicato nel Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e Trasparenza del Ministero dell'istruzione e del merito e secondo quanto emergerà dall'analisi del rischio corruttivo che verrà effettuata dal "Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode".
2. **Individuazione:** per l'individuazione di comportamenti illeciti è importante coltivare una mentalità appropriata ed essere informati/aggiornati sui possibili campanelli d'allarme che caratterizzano un potenziale rischio di frode. L'utilizzo di soluzioni operative e strumenti dinamici nell'implementare il sistema dei controlli, garantiranno efficacia ed efficienza nell'individuazione tempestiva di comportamenti fraudolenti e/o fenomeni corruttivi. A tal proposito si evidenzia che l'Ufficio di rendicontazione e controllo per lo svolgimento dei controlli amministrativo contabili procederà alla consultazione delle piattaforme informatiche citate al § 4.1.3 le quali, in parte (ARACHNE, PIAF-IT e ORBIS), sono state integrate nel sistema ReGiS (cfr. Circolare MEF RGS n.16 del 14/04/2023), con particolare riferimento alla verifica delle "titolarità effettive", nonché dei potenziali casi di "conflitto di interessi" e "doppio finanziamento".
3. **Segnalazione/Indagini:** l'Unità di missione del MIM e i soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR adottano procedure per la gestione dei casi sospetti di frode. Inoltre, l'utilizzo di adeguati meccanismi di segnalazione garantisce un ottimale coordinamento dei soggetti coinvolti nel sistema antifrode.
4. **Azioni correttive:** l'Unità di missione e i soggetti coinvolti nella gestione e attuazione degli interventi PNRR, si impegnano a monitorare il Piano di prevenzione frodi tramite adeguate procedure di follow-up; si impegnano altresì a garantire, laddove opportuno, le necessarie azioni di recupero, sanzioni e/o condanne in casi di frode, corruzione o di ogni altra attività illegale in grado di ledere gli interessi finanziari dell'Unione europea.

Questi quattro elementi del ciclo antifrode sono interconnessi fra loro e dipendenti: l'obiettivo è garantire non solo l'efficienza delle indagini, ma di permettere alle strutture di gestione l'adozione di decisioni idonee in merito al monitoraggio di casi specifici (follow-up).

In particolare, l'obiettivo primario dell'Unità di Missione è quello di **mettere in atto misure in grado di prevenire eventuali casi di frode**, prima che esse possano essere portate a compimento e, soprattutto, di evitare che un danno potenziale per il bilancio dell'Unione diventi un danno effettivo.

Dalle esperienze che emergeranno dal ciclo di gestione delle politiche di contrasto alle frodi sarà possibile svolgere, in maniera critica e obiettiva, un periodico riesame delle procedure in essere, per trarre in maniera esaustiva responsi sulle debolezze/o criticità del caso ed individuare le modifiche da apportare.

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

5.1.1. Fase della “Prevenzione”

L'Unità di Missione PNRR del MIM adotta una *policy* di contrasto alle frodi anche nell'ambito della gestione delle proprie attività. A tal fine, si adopera per diffondere al suo interno un sistema antifrode, cui è chiamato a concorrere attivamente tutto il personale. L'Unità di missione mira quindi a promuovere una cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e a facilitare la prevenzione e l'individuazione delle frodi, nonché lo sviluppo di procedure che facilitano lo svolgimento di eventuali indagini sulle frodi e sui reati connessi.

Lo sviluppo di una cultura di opposizione alla frode è essenziale, sia in quanto elemento dissuasivo per i potenziali soggetti fraudolenti, sia per rafforzare l'impegno del personale nella lotta contro la frode in seno all'Unità di missione.

Tale cultura è attualmente promossa con la messa in atto di diversi meccanismi e comportamenti generali, così come previsti da specifici atti amministrativi di seguito descritti.

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

- la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione nel personale del Ministero dell'istruzione e del merito di una “cultura etica” di lotta alle frodi (percorsi di formazione sul contrasto alle frodi, newsletter di aggiornamento per i funzionari e tutto il personale operante nell'Unità di missione, spazio web dedicato sul sito pnrr.istruzione.it, giornata dedicata alla legalità, etc.);
- politiche di etica e integrità, ovvero norme, codici e procedure che contemplano le principali regole di condotta del personale o, in generale, modelli organizzativi e programmi di compliance “anticorruzione” adottati da Amministrazioni/Enti/aziende al fine di gestire e ridurre il rischio di reati contemplati nel D.Lgs. 231/2001. Il Ministero dell'istruzione e del merito ha predisposto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione per il triennio 2023-2025, adottato con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 31 marzo 2023, n. 60, completo dei relativi allegati;
- il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di ad hoc (sistema informativo antifrode europeo ARACHNE, il sistema italiano PIAF, la comparazione con i dati presenti nei sistemi informativi del Ministero dell'istruzione e del merito relativi all'edilizia scolastica e alla gestione dei fondi strutturali, etc.);
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità

5.1.1.1. Attività di formazione e sensibilizzazione

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

Le attività di sensibilizzazione puntano in generale allo sviluppo di una cultura “etica” perseguibile anche attraverso l'adozione di un proprio Codice di comportamento, di cui si è dotato anche il Ministero dell'istruzione e del merito con decreto ministeriale 26 aprile 2022, n. 105. Il Codice definisce, ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e tenuto conto delle Linee Guida ANAC di cui alla delibera 19 febbraio 2020, n. 177, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che tutto il personale del Ministero dell'istruzione (d'ora in avanti Ministero), incluso quello con qualifica dirigenziale, è tenuto a osservare.

