

**STRATEGIA ANTIFRODE DELLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO
DELLA PROTEZIONE CIVILE
PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA**

Versione 1.0
Settembre 2024

INDICE SISTEMATICO

Definizioni e Acronimi	3
1 Quadro Normativo	8
2 Introduzione	13
3 Attuazione della Strategia Antifrode	15
3.1 La Strategia antifrode del D.P.C.....	15
3.2 I soggetti coinvolti nel contrasto antifrode PNRR- M2.1b	16
4 Il ciclo di lotta alla frode: misure e strumenti di prevenzione e contrasto	21
4.1 Fase della "Prevenzione"	21
4.1.1 Attività di Formazione e sensibilizzazione	21
4.1.2 Adozione di provvedimenti a sostegno delle politiche di etica e integrità.....	22
4.1.3 Stipula di accordi e protocolli di intesa volti a rafforzare l'osservanza del principio di legalità -Il monitoraggio periodico del rischio frode... ..	24
4.2 Fase dell'individuazione	25
4.3 Fase della "Segnalazione e indagine".....	28
4.4 Fase della "Implementazione delle azioni correttive".....	30
5. La valutazione del rischio frode PNRR.....	32
5.1 Gruppo di Autovalutazione del Rischio frode	32
5.2 Autovalutazione del rischio Frode	33

Definizioni e acronimi

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

Termine	Descrizione
Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR	Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell’attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia delle Misure) previsti nel PNRR
Amministrazioni attuatrici (Regioni o Province Autonome)	Regioni e Province autonome che, per la specifica misura M2-C4-2.1b, sono soggetti pubblici che, su base territoriale, sono responsabili dell’avvio, dell’attuazione, e della funzionalità e della rendicontazione degli interventi finanziati dal PNRR. In particolare, l’art 9, comma 1, del decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge del 29 luglio 2021, n. 108 specifica che <i>“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”</i> . Le Amministrazioni attuatrici, ai fini dell’attuazione degli Investimenti, possono avvalersi di “Soggetti attuatori” (vedi voce glossario per la definizione).
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 e ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti possono non riuscire ad affrontare con efficacia.
Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	Documento che, secondo quanto disposto dal D.P.R. n. 62/2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.
Conflitto di interessi	Situazione nella quale l’esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con un richiedente.
Corruzione	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale (art. 318 e seguenti del Codice Penale) 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 di diverso tipo), dai propri doveri d’ufficio, cioè dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli.
CUP	Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d’investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici

<p>Frode</p>	<p>Comportamento illecito con il quale si violano precise disposizioni di legge. Secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 (cfr. 95/C 316/03) relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la “frode” in materia di spese “è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi”.</p> <p>Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2017/1371 inerente alla protezione degli interessi finanziari dell'UE, la definizione di condotta fraudolenta è stata declinata come segue:</p> <p>a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:</p> <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; <p>b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa:</p> <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, che leda gli interessi finanziari dell'Unione; <p>c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla successiva lettera d), l'azione od omissione relativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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; <p>d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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) ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.
<p>Irregolarità</p>	<p>Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della Unione europea mediante l'imputazione allo stesso di spese indebite</p>
<p>Milestone</p>	<p>Traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, etc.)</p>

Missione	Risposta, organizzata secondo macro-obiettivi e aree generali di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il PNRR e articolata in Componenti. Le sei Missioni del Piano rappresentano aree “tematiche” strutturali di intervento (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute)
Misura del PNRR	Specifici investimenti e/o riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzati attraverso l’attuazione di progetti da questo finanziati
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
Opzioni semplificate in materia di costi (OSC)	Modalità di rendicontazione dei costi di progetto in cui gli importi ammissibili sono calcolati conformemente a un metodo predefinito basato sugli output, sui risultati o su certi altri costi, senza la necessità di comprovare ogni euro di spesa mediante singoli documenti giustificativi
Patto di integrità	Strumento atto a contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici, in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alle irregolarità ed il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito e integro, improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione
Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)	Documento unico di programmazione e <i>governance</i> volto ad assicurare la qualità e la trasparenza dell’attività amministrativa, dei servizi ai cittadini e alle imprese, semplificandone i processi. In esso confluiscono una serie di Piani che finora le amministrazioni erano tenute a predisporre, quali quello della performance, del lavoro agile (POLA) e dell’anticorruzione introdotto dall’art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.
PNRR (o Piano)	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato alla Commissione europea ai sensi dell’articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, notificata all’Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021
Progetto o intervento	Specifico progetto/intervento (anche inteso come insieme di attività e/o procedure) selezionato e finanziato nell’ambito di una Misura del Piano e identificato attraverso un Codice Unico di Progetto (CUP). Il progetto contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione e rappresenta la principale entità del monitoraggio quale unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, finanziaria, procedurale e fisica
Responsabile della prevenzione e della corruzione (RPCT)	Figura inserita all’interno della Pubblica Amministrazione dall’art. 1, co. 7 Legge 190/2012 che, tra le altre funzioni, ha il compito di proporre all’organo di indirizzo politico l’approvazione e le modifiche del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCPC), verificandone l’adeguatezza e l’efficace attuazione
Rete dei referenti antifrode del PNRR	Gruppo di lavoro costituito da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di Misure e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR che ha la funzione di articolare una rete di analisi e supporto a favore delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR per la gestione del rischio frode delle misure di rispettiva competenza
Richiesta di pagamento alla Commissione europea	Richiesta di trasferimento delle risorse presentata dallo Stato membro alla Commissione europea due volte l’anno, a fronte del raggiungimento di un gruppo di <i>target</i> e <i>milestone</i> concordati e indicati nel PNRR approvato, a norma dell’articolo 24 del Regolamento (UE) 2021/241