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

Unitamente alle iniziative di sensibilizzazione, l'attività formativa in tema di lotta alla frode è prevista a beneficio di tutto il personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nei processi di gestione degli investimenti (sia di livello dirigenziale che funzionale) e ha il duplice obiettivo di diffusione di una cultura amministrativa di prevenzione sul tema delle frodi e di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nella prevenzione, individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

Per quanto concerne le tematiche oggetto di formazione e sensibilizzazione, il Ministero dell'istruzione e del merito fa riferimento alle normative, procedure e strumenti riferiti alla lotta e prevenzione alle frodi comunitarie, ai conflitti di interessi e alla corruzione ovvero, a titolo meramente esemplificativo, ad aspetti legati a:

- Etica pubblica e competenze comportamentali;
- Quadro normativo generale sul contrasto alle frodi in ambito nazionale ed europeo;
- Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del Ministero dell'istruzione e del merito e sua applicazione alle procedure del PNRR;
- Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione per il triennio 2023-2025 del Ministero dell'istruzione e del merito;
- Workshop interno sull'applicazione del Si.Ge.Co.;
- Appalti Pubblici: il nuovo codice dei contratti pubblici;
- Procedure e strumenti di controllo degli interventi PNRR;
- Utilizzo di sistemi informativi antifrode, con particolare riferimento ad ARACHNE e PIAF.

5.1.1.2. Politiche di etica e integrità

Con specifico riferimento alle misure antifrode si precisa che il Ministero dell'istruzione e del merito, nel corso del 2021 è intervenuto su alcuni aspetti di particolare rilevanza strategica al fine di migliorare il procedimento di gestione del rischio corruttivo ed aumentare la trasparenza dell'attività svolta. Si è reso necessario, in via preliminare, effettuare una mappatura delle aree di attività maggiormente esposte al rischio corruttivo. Partendo quindi dalle singole linee di attività svolte dalle direzioni del Ministero, così come definite dal processo di riorganizzazione che ha portato alla divisione tra Ministero dell'istruzione e Ministero dell'università e della ricerca, ogni ufficio dell'amministrazione, sia centrale che periferica, ha individuato, tra le attività svolte, quali sono maggiormente esposte al rischio corruttivo, indicando anche quali misure di prevenzione sono state adottate. Da questa attività, condotta con la collaborazione dei referenti del R.P.C.T., ne è scaturita una mappatura completa dei procedimenti svolti dall'amministrazione, graduati a seconda della maggiore esposizione al rischio corruttivo. Nella medesima mappatura si è data evidenza delle misure di mitigazione del rischio esistenti e laddove queste siano assenti, o comunque non sufficienti, l'amministrazione interviene tempestivamente al fine di adottare comportamenti attivi di gestione del rischio, adottando misure di prevenzione efficaci. È stato altresì predisposto un registro degli eventi rischiosi che rappresenta per l'Amministrazione un ulteriore importante tassello nel procedimento di gestione del rischio corruttivo. Attori fondamentali delle attività previste nel Piano sono i referenti della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che sono individuati nei Capi dipartimento e nei Direttori generali delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione.

Come già sottolineato, il Ministero dell'istruzione e del merito ha adottato con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 31 marzo 2023, n. 60, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione per il triennio 2023-2025, in cui sono state indicate le misure per la gestione del rischio e sono state individuate, tenuto conto del contesto e delle peculiari finalità e funzioni del Ministero dell'istruzione e del merito, le misure generali in tema di prevenzione dei

fenomeni corruttivi: dalla trasparenza al codice di comportamento, alla rotazione del personale, all'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, alla tutela del whistleblower. Il Piano mappa le misure inerenti alla formazione di tutti i dipendenti (sui temi dell'etica e dell'integrità) e dei dirigenti e dei funzionari addetti alle aree a rischio (sulle tematiche settoriali relative alle attività che svolgono) oltre che le misure afferenti ai patti di integrità e le azioni di sensibilizzazione e rapporto con i portatori di interesse.³

Tra i principali elementi contenuti nel Piano, vi è quello relativo all'obbligo di astensione dal partecipare a decisioni o attività in situazione di **conflitto di interessi**, compreso quello di comunicare tale situazione all'amministrazione, in considerazione del principio secondo il quale tali situazioni di conflitto possono verificarsi quando esistano contrasto e incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite.

Pertanto, il personale deve astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi personali di qualsiasi natura.