Richiesta di pagamento al Servizio centrale per il PNRR	Richiesta di pagamento (attraverso trasferimento fondi o erogazione delle risorse) presentata dall'Amministrazione centrale titolare di interventi al Servizio centrale per il PNRR in relazione al fabbisogno stimato di risorse, sulla base delle spese effettivamente sostenute dai Soggetti attuatori e/o delle previsioni sui futuri flussi di cassa, per garantire la continuità della disponibilità finanziarie a supporto dell'attuazione degli interventi e far fronte alle domande di rimborso presentate dai Soggetti attuatori
Richiesta di pagamento all'Amministrazione centrale (o Domanda di Rimborso)	Richiesta di pagamento presentata dall'Amministrazione Attuatrice all'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, a titolo di anticipazione o di rimborso delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e inserite nel sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178
Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del PNRR	Il Si.Ge.Co. consiste nell'organizzazione, negli strumenti e nelle procedure complessivamente adottate per l'attuazione del PNRR e al fine di fornire all'UE la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale ivi compreso il rispetto di target e milestone) grazie al sostegno dei fondi UE. Il Si.Ge.Co. risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa europea e nazionale applicabile.
Si.Ge.Co. PNRR del DPC	Il Dipartimento della protezione civile, in quanto articolazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, utilizza il Si.Ge.Co. da quest'ultima elaborato, ma, in considerazione della peculiarità della misura PNRR di competenza, ha pubblicato in data 07 luglio 2023, un Addendum al Si.Ge.Co. della Presidenza del Consiglio dei ministri del 12 aprile 2022, insieme a documenti di indirizzo, manualistica e linee guida afferenti la realizzazione del proprio investimento.
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 diversi soggetti coinvolti nella <i>governance</i> del Piano
Soggetto attuatore (anche di II livello)	Per l'attuazione degli interventi di cui sono responsabili, le Amministrazioni attuatrici, possono avvalersi di Soggetti attuatori esterni (es. Comuni, aggregazioni di enti locali, società <i>in house</i> , <i>etc...</i>), anche ricorrendo alle modalità previste dalla vigente normativa nazionale ed europea (appalti pubblici o accordi con <i>partner</i> e/o enti <i>in house</i>). I Soggetti attuatori possono eventualmente, a loro volta, delegare funzioni a Soggetti attuatori di II Livello. In questi casi, il Responsabile unico del procedimento - RUP fa parte della struttura del Soggetto attuatore esterno (o del Soggetto attuatore di II livello) e l'identificazione del «CUP» potrebbe essere attribuita a questo livello.
Target	Traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, <i>etc.</i>)
Unità di audit/Organismo Indipendente di Audit del PNRR	Struttura che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241
Unità di missione RGS	Struttura di cui all'art. 1, comma 1050 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 istituita presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi del PNR

Unità Organizzativa PNRR del Dipartimento della Protezione Civile	Struttura appositamente costituita con il decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2021 e che svolge le funzioni di coordinamento della gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR di competenza della Protezione Civile.
<i>Whistleblowing</i>	Attività di segnalazione, appositamente tutelata, da parte di un soggetto interno all'Amministrazione che, nello svolgimento delle proprie mansioni, rileva un caso di frode ovvero un rischio di frode

1. QUADRO NORMATIVO

Per agevolare l'individuazione dei principali riferimenti normativi di pertinenza per l'attuazione del PNRR, con particolare riferimento alle strategie antifrode, si riportano, di seguito a titolo esemplificativo e non esaustivo, le principali fonti normative nazionali ed europee in tema di gestione delle irregolarità e delle frodi al momento vigenti di cui si è tenuto conto nella stesura del presente documento.

Disposizioni comunitarie generali
Regolamento (CE, Euratom) 18 dicembre 1995, n. 1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuate dalla Commissione europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità
Regolamento (UE, EURATOM) 25 ottobre 2012 n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n. 2012/1605
Regolamento (UE) 21 maggio 2013, n. 2013/472, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria
Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della <i>governance</i> multilivello in Europa
Regolamento delegato (UE) n. 2014/204 della Commissione europea del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei
Regolamento (UE) n. 2014/910 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche del mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE
Nota EGESIF_14-0017 del 6 ottobre 2014 – <i>Guida alle opzioni semplificate in materia di costi per i fondi strutturali e di investimento europei</i>
Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione europea del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al regolamento (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”
Nota EGESIF 14-0010 <i>final</i> del 18 dicembre 2014 “Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri”
Nota EGESIF 14-0011-02 del 27 agosto 2015 “Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020”
Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360)

Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012
Regolamento (UE) n. 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla <i>governance</i> dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima
Commissione europea (2019), <i>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</i> , COM/2019/512 final
Commissione europea (2020), <i>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</i> , COM/2020/512 final
Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione
Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01)
Disposizioni comunitarie specifiche
Regolamento (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio
Commissione europea (2020), " <i>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</i> ", (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), " <i>Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans</i> " – Part 1/2, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), " <i>Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans</i> " – Part 2/2 – Template Recovery and Resilience Plans, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020)
Commissione europea (2020), " <i>Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans</i> " – Part 1/2, (SWD(2021) 12 final del 22.1.2021)
Regolamento (UE) 18 giugno 2020, n. 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) n. 2019/2088
Regolamento (UE) n. 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 2013/1303 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)
Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19
Regolamento (UE, Euratom) 16 dicembre 2020, n. 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione

Commissione europea (2021), “Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template” del 22.1.2021
Commissione europea (2021), Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01 del 18.2.2021)
Regolamento (UE) 10 febbraio 2021, n. 2021/240 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico
Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza
Nota Ares (2021) 1379239 del 19/02/2021 «Self-assessment checklist for monitoring and control systems»
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio 10160/21 UE del 06/07/2021

Disposizioni nazionali generali

Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme sul procedimento amministrativo.

Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - 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.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

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

Decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 1231 - 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.

Legge 6 novembre 2012, n. 190 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione).

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2013, n. 62 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 - 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.

Decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 - Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 2018, n. 22 - Regolamento recante i criteri sull’ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali a norma dell’articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

Disposizioni nazionali specifiche

Decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 2008, n. 196 - 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 legislativo 30 luglio 1999, n. 303 – “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.
Decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159 del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge n. 136 del 13 agosto 2010.
Legge 17 ottobre 2017, n. 161 Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D. Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.
Legge 30 novembre 2017, n. 179, recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”
MEF (2019), Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE - V. del 22 luglio 2019
Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche a cura dell'Anac, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020
Comitato Interministeriale per gli Affari Europei del Dipartimento per le politiche europee, Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvate il 9 settembre 2020
Legge 30 dicembre 2020, n. 178 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. (20G00202) (GU Serie Generale n.322 del 30-12-2020 - Suppl. Ordinario n. 46)
Decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n. 101 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 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 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 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 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, 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 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, recante “Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).”
Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 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.”
Decreto legislativo 2 gennaio 2028, n. 1 – “Codice della protezione civile”.
Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 di assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2021 che norma l'attuazione dell'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, in materia di modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell'ambito delle componenti del <i>Next Generation EU</i> .
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 agosto 2022 - Assegnazione e modalità di trasferimento alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano delle risorse finanziarie della Missione 2, Componente 4, Sub-investimento
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”

<p>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”</p>
<p>Circolare n. 9 del 10.02.2022 “<i>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</i>”</p>
<p>Circolare n. 30 del 11.08.2022 recante “<i>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”.</i></p>
<p>Determina n. 57 del 09.03.2022 recante l’istituzione del “Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR” e la “Rete dei referenti antifrode”</p>
<p>Circolare MEF n.10/2023 recante “Interventi PNRR. Ulteriori indicazioni operative per il controllo preventivo e il controllo dei rendiconti delle Contabilità Speciali PNRR aperte presso la Tesoreria dello Stato”.</p>
<p>Circolare MEF n.11/2023 recante “Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli milestone e target”.</p>
<p>CIRCOLARE RGS n. 16 del 14.04.2023 recante “Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori”</p>
<p>Circolare del 27 aprile 2023, n. 19 recante “<i>Utilizzo del sistema ReGiS per gli adempimenti PNRR</i>”</p>

2. INTRODUZIONE

In conformità con il Dispositivo di ripresa e resilienza di cui al Regolamento (UE) 2021/241, e, più nello specifico, in ossequio a quanto sancito dal suo art. 22, rubricato “Tutela degli interessi finanziari dell’Unione”, nonché in coerenza con quanto richiesto dall’articolo 125, par. 4, lett. c) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, la presente strategia si propone l’espressa finalità di descrivere ed analizzare in modo sistematico il contesto nel quale le misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza adottate dal Dipartimento della protezione civile operano, nonché gli strumenti messi in campo al fine garantire una sana e corretta gestione finanziaria delle risorse assegnate, attraverso l’efficace prevenzione, individuazione e risoluzione di possibili gravi irregolarità nell’utilizzo delle stesse.