A tal proposito si precisa che, nell'ambito dell'attuazione del PNRR, sono assicurati:

- **il rispetto della separazione delle funzioni e dei meccanismi di rotazione del personale;**
- **la rotazione ordinaria del personale addetto alle aree più a rischio di corruzione;**
- **l'utilizzo di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interessi e di situazioni di incompatibilità** da parte del personale esterno ed interno che opera nelle aree più a rischio (ad es. per il personale nominato componente di commissioni interne di valutazioni in riferimento a procedure di selezione di operazioni, nonché per il personale individuato a svolgere i controlli nell'ambito del PNRR). Al personale incardinato presso l'Unità di missione per il PNRR è richiesta la presentazione di tali dichiarazioni, registrando le stesse su un apposito **registro delle dichiarazioni**. Sul suddetto registro sono riportate eventuali dichiarazioni relative al conflitto di interessi e all'obbligo di astensione rese in corso d'anno su attività *ad hoc*. Al fine di rilevare le suddette incompatibilità vengono predisposte le dichiarazioni sostitutive di atto notorio (DSAN);
- **regime di inconferibilità e incompatibilità per gli incarichi dirigenziali:** secondo quanto previsto dall'art. 20 del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.", i Dirigenti debbono rendere le dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità e di incompatibilità. La dichiarazione relativa alle inconferibilità viene rilasciata all'atto del conferimento dell'incarico ed è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico stesso. La dichiarazione relativa all'insussistenza delle cause di incompatibilità deve essere rilasciata nel corso di ciascun anno. Le dichiarazioni sono pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" del Ministero dell'istruzione e del merito
- **cessazione dal rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors):** l'art. 53, comma 16-bis del D. Lgs. n. 165/2001, c.d. pantouflage - revolving doors, prevede l'attivazione di misure atte a prevenire eventuali accordi fraudolenti tra funzionari e soggetti privati nei cui confronti gli stessi dipendenti abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali nel corso dei tre anni antecedenti alla cessazione del rapporto di lavoro. La violazione della norma comporta delle pesanti sanzioni, consistenti nella nullità del contratto, eventualmente stipulato, e il divieto, per il soggetto privato, di contrarre con la Pubblica amministrazione per un periodo di tre anni nel caso che abbia contravvenuto alle prescrizioni normative;
- **il rispetto dei termini procedurali:** il mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti può rappresentare, ai sensi della L. n. 190/2012, un evento-sentinella, oltre che di cattiva amministrazione, anche di fenomeni corruttivi. Pertanto, i Dirigenti dei Servizi dell'Unità di missione per il PNRR curano il **monitoraggio periodico del rispetto dei termini procedurali** per la Struttura di competenza e

³ Cfr. <https://www.miur.gov.it/documents/20182/7014586/PTPCT+2022-2024+MI+def.pdf/c8b304cf-2143-5d49-a547-fe0ccca8312c?t=1653575615912>

adottano, qualora emergessero delle criticità, le opportune iniziative per la tempestiva eliminazione delle eventuali anomalie;

- **tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblowing)** - al fine di agevolare le segnalazioni di illecito o di irregolarità nel rispetto della riservatezza secondo le prescrizioni di legge, il Ministero dell'istruzione e del merito ha realizzato un applicativo che consente l'invio di segnalazioni, mediante una procedura informatizzata che assicura la riservatezza del flusso di dati, in modo che l'identità del segnalante sia conoscibile solo dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione. L'applicativo è disponibile al seguente link: <https://www.miur.gov.it/segnalazioni-di-illecito-whistleblower>. In merito alla tutela del segnalante, si evidenzia che, nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. La tematica è stata portata a conoscenza del personale dell'Unità di missione per il PNRR nel corso di varie sessioni formative dedicate al contrasto della corruzione.

Inoltre, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 31 marzo 2023, n. 60, è stato adottato il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2023-2025⁴**, introdotto dall'articolo 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, che rappresenta il documento unico di programmazione e *governance*, finalizzato ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, anche attraverso la semplificazione dei processi.

Inoltre, come già rilevato, con **decreto ministeriale** 26 aprile 2022, n. 105, è stato approvato il **Codice di Comportamento dei dipendenti del Ministero dell'istruzione e del merito**.

Le norme contenute nel Codice si applicano a tutto il personale dipendente ed in servizio presso il Ministero dell'istruzione e del merito (Amministrazione centrale e periferica), ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, nonché il personale comandato. Inoltre, i doveri di comportamento e gli obblighi di condotta del Codice si applicano altresì, ai collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e incarichi negli uffici di diretta collaborazione del Ministro; ai dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo di imprese e ditte fornitrici di beni o servizi in favore dell'amministrazione e che svolgano la propria attività all'interno del Ministero o presso gli USR. La violazione degli obblighi previsti dal Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare nonché, nei casi previsti, di responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile.

5.1.1.3. Monitoraggio periodico del rischio di frode

Una periodica attività di sorveglianza del rischio e della sua evoluzione nel corso dell'attuazione degli investimenti permette di applicare in modo efficace ed efficiente le strategie antifrode, garantendo il monitoraggio e il presidio continuativo dei livelli di rischio degli investimenti di competenza dell'Unità di Missione per il PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito.

a) Monitoraggio rischio progetti

Per tale tipologia di analisi è possibile sfruttare il pannello di controllo dei Progetti presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per tutte le iniziative di propria responsabilità in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi dell'investimento e i valori di rischio delle 7 categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Unità di missione potrà, pertanto,

⁴ Cfr. <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/decreto-ministeriale-n-60-del-31-marzo-2023>

definire, in una propria manualistica, una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale provvederà a specifiche segnalazioni ai soggetti interessati (Ispettorato generale per il PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, Soggetto Attuatore, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: ANAC, Guardia di Finanza, ecc.).