Atteso il ruolo prioritario che la strategia antifrode assume ai fini del buon esito dell’intero Piano Nazionale, interessandone, di fatto, ogni fase, e in considerazione di quanto indicato dalla Commissione Europea nella nota EGESIF_14-0021-00 del 16 marzo 2014, “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”, con riferimento alla necessità di gestire il rischio di frode promuovendo un approccio mirato e differenziato per ogni programma e situazione, va da sé che tutti i soggetti coinvolti nell’attuazione del Piano - Amministrazione titolare, Amministrazioni attuatrici e soggetti attuatori - devono dotarsi di un valido sistema di controllo interno e di efficaci misure di prevenzione che includano un’analisi mirata dei rischi e strumenti di contenimento degli stessi, il tutto al fine di meglio garantire la corretta ed efficiente allocazione delle risorse comunitarie.

In considerazione del particolare sistema “a regia” che governa l’architettura della misura PNRR di competenza del Dipartimento, la predisposizione di una strategia volta a limitare, intercettare e reprimere episodi corruttivi a danno dei fondi europei afferenti agli investimenti di competenza del Piano, non può prescindere da una serie di verifiche effettuate in sede di controllo sia dalle Regioni, in qualità di Amministrazioni attuatrici a ciò delegate per effetto degli accordi in base ai quali sono state incaricate, sia dal DPC, in qualità di Amministrazione titolare dell’intervento in esame, al fine di assicurare al contempo una gestione del rischio di frode efficace in termini di costi, unitamente ad una disciplina volta alla massima semplificazione, in garanzia del conseguimento del complessivo miglioramento dell’agire amministrativo e dell’osservanza del generale divieto del suo aggravamento.

Si tratta di prevenire e di perseguire efficacemente, in applicazione del principio comunitario “tolleranza zero”, ogni condotta fraudolenta ai danni degli interessi finanziari comunitari, sia essa sussumibile nella fattispecie della frode fiscale, piuttosto che in quelle dell’evasione fiscale, della

corruzione, e del doppio finanziamento o in quella del conflitto di interessi.

Il presente documento descrive i principi basilari e le misure generali della strategia di lotta alle frodi che la Presidenza del Consiglio dei ministri e, di conseguenza, il Dipartimento della protezione civile ha adattato - in ottemperanza alle indicazioni fornite a livello nazionale dal Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTCPT) 2022-2024, adottato con DPCM del 29 aprile 2022, nonché del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2024-2026, adottato con DPCM del 30 gennaio 2024, che, in ossequio alle modifiche normative nel frattempo intercorse, ha assorbito al suo interno anche le disposizioni volte alla tutela della trasparenza e per la prevenzione della corruzione.

Il PIAO 2024-2026, in particolare, detta specifiche misure con riferimento ai contratti finanziati con le risorse del PNRR integrandole, in una logica di pianificazione integrata e di massima semplificazione, con gli aspetti trattati, in precedenza, in distinti atti di pianificazione delle amministrazioni pubbliche, tra cui il piano triennale dei fabbisogni, il piano della performance, il piano organizzativo del lavoro agile e il piano di azioni positive, oltre al già menzionato piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

3. ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA ANTIFRODE

3.1 La strategia antifrode del Dipartimento della Protezione Civile

La strategia di prevenzione e lotta alle frodi del Dipartimento della protezione civile in relazione alla specificità degli interventi di titolarità in attuazione di quanto previsto dalla Strategia Generale antifrode del Mef, nonché di quanto previsto dal **par. 4.8 del SIGECO dell'Ufficio del Segretario Generale -Unità di Missione PNRR**, raccoglie tutte le misure necessarie a prevenire, individuare, correggere le irregolarità, le frodi, i conflitti di interesse e ad evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, nonché attiva le necessarie misure correttive volte a ripristinare la legittimità dell'azione amministrativa e delle spese riferibili all'attuazione dei progetti qualora si individuino profili di criticità.

A tal fine, le Amministrazioni attuatrici/Soggetti attuatori a ciò delegate, in virtù degli accordi stipulati con le Regioni e le Province autonome ai sensi dell'art. 15 della L.241/90, effettuano verifiche amministrative on desk ed eventuali approfondimenti in loco (a campione), al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse in tutte le fasi dell'attuazione dell'intervento e in particolare:

- Verifiche sulla selezione dei progetti;
- Verifiche delle procedure attuative del progetto;
- Verifiche della gestione delle spese del progetto.

Gli esiti di tali verifiche vengono registrati nel sistema informatico ReGiS e, in caso di riscontrate irregolarità, il Dipartimento, in qualità di Amministrazione titolare, segnalerà all'Ispettorato Generale per il PNRR del MEF eventuali criticità.

I contenuti del presente documento, nell'offrire informazioni sulla strategia settoriale antifrode del Dipartimento e nel mutuare i principi e criteri generali della Strategia antifrode elaborata dal MEF-RGS nel dicembre 2023, tengono in debito conto le specificità della Missione 2-Componente 4-Investimento 2.1 b di titolarità del Dipartimento.

Al riguardo, risulta opportuno offrire un quadro generale dell'Investimento sopracitato, anche al fine di comprendere il perimetro di azione di questo Dipartimento.

Il **Dipartimento della Protezione Civile** coordina gli interventi in favore delle aree colpite da calamità a cui sono destinati **1.2 miliardi di euro** per il ripristino delle strutture e infrastrutture danneggiate e per la riduzione del rischio residuo sulla base di piani di investimento elaborati a livello

locale, nell'ambito della Missione 2, Componente 4 del PNRR. Detto piano destina 15,06 miliardi di euro alla tutela del territorio e della risorsa idrica. In particolare, sono assegnati 2,49 miliardi di euro per l'Investimento 2.1 “*Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico*”.

Si tratta di interventi strutturali, per mettere in sicurezza il territorio da frane o ridurre il rischio di allagamento, e non strutturali, ovvero misure previste dai piani di gestione del rischio idrico e di alluvione, per la salvaguardia del territorio, la riqualificazione, il monitoraggio e la prevenzione.

L'investimento di 2,49 miliardi di euro è articolato in due *sub* investimenti:

2.1 a) interventi strutturali e non strutturali a cui sono destinati 1.287 milioni di euro, la cui titolarità è in capo al Commissario straordinario alla ricostruzione sui territori delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali del maggio 2023, la cui individuazione è attualmente in fase conclusiva;

2.1 b) interventi in favore delle aree colpite da eventi calamitosi di carattere atmosferico, alluvionale o idrogeologico verificatisi nel recente passato e per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi della normativa in materia di protezione civile, a cui sono destinati 1,2 miliardi di euro per il ripristino delle infrastrutture danneggiate e per la riduzione del rischio residuo individuati in piani di investimento elaborati a livello locale e approvati dal Dipartimento della Protezione Civile entro la fine del 2021.

Il coordinamento dell'investimento 2.1 b) è in capo al **Dipartimento della protezione civile** e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il decreto del 6 agosto 2021, pubblicato in G.U. il 24 settembre 2021, ha suddiviso le risorse in:

- 400 milioni di euro per “*progetti in essere*”, ovvero, progetti approvati e già avviati alla data del 31 dicembre 2021 nell'ambito dei processi di superamento delle emergenze deliberate a seguito dei citati eventi calamitosi;
- 800 milioni di euro per la realizzazione di “*nuovi progetti*”, da individuare nell'ambito della medesima area tematica della riduzione del rischio di alluvione e del rischio idrogeologico, con l'obiettivo del ripristino delle condizioni iniziali nelle aree colpite dai medesimi eventi calamitosi e di migliorare la resilienza degli stessi territori alle calamità naturali.

3.2 I soggetti coinvolti nel contrasto antifrode PNRR- M2C4 2.1b

Sul piano dell'organizzazione interna, il Dipartimento della protezione civile, dopo avere aderito,

con Nota prot. DPC-DPC_Generale-Uscita-15855-11/04/2022, al Protocollo d'Intesa del 17 dicembre 2021 tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza in materia di antifrode, ha provveduto a designare la Dott.ssa Nicoletta Giuliani, responsabile del Servizio Pianificazione strategica, controllo interno e trasparenza del Dipartimento, quale referente responsabile antifrode, ai fini della partecipazione ai lavori della "Rete dei referenti antifrode del PNRR" e alle altre attività dettagliate nella Nota di cui sopra.

In data 27 settembre 2022, con Decreto a firma del Capo del Dipartimento, rep. n. 2509, è stato, quindi, costituito un Gruppo di Lavoro denominato "Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode con riferimento all'investimento di competenza del Dipartimento della protezione civile finanziato con fondi Next Generation EU, destinati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", incaricato della redazione della presente strategia, all'esito dell'autovalutazione dei rischi di frode degli interventi del PNRR di cui il Dipartimento medesimo è titolare, elaborata utilizzando lo specifico *Tool Risk Fraud Assessment* appositamente messo a disposizione.

Il Gruppo, composto da un Coordinatore, da un Vice-Coordinatore e da n. 12 componenti appartenenti agli Uffici del Dipartimento della protezione civile, esaurite le attività di autovalutazione e di elaborazione della presente strategia, si riunirà, ora, periodicamente al fine di monitorare la corretta applicazione delle misure qui previste ed adottare, ove necessario, le più idonee misure correttive/repressive.

Il Dipartimento della Protezione Civile assolve alla gestione dei rischi di frode dei Piani di azione, così come rilevati nel già citato strumento di autovalutazione-dei rischi di frode, attraverso procedure volte a garantire:

- la dovuta diligenza nella gestione delle risorse finanziarie PNRR;
- il corretto funzionamento dei sistemi di controllo interno esistenti;
- l'implementazione e integrazione dei principi generali e delle ulteriori misure antifrode definite dall'Ispettorato Generale PNRR all'interno dei sistemi di gestione e controllo di tutti i livelli di governo e gestione degli interventi previsti nella specifica misura PNRR di cui trattasi, opportunamente adeguati in considerazione della natura degli investimenti di propria titolarità e in considerazione della *governance "a regia"* del proprio investimento, applicata all'articolazione organizzativa "multilivello e decentrata" degli interventi rientranti nell'investimento di propria titolarità.

La misura PNRR in questione, infatti, si incardina sui modelli di organizzazione degli interventi per la gestione e il superamento delle emergenze che sono abitualmente attuati, in Italia, in caso di eventi calamitosi, di origine naturale o antropica, che producano effetti tali da giustificare la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale da parte del Consiglio dei Ministri, in attuazione di quanto

previsto dagli articoli 7 e 24 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2028, recante il Codice della Protezione Civile. In base a tali modelli, in Italia il contrasto alle emergenze di rilievo nazionale è, di norma, assicurato dall'intervento coordinato dei livelli di governo, delle amministrazioni e delle strutture operative pubbliche competenti in via ordinaria. Tali soggetti ordinari operano, in emergenza, avvalendosi di disposizioni speciali che consentono, anche in deroga alle norme vigenti, di operare in maniera più semplice, più celere e più efficace. Il coordinamento dell'attuazione degli interventi è, di norma, attribuito al Presidente della Regione o Provincia Autonoma interessata dagli eventi, che assume la qualifica di Commissario delegato di protezione civile e opera avvalendosi dei citati poteri straordinari, appositamente delimitati e qualificati in Ordinanze di protezione civile, adottate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile ai sensi dell'art. 25 del citato Codice.

La peculiarità del modello di intervento italiano in caso di emergenze nazionali è la conservazione dell'assetto di competenze ordinarie, integrata con poteri e facoltà straordinarie finalizzate a potenziarne la velocità di azione e l'efficacia. In questo modo, l'azione dei diversi soggetti, nell'attuazione degli interventi nel solco delle facoltà speciali definite con le Ordinanze, avviene, salvo le citate e precisamente configurate deroghe, nel quadro dell'ordinaria disciplina ed organizzazione. Sono fatti salvi i passaggi interni, le articolazioni procedurali e le verifiche e i controlli che, la normativa ordinaria, già prevede, di modo che la gestione emergenziale non nasca priva di un preciso contesto di operatività e non si trovi, quindi, nella condizione di dover costruire dal nulla procedure e piste di controllo *ad hoc*, come sarebbe, invece, necessario, qualora venisse costruita una *governance* speciale *extra ordinem*, interamente da disciplinare con le norme primarie di relativa istituzione (come è, ad esempio, il caso di Commissari straordinari di Governo di cui il Commissario per gli interventi in Toscana, Marche ed Emilia-Romagna del maggio 2023 è un esempio). Le facoltà derogatorie previste dal Codice di protezione civile, infatti, sono, per lo più, riferite ad aspetti di carattere procedurale, con l'obiettivo di ridurre i tempi di azione e massimizzare l'efficacia degli interventi.