b) Monitoraggio rischio soggetti attuatori

Anche per tale tipologia di analisi è possibile sfruttare il pannello di controllo dei Beneficiari presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per i soggetti classificati quali soggetti attuatori dei progetti in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi del soggetto e i valori di rischio delle 7 categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". L'Unità di missione definirà, in una propria manualistica, una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale provvederà a specifiche segnalazioni ai soggetti interessati (Ispettorato generale per il PNRR, Direzione/Dipartimento responsabile, ecc.) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (es: ANAC, Guardia di Finanza, ecc.).

c) Monitoraggio evoluzione del rischio progetti

Questa tipologia di analisi permette di procedere alla consultazione delle evoluzioni di rischio delle operazioni finanziate nell'ambito della riforma/investimento PNRR di propria responsabilità. A tal scopo è possibile, sul sistema ARACHNE, procedere all'elaborazione ed estrazione, dal pannello "evoluzione del punteggio di rischio del progetto", delle liste di progetti che presentano, alla data di estrazione, i maggiori valori di incremento del punteggio complessivo di rischio comparando il punteggio risultante alla data della valutazione precedente con quello nuovo.

In coerenza con quanto raccomandato dalla *"Strategia generale antifrode per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza"* emanata dall'Ispettorato generale per il PNRR – MEF e dall'Allegato 8 delle *"Linee Guida Nazionali per l'utilizzo di ARACHNE"*, gli esiti delle attività di monitoraggio del rischio saranno organizzati all'interno di una specifica reportistica.

5.1.1.4. Stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità

In conformità con le previsioni dell'art. 7 comma 8 del Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, le Amministrazioni centrali titolari di Misure previste dal PNRR possono beneficiare delle attività di collaborazione e cooperazione istituzionale con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie - aderendo al Protocollo d'Intesa⁵ stipulato in data 17/12/2021 tra il MEF - Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale del Corpo.

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

La collaborazione tra il MEF-RGS- Ispettorato generale per il PNRR e la Guardia di Finanza è basata su specifiche attività previste nel Protocollo e in particolare:

⁵ L'adesione unilaterale al Protocollo di Intesa tra MEF e GDF, anche ai sensi dell'art. 4 del medesimo accordo, potrà avvenire attraverso la manifestazione di interesse da parte del responsabile della prevenzione dei rischi di frode individuato presso la stessa Amministrazione responsabile.

- un continuo scambio di informazioni e notizie circostanziate verso il Nucleo Speciale della GdF ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria, di cui l'Ispettorato generale per il PNRR sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni di monitoraggio e controllo a livello centrale;
- l'invio di segnalazioni al Nucleo Speciale di interventi, Soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio sulla base delle attività di valutazione del rischio frode svolte dai Gruppi di lavoro costituiti presso ciascuna Amministrazione anche attraverso l'utilizzo di specifici sistemi informativi, tra cui l'applicativo della Commissione europea "Arachne" e la piattaforma nazionale "PIAF-IT";
- la partecipazione del Corpo al processo di coordinamento delle attività di analisi e valutazione dei rischi nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode" del PNRR.

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

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

L'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito quale Amministrazione centrale titolare di misure PNRR ha aderito unilateralmente al protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza (art. 7) al fine di:

- mettere a disposizione dell'Ispettorato generale per il PNRR e del Nucleo Speciale tutte le informazioni in possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi finanziati dal Piano;
- segnalare all'Ispettorato generale per il PNRR e al Nucleo Speciale 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 cui è titolare (ad es. a seguito di specifica attività di analisi del rischio effettuata anche attraverso i sistemi informativi antifrode ARACHNE/PIAF);
- assicurare la propria collaborazione, all'Ispettorato generale per il PNRR e al Corpo, al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese all'interno della strategia antifrode del Piano.

Le informazioni e le risultanze delle attività di collaborazione, anche ai fini del rispetto della riservatezza e tutela dei dati personali, verranno fornite e/o richieste al responsabile dell'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito.

5.1.2. Fase di "Individuazione"

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

- lo svolgimento dei controlli ordinari amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente ad opera di tutti i soggetti coinvolti nella filiera attuativa del PNRR (dal Soggetto attuatore, all'Unità di missione PNRR, all'Ispettorato generale per il PNRR) a garanzia della legittimità e regolarità amministrativo-contabile delle spese e delle procedure esposte a rendicontazione e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse;

- lo svolgimento di controlli aggiuntivi PNRR (dunque ulteriori rispetto ai controlli ordinari di competenza) effettuati dall'Unità di missione PNRR sulla correttezza e la regolarità delle spese (e delle procedure) nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento di target e milestone secondo tutte le condizionalità specifiche ed orizzontali previste dall'Annex alla CID e dagli "Operational Arrangements".

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

5.1.3. Fase di "Segnalazione e indagini"

Con riferimento alla fase di segnalazione delle frodi sospette e accertate, l'Unità di missione per il PNRR adotta le seguenti misure:

- istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione, compreso il sistema di *Whistleblowing*, già attivato dal Ministero dell'istruzione e del merito
- segnalazione agli Organi di Polizia Giudiziaria e attuazione del Protocollo di intesa con la Guardia di finanza;
- registrazione tramite il Sistema informativo ReGiS - Registro dei controlli - di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti attuatori e/o dall' Unità di Missione per il PNRR del Ministero.

Si evidenzia che per le Amministrazioni pubbliche così come per i soggetti privati coinvolti nella governance del PNRR sussiste l'obbligo di adozione di provvedimenti conseguenti alla segnalazione o all'accertamento di irregolarità, i quali possono comportare, nei casi previsti dalla legge, l'obbligo di informare e denunciare tempestivamente i casi all'autorità giudiziaria competente. Anche nei casi in cui la rilevazione e la segnalazione venga effettuata da Organismi di controllo "esterni" al Sistema di governance del PNRR (es. organi di Polizia tributaria o giudiziaria, organismo indipendente di Audit nazionale, Commissione europea, ecc.), la valutazione delle competenti Amministrazioni si estrinsecherà nell'accertamento della effettiva sussistenza della irregolarità/frode rispetto alle norme europee e nazionali applicabili, nella verifica e quantificazione degli importi "irregolari" e nella conseguente sospensione della erogazione delle somme e/o nell'adozione di provvedimenti correttivi (compensazione/recupero). L'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito provvede ad informare tempestivamente l'Ispettorato generale per il PNRR di tutti i casi di sospetta irregolarità/frode rilevati nonché seguire puntualmente l'iter dei procedimenti amministrativi/penali connessi e darne costante aggiornamento degli sviluppi attraverso il sistema informativo ReGiS – Registro dei controlli.

5.1.3.1. Il Whistleblowing

Il Whistleblowing, o segnalazione di un presunto illecito, è un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione".

"Con il termine whistleblower si intende il dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala illeciti di interesse generale e non di interesse individuale, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro" in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179. Pertanto, il dipendente pubblico che segnala un illecito 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.

In attuazione della normativa vigente e a tutela della riservatezza e dell'anonimato del segnalante, il Ministero dell'istruzione e del merito ha implementato una specifica sezione dedicata all'interno del proprio sistema informativo e sul sito web dell'amministrazione, sezione Amministrazione trasparente, consultabile al seguente url: <https://www.miur.gov.it/web/guest/segnalazioni-di-illecito-whistleblower>.

La procedura di segnalazione coinvolge non solo i dipendenti pubblici come whistleblowers, conformemente a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, ma anche i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi nonché delle imprese che realizzano infrastrutture.

La riservatezza della identità del segnalante è garantita da un apposito protocollo di crittografia utilizzato per le segnalazioni che pervengono tramite piattaforma informatica.

Da tale sezione è possibile accedere al form di compilazione attraverso il seguente link: <https://whistleblowing.istruzione.it/>.

La piattaforma consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti, nonché la possibilità per l'ufficio del RPCT del Ministero di comunicare in forma riservata con il segnalante, garantendo a quest'ultimo l'anonimato. L'identità del segnalante, infatti, viene segregata dal sistema informatico ed il segnalante, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal predetto sistema, potrà "dialogare" con il RPCT in maniera personalizzata tramite la piattaforma informatica.

Con riferimento al trattamento del rischio e, in particolare, per la tipologia della misura in oggetto, il Ministero dell'istruzione e del merito prevede la realizzazione di una campagna di informazione e di sensibilizzazione rivolta al proprio capitale umano e finalizzata a diffondere la conoscenza del portale dedicato.

5.1.3.2. Applicazione del Protocollo di Intesa con Guardia di Finanza

Attraverso l'adesione al protocollo d'intesa RGS/Guardia di Finanza (art. 7), l'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito si avvale del supporto del Corpo segnalando al Nucleo Speciale (e all'Ispettorato generale per il PNRR) 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 cui è titolare (ad es. a seguito di specifica attività di analisi del rischio effettuata anche attraverso i sistemi informativi antifrode ARACHNE/PIAF).

È altresì previsto il costante confronto la medesima "Rete dei Referenti Antifrode" del PNRR, al fine di concordare modalità di attuazione del dispositivo antifrode e delle attività di controllo che prevedono la possibilità di programmare, per il Corpo, interventi da svolgere su base geo- referenziata, anche in forma coordinata con le attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato e/o delle Amministrazioni centrali.

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

5.1.3.3. Compilazione del registro controlli sul sistema informativo ReGiS

La segnalazione tempestiva ed efficace dei casi di irregolarità/sospetta frode rappresenta l'attività cardine sulla base della quale vengono successivamente rappresentate, dagli Uffici/Organismi competenti, le risultanze delle attività svolte ai vari livelli di gestione del PNRR. A tal fine, è prevista all'interno del Sistema informativo ReGiS un'apposita procedura attraverso la quale le Amministrazioni titolari di Misura dovranno registrare nel Registro Controlli/Debitori informazioni e dati riguardanti i casi di irregolarità e sospetta frode rilevate.

Tale procedura, inoltre, consente anche all'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito di dare contezza delle attività di competenza, ovvero delle azioni correttive (recupero e sanzioni) poste in essere.

Con riferimento specifico alla fase di follow-up dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero, la strategia antifrode del PNRR richiede alle Amministrazioni di prevedere specifiche procedure che assicurino l'adozione di misure correttive che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche così come l'applicazione della rettifica finanziaria a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma eventualmente già erogata.

L'applicazione delle rettifiche finanziarie e dei recuperi segue uno specifico iter procedurale già previsto nel Sistema

di Gestione e Controllo dell'Unità di missione per il PNRR, fermo restando l'obbligo di comunicazione ai pertinenti uffici dell'Ispettorato generale per il PNRR. Resta inteso che in esito alla rilevazione di irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata), l'Unità di missione per il PNRR pone in essere ogni azione necessaria a evitare il rischio che la stessa si ripresenti.