Nel caso della misura 2.1 b) del PNRR, cui si riferisce la presente strategia, gli ordinari sistemi e processi di controllo, come sopra preservati e attuati senza soluzione di continuità, sono stati integrati da alcune misure aggiuntive, specifiche per lo specifico contesto, la cui esigenza è emersa in occasione dell'autovalutazione del rischio e che sono evidenziate nella presente strategia.

Uno degli elementi cardine per l'efficace attuazione della "Strategia antifrode" del Dipartimento della protezione civile è rappresentato dalla cooperazione di alcuni importanti *stakeholders* istituzionali dotati di specifiche competenze e capacità nell'attuazione delle misure antifrode, prevista dalla Determina n. 57 del RGS istitutiva della "Rete dei referenti antifrode del PNRR", con tutti gli altri

attori istituzionali esterni coinvolti sui temi “antifrode/anticorruzione”. La Responsabile del Servizio pianificazione strategica, controllo interno e trasparenza del DPC., nominata Referente antifrode DPC partecipa di diritto alla “Rete dei referenti antifrode del PNRR”.

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

- ✦ la Guardia di Finanza, che partecipa quale membro di diritto ai lavori della “Rete dei referenti antifrode” (art. 3 comma 2 della Determina RGS), anche ai fini dell’applicazione del Protocollo d’intesa sottoscritto il 17/12/2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale del Corpo (art. 4), cui ha aderito anche il Dipartimento della Protezione Civile con nota DPC/PNRR/15855 del 11/04/2022;
- ✦ la Corte dei Conti, la Banca d’Italia – UIF e l’ANAC che costituiscono interlocutori istituzionali di riferimento della “Rete” (art. 3 comma 3 della Determina RGS), anche all’interno dei sottogruppi tematici di lavoro che saranno attivati all’interno della “Rete” stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/tool operativi da utilizzare per l’autovalutazione del rischio frode da parte delle Amministrazioni titolari di misure PNRR.

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

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

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

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

In linea con quanto indicato nella “Strategia generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” dell’IG PNRR del MEF di dicembre 2023, la Strategia antifrode del Dipartimento si sostanzia in una serie di azioni che si sviluppano secondo le fasi che caratterizzano l’intero “ciclo di lotta alle frodi “:

La strategia tiene conto della dimensione e della complessità delle misure del PNRR di competenza di questo Dipartimento caratterizzata da una articolazione organizzativa multilivello



4.1 Fase della “Prevenzione”

Il Dipartimento della protezione civile al fine di favorire l’attuazione della politica antifrode e, in particolare al fine di migliorare l’azione preventiva:

- incentiva la partecipazione del personale ad attività di formazione e sensibilizzazione specifica in materia antifrode;
- adotta provvedimenti a sostegno delle politiche di etica e integrità, anche attraverso la redazione di codici di condotta e modelli organizzativi idonei a gestire e ridurre il rischio di reati contemplati nel D.Lgs. 231/2001, o qualsiasi altro rischio corruttivo, in osservanza alla generale previsione di misure di contrasto di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione);
- stipula di accordi e protocolli di intesa specifici (ad es. MEF-RGS e Guardia di Finanza cui il D.P.C. ha aderito) volti a rafforzare l’osservanza del principio di legalità. In tal senso il Dipartimento ha stipulato in data 11 aprile 2022 al Protocollo d’Intesa del 17 dicembre 2021 in materia di antifrode.

4.1.1 Attività di formazione e sensibilizzazione

La strategia antifrode del DPC, in ambito PNRR, prevede l’attivazione di iniziative di formazione e sensibilizzazione finalizzate a diffondere la cultura della legalità e dell’integrità e ad aumentare il livello di condivisione e partecipazione all’obiettivo di tutela del bilancio comunitario e nazionale,

mediante il rafforzamento delle conoscenze, della consapevolezza e della pratica di tutto il personale coinvolto nei processi di gestione, controllo e rendicontazione di riforme e investimenti del PNRR.

L'attività di sensibilizzazione si fonda sulla promozione di una cultura "etica" attraverso l'adesione, da parte di tutti i dipendenti del DPC, al Codice di comportamento e di Tutela della Dignità e dell'Etica dei Dirigenti e dei Dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui si affiancano azioni specifiche del DPC volte a favorire la partecipazione del personale dipendente ad attività formative di carattere generale e settoriale, in tema di contrasto alla corruzione e lotta alle frodi nazionali e comunitarie, in tema di appalti pubblici e procedure di controllo amministrativo contabile, nonché quelle aventi ad oggetto principi, procedure e strumenti di controllo aggiuntivo PNRR, realizzate dalla SNA-Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

La formazione è ritenuta essenziale per aumentare la consapevolezza del personale in materia di frodi, per sviluppare la capacità di analisi e identificazione di comportamenti fraudolenti al fine di fornire pronta risposta nel caso in cui essi vengano rilevati.

4.1.2 Adozione di provvedimenti a sostegno delle politiche di etica e integrità – Il Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTCPT) 2022-2024 e Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2024-2026.

L'Unità Organizzativa PNRR provvede alle attività di repressione e contrasto alle frodi, in ossequio a quanto prescritto dal Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTCPT) 2022-2024, adottato con DPCM del 29 aprile 2022, nonché dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2024-2026, adottato con DPCM del 30 gennaio 2024.

I documenti menzionati, in particolare, contemplano la nozione di "rischio corruttivo", inteso come la possibilità che soggetti esterni o operanti all'interno delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, adottino comportamenti fraudolenti, idonei a pregiudicare l'attività o i risultati connessi alla gestione dei fondi legati al PNRR.

Il Dipartimento della protezione civile, al fine di fronteggiare il rischio corruttivo così come descritto, adotta una serie di misure di contrasto le quali, nel prosieguo, saranno oggetto di un'analisi dettagliata.

Quanto alle misure di carattere generale, vengono in rilievo:

- il sistema di autovalutazione del rischio, mediante l'utilizzo del *software* denominato PreCor, che consente l'individuazione delle aree maggiormente a rischio e la programmazione di misure organizzative concrete, proporzionali e sostenibili, atte a prevenire e/o mitigare i rischi, per l'intero

periodo di gestione delle risorse;

- la valutazione, attraverso l'analisi delle linee di attività, della vulnerabilità dei processi, che, in tema di gestione delle risorse PNRR, è individuata nella concentrazione del potere decisionale su una o due persone e nella complessità del processo, allorquando quest'ultimo comporta il coinvolgimento di più strutture pubbliche siano esse interne o esterne l'amministrazione;
- la rotazione ordinaria e straordinaria del personale addetto alle aree di rischio di corruzione e l'applicazione delle previsioni contenute nell'art. 6-bis legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di conflitto di interesse e obbligo di astensione;
- l'osservanza degli obblighi posti a carico del personale dirigenziale in materia di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi;
- l'applicazione della normativa in materia di *pantouflage – post-employment* (art. 53, comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001);
- il monitoraggio del rispetto dei termini procedurali e la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblowing*), mediante applicazione della disposizione contenuta nell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, recentemente modificato con D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023.

Con specifico riferimento alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nell'attuazione del PNRR, il Dipartimento vi provvede, in primo luogo, attraverso la mappatura dei rischi corruttivi.

Nel triennio 2024-2026, in particolare si provvederà all'aggiornamento del rischio corruttivo, valutando progressivamente i nuovi elementi correlati al livello di avanzamento attuativo delle misure e alle specificità connesse alle modalità di attuazione con le relative criticità.

Per quanto concerne il rischio di frodi nella gestione delle risorse finanziarie, verranno adottate tutte le necessarie misure per garantire il pieno soddisfacimento delle esigenze connesse al “ciclo di lotta alle frodi” ed in particolare misure:

- di prevenzione, utili a prevenire eventuali comportamenti illeciti;
- di individuazione, per intercettare il rischio di frodi;
- di segnalazione, per la gestione dei casi di irregolarità o sospette frodi;
- correttive, per il recupero delle somme o di azione giudiziaria.

A tal fine, e così come indicato nell'ambito della “*Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR*”, nel triennio 2024-2026, sarà rafforzato il raccordo tra la “Rete dei referenti antifrode” e il

RPCT, al fine di garantire un adeguato presidio sulla identificazione ed emersione dei casi di rischio frode, attraverso la condivisione dei dati e delle informazioni raccolti dai sistemi di controllo già esistenti, l'analisi e la valutazione periodica dei rischi di frode, utile a definire eventuali azioni (migliorative e/o correttive) da adottare, ossia conseguenti misure efficaci e proporzionate da implementare presso il Dipartimento della protezione civile.

4.1.3 Stipula di accordi e protocolli di intesa specifici volti a rafforzare l'osservanza del principio di legalità – Il monitoraggio periodico del rischio frode

Nell'attuazione della strategia antifrode il Dipartimento della Protezione Civile, quale Amministrazione titolare dell'investimento M2C4 2.1b e le Amministrazioni attuatrici/Soggetti attuatori, sulla base degli accordi stipulati ai sensi dell'art 15 della La. 241/90, realizzano una periodica attività di monitoraggio dei rischi /frode dei progetti /investimenti.

Nello svolgimento della valutazione di rischio di frode, il Gruppo operativo e le Amministrazioni attuatrici /Soggetti attuatori si riuniscono con periodicità per il monitoraggio dei progetti.

A tale fine si avvalgono del sistema antifrode europeo ARACHNE, che presenta alcune importanti funzionalità per lo svolgimento di un efficace monitoraggio, e della Piattaforma nazionale antifrode – PIAF.

Allo scopo di rafforzare le attività di monitoraggio, il MEF-RGS, come già rilevato, ha definito fin dal dicembre 2021 uno specifico accordo di collaborazione con la Guardia di Finanza finalizzato alla messa in campo di iniziative volte rafforzare le procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto dei fenomeni di corruzione e/o delle situazioni di incompatibilità e conflitti di interesse riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell'utilizzo delle risorse del PNRR e, più in generale, ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio comunitario e nazionale.

Il DPC ha aderito in data 11 aprile 2022 alle previsioni di tale Protocollo impegnandosi, così, a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, informazioni e notizie circostanziate, su misure e/o soggetti (attuatori, realizzatori o esecutori), rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria, ai fini degli autonomi approfondimenti da parte del Corpo.

Il responsabile della prevenzione dei rischi di frode presso il DPC è l'interlocutore esclusivo dell'attività di collaborazione descritta. Quest'ultimo informa i componenti del Gruppo operativo, avendo cura di preservare la tutela della riservatezza dei dati personali e sensibili.

Il DPC con l'adesione al Protocollo in parola si è impegnato a segnalare al nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, informazioni e notizie circostanziate, su misure e/o soggetti attuatori rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi o abusi di natura economica finanziaria, ai fini degli autonomi approfondimenti da parte del Corpo.

4.2 Fase della “Individuazione”

Il DPC provvede all'individuazione delle frodi nell'attuazione del PNRR attraverso un solido sistema di controllo così come descritto nel Manuale Operativo adottato in data 7 luglio 2023 e pubblicato sul sito web del Dipartimento nell' area tematica relativa all' attuazione del PNRR.

Più dettagliatamente il Dipartimento, attraverso una chiara attribuzione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti coinvolti ai vari livelli nella gestione e attuazione del PNRR garantisce:

- lo svolgimento dei controlli ordinari amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente da tutti i soggetti coinvolti quali: le Amministrazioni attuatrici/Soggetti Attuatori, l'ufficio IV “attività di superamento dell'emergenza” e l'Ufficio VI Amministrazione e Bilancio che concorrono , come da ordine di servizio del Capo Dipartimento n. 27 del 28 giugno 2024 e all'attuazione dell'investimento di titolarità del Dipartimento 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 collegate ad esse. Più dettagliatamente:

1. Un primo livello di controllo è garantito dai Soggetti Attuatori che svolgono controlli ordinari (cd. “controlli interni di regolarità amministrativa-contabile” e “controlli di gestione”) sull'attuazione degli interventi finanziati. I controlli in capo ai Soggetti attuatori vengono effettuati mediante la manualistica e gli strumenti operativi messi a disposizione dall'Unità Organizzativa PNRR del Dipartimento della Protezione Civile che, per lo scopo, ha predisposto due check list di autocontrollo focalizzate sulla verifica delle procedure di gara e sulla verifica delle spese sostenute.

Per la procedura di gara, il Soggetto attuatore, mediante l'utilizzo della check list per la verifica delle procedure di gara, provvede a verificare i seguenti aspetti:

- rispetto dei principi PNRR;
- rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici;

- rispetto del principio di pari opportunità.

Con riferimento, invece, alle spese sostenute, mediante l'utilizzo della check list per la verifica delle spese sostenute, il Soggetto attuatore provvede a verificare i seguenti aspetti:

- completezza della domanda di rimborso;
- conformità e regolarità dell'operazione;
- legittimità e regolarità delle spese rendicontate;
- completezza e regolarità della documentazione comprovante i pagamenti;
- completezza del fascicolo di progetto e conservazione della documentazione;
- rispetto dei principi trasversali

2. Un secondo livello di controllo viene assicurato dalle Amministrazioni attuatrici che, in base a quanto previsto dall'Accordo per la realizzazione dell'intervento sottoscritto con il Dipartimento, svolgono sia verifiche formali sui rendiconti presentati dai Soggetti attuatori, in base alle convenzioni stipulate, circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento delle spese, inserita nel sistema informatico ReGiS, sia attività di controllo amministrativo contabile - volte ad assicurare il rispetto della correttezza e la conformità alla normativa di riferimento delle procedure adottate per l'attuazione degli interventi e l'ammissibilità - delle spese sostenute e rendicontate dai Soggetti Attuatori, mediante l'utilizzo delle check list di controllo sulla procedura di gara e sulle spese sostenute. Nei casi in cui l'Amministrazione attuatrice coincida con il Soggetto attuatore, la stessa è tenuta allo svolgimento dei medesimi adempimenti previsti per i Soggetti attuatori. Gli esiti delle verifiche svolte vengono registrati all'interno del sistema informatico ReGiS, nell'apposito "Registro dei controlli" e verrà garantita la messa in atto di misure correttive nei casi di irregolarità, segnalando, oltre che alle autorità competenti, anche all'Ispettorato Generale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse.