In tal senso, apposite informative in merito ad eventuali irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata) nonché di eventuali nuovi rischi riscontrati o potenziali sulle Misure/Interventi di propria competenza intercettati nell'ambito delle attività di audit interne ed esterne saranno trasmesse al "Gruppo di autovalutazione del rischio frode" di, costituito presso il Ministero. In tal modo, il "Gruppo di autovalutazione" potrà procedere – previa analisi delle informazioni ricevute - a valutare l'impatto sul sistema antifrode ed eventualmente all'individuazione di azioni migliorative o correttive (Piano di azione).

5.1.4. Fase di "Implementazione delle azioni correttive"

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

Con riferimento alla fase di **follow-up dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero**, l'Unità di missione adotta specifiche procedure in grado di assicurare:

- **Padozione di misure correttive** che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche ovvero la predisposizione di ulteriori misure antifrode efficaci e proporzionate;
- **L'applicazione di rettifiche finanziarie** 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.

Nel caso in cui vengano riscontrate delle presunte irregolarità nel corso delle attività di controllo, il Responsabile dell'Ufficio Rendicontazione e Controllo dell'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito avvia il contraddittorio con il soggetto interessato, trasmettendo la relazione con l'evidenza delle anomalie rilevate, richiedendo le necessarie integrazioni o controdeduzioni. L'Ufficio Rendicontazione e Controllo valuterà le integrazioni o le controdeduzioni fornite e qualora siano presenti elementi di non conformità, adotterà idonee azioni correttive per la rimozione/correzione di eventuali irregolarità accertate e per la rettifica, se del caso, degli importi rendicontati ritenuti irregolari.

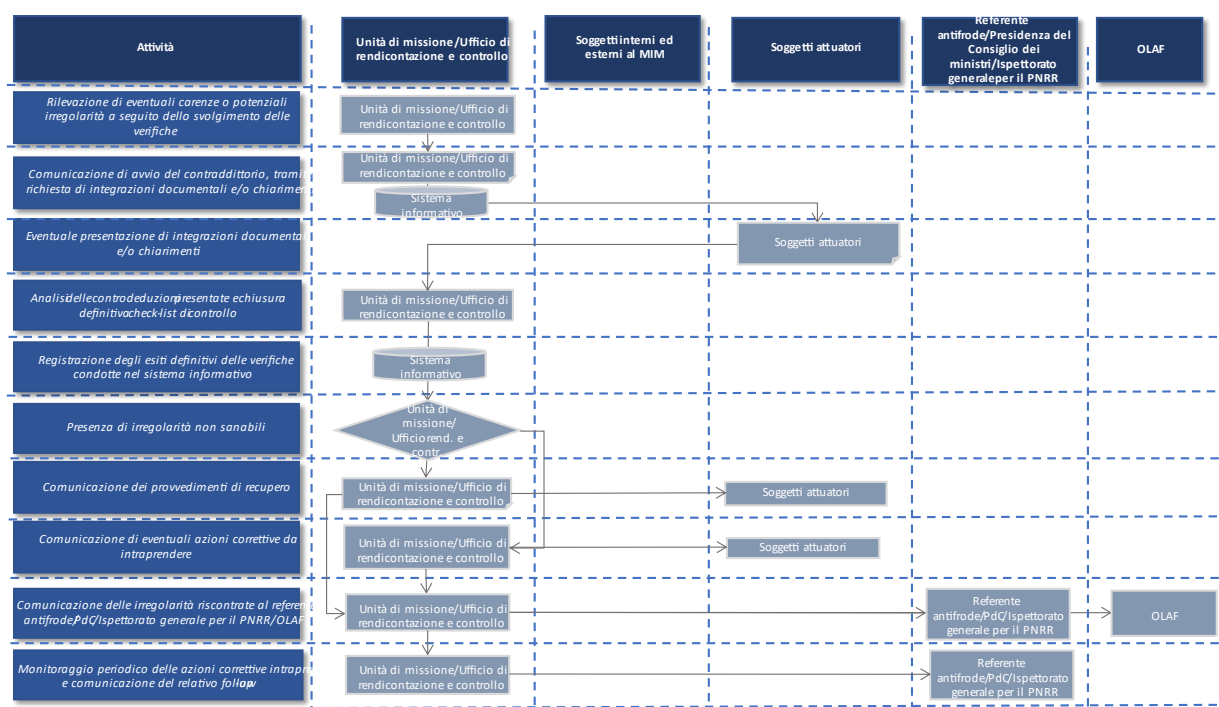
Nell'ipotesi di presunta irregolarità segnalata da parte di Organismi di controllo esterno nazionali ed europei (es Organismo indipendente di Audit del PNRR, Corte dei conti, GdF, altri organismi di polizia giudiziaria, ecc.) o altre fonti (es. whistleblowing), le attività previste sono riassunte nei seguenti step:

- **avvio istruttoria:** l'Ufficio Rendicontazione e Controllo provvede alla valutazione della segnalazione avviata che dovrà contenere tutti gli elementi essenziali relativi alla irregolarità riscontrata. L'Ufficio di Rendicontazione e Controllo potrà inoltre richiedere ulteriori chiarimenti al Soggetto Attuatore interessato, che potrà avviare un contraddittorio per verificare l'effettiva natura dell'irregolarità, ancora presunta. Il Soggetto Attuatore potrà fornire documentazione aggiuntiva in merito alle spese sostenute e alle procedure adottate. In attesa che questa prima fase si concluda, in presenza di gravi indizi di irregolarità, fino a completo accertamento della sussistenza o meno della stessa, l'Amministrazione può adottare una sospensione cautelativa del finanziamento con atto motivato e comunicato al soggetto attuatore ai sensi della Legge 241/90;
- **conclusione istruttoria:** al termine della fase istruttoria e acquisiti tutti gli elementi utili per procedere ad un adeguato approfondimento del caso in esame, si potrà pervenire a due differenti conclusioni:
 - i) insussistenza dell'irregolarità,** con conseguente interruzione dell'eventuale sospensione cautelativa del finanziamento. L'Unità di missione informa gli organi di polizia giudiziaria coinvolti della valutazione di non rilevanza della segnalazione ai fini dell'ammissibilità delle spese al PNRR;
 - ii) accertamento dell'irregolarità,** rilevata in fase di controllo.

L'irregolarità rilevata può essere:

- **“sanabile”**, laddove si tratta di mero errore materiale o procedurale, ad esempio nella fase di rendicontazione da parte del Soggetto attuatore o realizzatore. In questo caso, non viene applicata alcuna sanzione a patto però che il Soggetto attuatore provveda a correggere l'errore materiale dando, quindi, pieno seguito all'azione di follow-up della criticità rilevata;
- **“insanabile”**, laddove ci si trovi dinanzi a criticità relative alla corretta applicazione di norme in materia, ad esempio, di appalti pubblici. In tal caso, si procederà necessariamente alla decurtazione dell'importo richiesto in sede di rendicontazione.
- **rilevazione delle irregolarità** nella specifica sezione nel **“Registro Controlli”** al fine di mantenere traccia di ogni irregolarità rilevata, a seguito di contestazioni amministrative e/o giudiziarie.

Di seguito si rappresenta, sinteticamente, il diagramma di flusso finalizzato ad illustrare le relazioni tra l'UdM e gli altri soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di sorveglianza e gestione delle irregolarità e rischi di frode (tra cui casi di corruzione e conflitti di interessi).



6. La valutazione del rischio frode PNRR

6.1. Gruppo di autovalutazione del rischio di frode

Il **Referente Antifrode per il PNRR del Ministero dell'Istruzione e del Merito**, in attuazione dell'art. 7 del Protocollo d'intesa tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza, è stato nominato con Decreto del Ministro dell'Istruzione (ora Ministero dell'Istruzione e del Merito) 15 febbraio 2022, n. 29, ed è stato individuato nella persona della dott.ssa Simona Montesarchio, Direttore generale e coordinatrice dell'Unità di missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza a titolarità del Ministero dell'Istruzione e del Merito.

Il referente antifrode adempie a tutti gli impegni previsti dal protocollo di intesa tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza, nel rispetto della normativa vigente in materia.

Inoltre, al fine di adottare *“le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi”*; ai sensi dell'art. 8 comma 4 del DL 31 maggio 2021, n. 77, l'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito ha istituito, con nota prot. n. 109951 del 30/12/2022, il **Gruppo di autovalutazione del rischio di frode**, successivamente modificato con decreto direttoriale n. 28 del 18 aprile 2023, composto dal Referente antifrode, dai Dirigenti dei tre Uffici dirigenziali, da 6 funzionari dell'Unità di missione, con il compito di effettuare la valutazione del rischio frode delle misure di competenza e adottare le relative azioni preventive e di mitigazione misure.

Il Gruppo si dota di un proprio Regolamento interno e svolge le seguenti principali funzioni:

- **Effettua la valutazione** avvalendosi dello “Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*” diffuso dall'Ispettorato generale per il PNRR e condiviso con la Rete dei referenti antifrode del PNRR (nota prot. 65687 del 06/04/2023). Lo strumento definisce la procedura da seguire per l'analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR;
- **raccoglie 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);
- **definisce specifici Piani di Azione** nei quali pianificare l'elenco di nuovi controlli e/o di misure antifrode “supplementari” (ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) e “proporzionate” rispetto ai rischi individuati, al fine di mitigare i rischi stessi e riportarli a livelli ritenuti accettabili;
- **monitora il “sistema” antifrode** PNRR posto in essere e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nei piani di azione;
- **rivede periodicamente la valutazione** effettuata, a seconda dei livelli di rischio e delle istanze di frode.

Con riferimento alla frequenza delle riunioni e della valutazione, è previsto che il Gruppo si riunisca periodicamente, almeno una volta l'anno, in modo da garantire un monitoraggio costante del sistema antifrode e, quindi, di garantire l'aggiornamento della valutazione. Tale frequenza potrà essere modificata sulla base dei livelli di rischio, per come rilevati dal Gruppo stesso.

6.2 La metodologia

Ai fini del rispetto del principio della sana gestione finanziaria (art. 22 del Reg. UE 2021/241), il Gruppo assicura un'appropriata gestione dei rischi attraverso l'elaborazione di procedure idonee a identificare:

- le attività potenzialmente soggette all'insorgenza dei rischi;
- le azioni e le misure adeguate a prevenire la configurazione dei rischi.

La metodologia adottata dal Gruppo nell'ambito della procedura di gestione dei rischi è coerente con le indicazioni fornite a livello comunitario⁶ e nazionale ⁷.

La valutazione del rischio consentirà di identificare i rischi più critici per l'organizzazione su cui è prioritario intervenire, attraverso il rafforzamento e/o l'identificazione e implementazione di idonee misure di gestione del rischio. In particolare, per ciascun processo, la valutazione del rischio frode prevede una fase preliminare di ricerca, raccolta, studio e analisi della documentazione pertinente, per l'individuazione: degli schemi di frode rilevanti; del contesto esterno e interno in cui l'Unità di missione opera; delle modalità operative attraverso cui potrebbe aver luogo la potenziale commissione di atti fraudolenti in danno del bilancio dell'Unione Europea.

Le procedure di gestione dei rischi sono state definite sulla base del livello e della tipologia dei rischi riscontrabili, avendo particolare riguardo per quelli qualificati con "livello elevato", nonché in rapporto alla tipologia di beneficiari e alle operazioni interessate.

La gestione dei rischi presuppone, pertanto, un'analisi e una valutazione degli stessi al fine di individuare i rischi principali per l'attuazione e la gestione delle misure PNRR e definire, di conseguenza, strumenti, sistemi di controllo e misure correttive idonee a prevenire e/o mitigare i rischi individuati e monitorare che si collochino entro livelli ritenuti accettabili.

Per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione, il Gruppo di lavoro per la valutazione del rischio frode può utilizzare gli strumenti di lavoro che riterrà più opportuni, così come pre-condivisi con la Rete dei referenti antifrode del PNRR e formalmente approvati dallo stesso Gruppo a seguito della sua costituzione. Lo strumento di autovalutazione che il Gruppo adotterà, in linea con quello proposto dal MEF con nota prot. 65687 del 06/04/2023, terrà conto dei processi fondamentali che caratterizzano le principali fasi di attuazione del Piano (selezione, attuazione e verifica, rendicontazione M&T, rendicontazione delle spese e circuito finanziario), dei diversi livelli di governance di ciascuna fase, nonché delle modalità di attuazione degli interventi PNRR.

Al fine di eseguire la valutazione del rischio di frode, il Gruppo potrà avvalersi dello specifico supporto fornito:

- dai sistemi informativi ARACHNE e PIAF, utilizzando i dati/le informazioni che tali sistemi possono ricavare nell'ambito dell'analisi di processi e dei soggetti coinvolti;
- dei documenti di analisi/studio/indirizzo forniti dagli stakeholders istituzionali (Corte dei Conti, Guardia di Finanza, COLAF, OLAF, ANAC, Banca d'Italia-UIF) alla Rete dei referenti antifrode del PNRR.

La metodologia utilizzata per la valutazione del rischio si basa sulle seguenti 5 fasi:

1. **quantificazione del rischio lordo;**
2. **valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente previsti dal Sistema di Gestione e Controllo;**
3. **valutazione del rischio netto;**
4. **piano d'azione per mettere in atto misure antifrode efficaci e proporzionate;**
5. **definizione del target risk.**

Si precisa che, la valutazione dei rischi (lordo, netto e target) viene effettuata secondo i seguenti criteri:

- impatto, inteso come gli effetti nel caso un dato evento si manifesti;
- probabilità, intesa come la possibilità che un dato evento possa accadere.

Per quanto riguarda la **FASE 1** (quantificazione del rischio "lordo") si precisa che il "rischio lordo" corrisponde al livello di rischio senza tenere conto dell'incidenza dei controlli esistenti o previsti. Per quantificare il rischio occorre tener conto e valutare: l'impatto del rischio (lordo) – ossia quali sono le ripercussioni/conseguenze (rispetto agli

⁶ Cfr. Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 - Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures.

⁷ Cfr. Nota MEF RGS Prot. 65687 del 06/04/2023 - Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment.

obiettivi) che il rischio avrebbe qualora si concretizzi e la "probabilità" del rischio (lordo)– ossia quanto è probabile che un fatto si verifichi.

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

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

Le successive **FASI 4 e 5** riguardano, invece, l'eventuale definizione del cd. Piano di Azione e la loro attivazione dipende dagli esiti della valutazione di cui alla FASE 3. Infatti, qualora l'esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto "tollerabile" dall'Amministrazione, l'attività si può considerare conclusa a conferma di un sistema che contempla controlli e misure di prevenzione delle frodi efficaci.

Qualora l'esercizio di valutazione dia luogo a un rischio netto (residuo) ritenuto "tollerabile" dal Gruppo, l'attività si può considerare conclusa, a conferma di un sistema che contempla controlli e misure di prevenzione delle frodi efficaci.

Nei casi in cui il risultato della valutazione dovesse evidenziare un rischio residuo ancora "significativo" e/o "critico", il Gruppo di autovalutazione procederà alla predisposizione di un **Piano di Azione** ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari (ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) che dovranno rivelarsi efficaci e proporzionate per abbattere ciascuno dei rischi netti residui individuati e qualificati, attraverso il lavoro di valutazione, come rischi di livello "non tollerabile".

Il Piano d'Azione, che verrà aggiornato annualmente, terrà conto anche dei risultati dei controlli e integrerà, pertanto, le risultanze emerse dalla valutazione con quanto restituito dalle attività di campionamento e dai risultati dei controlli *on desk* e *in loco*.

In particolare, nel Piano di Azione saranno previsti:

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