3. Un terzo livello di controllo è assolto dal DPC che verifica:

a. al 100% degli indicatori del PNRR (milestone e target)

b. le richieste di rimborso dei fondi, attraverso le seguenti attività

i. verifiche formali al 100%, sulle domande di rimborso, esposte a rendicontazione dalle Amministrazioni attuatrici nonché sostenute e

realizzate dai Soggetti attuatori;

- ii. verifiche amministrative, a campione, on desk ed eventuali approfondimenti in loco (verifiche sostanziali);
- iii. verifiche per evitare il “doppio finanziamento” effettuate tramite le funzionalità del sistema informatico.

Il Dipartimento della Protezione Civile al fine di assicurare il corretto utilizzo dei fondi PNRR nonché il raggiungimento di *milestone* e *target* svolge le seguenti attività:

- verifiche formali al 100%, sulle domande di rimborso, esposte a rendicontazione dalle Amministrazioni attuatrici nonché sostenute e realizzate dai Soggetti attuatori;
- verifiche amministrative, a campione, on desk ed eventuali approfondimenti in loco;
- verifiche per evitare il “doppio finanziamento” effettuate tramite le funzionalità del sistema informatico;
- verifica al 100% degli indicatori del PNRR (*milestone* e *target*).

Gli esiti delle citate attività di controllo sono debitamente registrati all’interno del sistema informatico ReGiS. Con riferimento alle verifiche sostanziali nel “Registro dei Controlli” vengono rilevati eventuali casi di irregolarità /frode/corruzione/conflicto di interessi/doppio finanziamento. Verrà, inoltre, garantita da parte del DPC la messa in atto di misure correttive nei casi di irregolarità, segnalando all’Ispettorato Generale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione e conflitto d’interesse.

Qualora, nel corso delle verifiche amministrative *on desk* si rilevino errori, incongruenze o carenze informativo -documentali tali da elevare il livello di rischio, si procederà ad apposite verifiche *in loco*.

Per quanto concerne il sistema di controlli aggiuntivi specifici del PNRR, il DPC verifica il corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento dei *target* e *milestone* secondo tutte le condizionalità specifiche ed orizzontali previste dall’Annex alla CID e dagli “*Operational Arrangements*” tenendo conto delle linee guida emanate dal MEF l’11 agosto 2022 con la circolare n. 30. Al riguardo il DPC accerta:

- la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di *target* e *milestone* del PNRR associati ai progetti inseriti nel sistema di monitoraggio;
- la coerenza della tempistica di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto e tra l’avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa, in riferimento a tutti i progetti finanziati;

- la presenza di un'adeguata documentazione a supporto dei valori realizzati per i *target* e *milestone*.

Alla scadenza prevista per il conseguimento di *milestone e target* il DPC effettua la verifica attraverso gli strumenti di reportistica, che consentono di verificare lo stato di conseguimento degli obiettivi stabiliti, nonché tramite la documentazione probatoria (*evidence*) a supporto e le informazioni presenti sul sistema informativo ReGiS. Tale verifica viene svolta mediante l'utilizzo della check-list fornita periodicamente dal MEF RGS appositamente trasmessa alle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR.

Il DPC provvede alla compilazione di tale check list i cui punti di controllo sono volti a garantire la corretta ed esaustiva implementazione del Report di avanzamento M&T nei suoi aspetti formali e sostanziali. Tale check list è caricata nella sezione dedicata del sistema ReGiS: A seguito della formalizzazione della check list per la verifica di *milestone e target*, il Capo Dipartimento del Dipartimento della Protezione Civile provvede a redigere e firmare la dichiarazione di gestione, a titolo di attestazione per tutti i *milestone e target* oggetto di rendicontazione, connessi alle richieste di pagamento alla Commissione europea (cfr. paragrafo 7.4 “Rendicontazione di *milestone e target* all’Ispettorato Generale per il PNRR”)

In tema di rilevazione delle titolarità effettive, di prevenzione, gestione e contrasto del conflitto di interessi, e di duplicazione dei finanziamenti, in ottemperanza a quanto previsto dalle relative appendici tematiche pubblicata in materia dall’IGPNRR, il Dipartimento della Protezione Civile ha provveduto a diramare, con note del 12/06/2024 e 02/07/2024, indicazioni specifiche, a cui si rinvia per gli adempimenti di competenza. Le sopracitate note sono state pubblicate sul sito istituzionale del DPC nella sezione dedicata agli interventi PNRR.

4.3 Fase della “Segnalazione e indagine”

Ai fini di una corretta attuazione della strategia, con riferimento alla fase di **segnalazione e indagine** delle frodi sospette e accertate il DPC adotta le seguenti misure:

- istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti legittimati, tra cui il *Whistleblowing*;
- applicazione del Protocollo d’Intesa con la Guardia di Finanza sottoscritto in data 17 febbraio 2021, in particolare l’art. 4 c.2, lett. b) finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- registrazione tramite il sistema informativo ReGiSs -Registro dei controlli, di tutte le irregolarità

accertate.

L'istituto giuridico del *whistleblowing* è stato introdotto dalla l. n. 190 del 2012, che ha inserito l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, recentemente modificato con D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023.

La norma prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La Presidenza del consiglio dei ministri ha provveduto a disciplinare l'istituto di cui trattasi con il Decreto del Segretario generale del 17 gennaio 2024 (che ha aggiornato il precedente Decreto del S.G. del 9 luglio 2014), recante la "*procedura di segnalazione di illeciti. Disciplina della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd whistleblower)*", recependo le disposizioni contenute nella citata l. n. 190 del 2012 in merito all'applicazione di tale misura.

In attuazione del provvedimento menzionato, è stata disciplinata una procedura di segnalazione di illeciti che consente ai soggetti legittimati, di comunicare le informazioni sulle violazioni di disposizioni nazionali e dell'Unione Europea che ledono l'integrità della Presidenza del Consiglio o l'interesse pubblico in generale, delle quali la persona segnalante sia venuta a conoscenza nell'ambito del contesto lavorativo.

La segnalazione di cui trattasi può essere effettuata attraverso diverse modalità:

- mediante una **piattaforma informatica** il cui accesso avviene attraverso un apposito *link* pubblicato sul sito istituzionale del Governo: <https://whistleblowing.palazzochigi.it/#/>.
- mediante **consegna a mano**. In questa ipotesi, la segnalazione è presentata direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Presidenza del Consiglio dei ministri presso l'Ufficio, Via della Mercede n. 96, Roma, utilizzando l'apposito modello.
- attraverso l'utilizzo del **servizio postale**, a mezzo posta ordinaria o raccomandata, utilizzando l'apposito modello di segnalazione, che dovrà essere trasmesso al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, Via della Mercede n. 96, Roma.
- **in forma orale**: su richiesta dell'interessato, la segnalazione può essere acquisita oralmente dal RPCT della Presidenza del Consiglio dei ministri e dal personale dallo stesso espressamente incaricato ed è documentata, previo consenso della persona segnalante, mediante registrazione su un dispositivo idoneo, oppure mediante verbale.

Nel caso di frode sospetta, Il DPC ha l'obbligo di tempestiva informazione dell'Autorità

giudiziaria. Più in generale, le interlocuzioni del Dipartimento con gli organi di polizia, si estendono ben oltre i citati obblighi e procedure posti dalla normativa nazionale.

Nello specifico per il PNRR il DPC ha sottoscritto un Protocollo d'Intesa con la Guardia di Finanza nell'ambito del quale, al fine di supportare pienamente la strategia antifrode del PNRR, è previsto che le Amministrazioni centrali titolari di intervento possano segnalare, anche per il tramite del Servizio centrale presso il MEF, informazioni circostanziate di cui siano venute a conoscenza in ragione delle loro funzioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo ex art. 8 DL 77/2021 e ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico-finanziaria. Più nel dettaglio, con l'adesione al citato Protocollo d'intesa, il DPC per il tramite del Referente Antifrode:

- segnalerà al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- metterà a disposizione dell'IG-PNRR e del Nucleo Speciale tutte le informazioni in possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi finanziati dal Piano;
- segnalerà all'IG-PNRR e al Nucleo Speciale informazioni 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);
- assicurerà la propria collaborazione, all'IG-PNRR e al Corpo, al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese all'interno della strategia antifrode del Piano.

Il DPC compilerà, all'interno del Sistema informativo ReGiS, l'apposita procedura attraverso la quale si potranno riportare nel Registro Controlli informazioni e dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode rilevate. Tale funzionalità consente, attraverso l'utilizzo della Sezione dedicata ai controlli sulle spese e alla Sezione dedicata ai controlli sulla *Performance* di dare, altresì, contezza delle attività di competenza (azioni correttive) implementate.

4.4 Fase della “Implementazione delle azioni correttive”

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

Con riferimento alla fase di follow-up dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero, il DPC adotta specifiche procedure in grado di assicurare:

1. l'adozione di **misure correttive** che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche ovvero la predisposizione di **ulteriori misure antifrode** efficaci e proporzionate;
2. l'applicazione della **rettifica finanziaria** a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma indebitamente eventualmente già erogata.
3. **rilevazione delle irregolarità nella specifica sezione nel “Registro Integrato dei Controlli PNRR”** al fine di mantenere traccia di ogni irregolarità rilevata, a seguito di contestazioni amministrative e/o giudiziari.

Nel caso in cui vengano riscontrate delle presunte irregolarità nel corso delle attività di controllo a campione, l'ufficio VI -Amministrazione e Bilancio avvia il contraddittorio con il soggetto interessato, trasmettendo la relazione con l'evidenza delle anomalie rilevate, richiedendo le necessarie integrazioni o controdeduzioni.

Il DPC 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.

5. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE PNRR

5.1 Gruppo di Autovalutazione del Rischio Frode

Il DPC ha costituito in data 27/09/2022 il Gruppo operativo per Autovalutazione del Rischio Frode (di seguito GVRF), composto da un Coordinatore, da un vice coordinatore e da dodici componenti appartenenti agli Uffici del Dipartimento con il compito di provvedere a:

- valutare i principali rischi di frode con riferimento all'investimento di competenza del Dipartimento della protezione civile finanziato con i fondi Next Generation Eu, destinati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;
- redigere un documento formale da trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato – IG-PNRR, contenente la strategia antifrode per l'investimento di competenza del Dipartimento della Protezione Civile finanziato con fondi *Next Generation EU*, destinati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, da elaborare recependo e sviluppando, secondo le peculiarità dell'investimento realizzato o da realizzare, le indicazioni contenute nelle linee-guida di settore (c.d. strategia antifrode alta) diramate dalla Ragioneria Generale dello Stato – IG-PNRR;
- adottare apposita manualistica e specifici strumenti per il controllo e l'autovalutazione del rischio di frode con riferimento all'investimento di competenza del DPC finanziato con fondi *Next Generation Eu*, destinati al PNRR;
- effettuare un esame e una valutazione (periodica) dell'impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo delle Misure PNRR (investimenti e/o riforme) di competenza del DPC;
- definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati, garantendone l'attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti;
- pianificare le opportune azioni correttive e/ migliorative da attuare;
- monitorare le azioni pianificate, valutandone i progressi realizzati;
- stimolare l'adeguamento dei sistemi di gestione e controllo in relazione all'evoluzione delle eventuali fenomenologie fraudolente rilevate dal Gruppo di Lavoro nello svolgimento delle proprie attività di valutazione e controllo;

Il Gruppo di lavoro si riunisce periodicamente, più in generale, ogni qualvolta risulti necessario per far fronte a scadenze non programmate in modo da garantire un monitoraggio costante del sistema antifrode e, quindi, garantire l'aggiornamento dell'autovalutazione.

5.2 Autovalutazione del rischio di frode

L'autovalutazione del rischio frode consiste in una dettagliata analisi del rischio, e nella mappatura dei processi e delle attività che caratterizzano le principali fasi di attuazione dell'intervento PNRR di titolarità del DPC.

La mappatura dei processi è diretta alla individuazione degli eventi rischiosi che potrebbero anche solo potenzialmente verificarsi, la segnalazione di irregolarità e di situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo la possibilità per gli addetti ai lavori di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode. Come indicato nella Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 l'autovalutazione dei rischi di frode si articola in 5 fasi principali:

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



Figura 1: Valutazione complessiva del rischio

All’esito delle ultime due fasi si ottiene, attraverso la combinazione delle valutazioni di probabilità e impatto, una valutazione complessiva del livello di rischio potenziale (scala utilizzata: basso – medio – alto), come descritto nella matrice (Fig. 1) sopra rappresentata:

Al completamento dell’attività di Autovalutazione del Rischio Frode, si procederà con l’analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti, al fine di verificare che non vi siano lacune all’interno del processo e che i controlli in essere consentano di intercettare eventuali indicatori di frode (cd. *Red Flags*).

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

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