



**Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per gli Affari Europei**

*Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi  
nei confronti dell'Unione Europea*

**MISURE DI PREVENZIONE E CONTRASTO  
ALLE FRODI E AGLI ALTRI ILLECITI  
IN DANNO DEL P.N.R.R.**



SETTEMBRE 2024



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI**  
**NUCLEO DELLA GUARDIA DI FINANZA PER LA REPRESSIONE DELLE FRODI**  
**NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA**

## **INDICE**

<b>A. INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
<b>B. LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI NEL PNRR .....</b>	<b>5</b>
1. La normativa europea .....	5
2. La normativa nazionale .....	7
3. Il dispositivo nazionale di vigilanza e controllo .....	10
4. Le principali disposizioni riguardanti l'attività di monitoraggio e controllo...	20
<b>C. LA STRATEGIA GENERALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.....</b>	<b>45</b>
1. Obiettivi della strategia generale per il PNRR.....	45
2. Le fasi del "ciclo di lotta alle frodi" e le misure applicabili .....	47
3. La valutazione del rischio di frode nel PNRR .....	50
4. Lo strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR. <i>Tool Fraud Risk Assessment</i> .....	51
<b>D. I PRESIDI ANTIRICICLAGGIO APPLICATI AL PNRR .....</b>	<b>53</b>
1. L'obbligo delle pubbliche amministrazioni di comunicazione di operazioni sospette .....	53
2. Gli adempimenti di dettaglio per le Pubbliche Amministrazioni .....	55
3. Il gestore delle comunicazioni di operazioni sospette nelle Pubbliche Amministrazioni.....	57
4. Ulteriori indicazioni specifiche per le Pubbliche Amministrazioni nella gestione del PNRR .....	58
5. Il ruolo dei soggetti obbligati.....	60

<b>E. LE NORME IN TEMA DI CONFLITTO D'INTERESSI .....</b>	<b>62</b>
1. Il quadro normativo europeo .....	62
2. Il quadro normativo nazionale .....	64
<b>F. I PRESIDI ANTICORRUZIONE E DI GARANZIA DELLA TRASPARENZA ..</b>	<b>65</b>
1. Le principali misure di prevenzione della corruzione applicabili al PNRR ..	65
2. Il codice dei contratti pubblici e i presidi di legalità delle imprese.....	67
<b>G. LA PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI.....</b>	<b>70</b>

## A. INTRODUZIONE

Il **D.L. 2 marzo 2024, n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 aprile 2024, n. 56**, avente ad oggetto “**Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**”, all’art. 3, rubricato “*Misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi nell’utilizzazione delle risorse relative al PNRR e alle politiche di coesione*” ha previsto, al comma 1, che per rafforzare la strategia unitaria delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e agli altri illeciti sui finanziamenti connessi al PNRR, alle politiche di coesione relative al ciclo di programmazione 2021 - 2027 e ai fondi nazionali a questi comunque correlati, sono estese anche al PNRR le funzioni previste dall’articolo 3, comma 1, del DPR 14 maggio 2007, n. 91 in capo al **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione europea (COLAF)** di cui all’articolo 54, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Al comma 2, la norma citata chiarisce che, fermo restando quanto previsto dagli articoli 6 e 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, per le anzidette funzioni il Comitato, provvede, in particolare, a:

1. richiedere informazioni circa le iniziative adottate da Istituzioni, Enti e organismi per prevenire e contrastare le frodi e gli altri illeciti di cui al comma 1;
2. promuovere la stipulazione e monitorare l’attuazione di protocolli d’intesa di cui all’articolo 7, comma 8, del citato decreto-legge n. 77 del 2021;
3. valutare l’opportunità, anche sulla base dell’attività sub 1., di elaborare eventuali proposte, anche normative, da sottoporre alle Amministrazioni competenti ovvero alla Cabina di Regia di cui all’articolo 2 del citato D.L. n. 77 del 2021;
4. sviluppare attività di analisi anche con riguardo all’andamento dei risultati dell’azione di prevenzione e contrasto delle frodi e degli altri illeciti.

Al fine di agevolare l’assolvimento delle nuove funzioni affidate al COLAF ai sensi della norma in esame, il **Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell’Unione Europea** di cui all’articolo 54, comma 2, della legge n. 234 del 2012, operante presso il Dipartimento degli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri e confermato quale **Segreteria Tecnica del COLAF**, ha predisposto il presente documento, contenente una **ricognizione** analitica di tutte le misure attualmente previste dalla legislazione nazionale, ovvero comunque adottate dalle Autorità competenti, utili a prevenire e reprimere le frodi e gli altri illeciti che possono arrecare danno alle risorse finanziarie assegnate dall’UE nell’ambito del PNRR, tanto se introdotte in maniera specifica in relazione al Piano stesso, quanto se applicabili in via generale anche ad altri e diversi settori.

## B. LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI NEL PNRR

### 1. La normativa europea

L’art. 22 del **Regolamento (Ue) 2021/241 del 12 febbraio 2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio** che istituisce il **dispositivo per la ripresa e la**

**resilienza**, rappresenta la norma di base cui gli Stati membri devono fare riferimento per la tutela degli interessi finanziari dell'UE nella gestione del dispositivo stesso.

La norma prevede che “ *nell’attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d’interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati Membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio*”.

L’art. 22 prosegue precisando che gli “accordi di prestito” di cui all’art.15 dello stesso Regolamento e quelli di cui all’art. 23 conclusi fra Commissione e Stati membri devono contemplare, per questi ultimi, gli obblighi di:

- verificare regolarmente che i finanziamenti siano utilizzati correttamente e che tutte le misure per l’attuazione delle riforme e dei progetti d’investimento siano correttamente attuate, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d’interesse;
- adottare misure adeguate a prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi che ledono gli interessi finanziari dell’Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l’attuazione di riforme e progetti di investimento nell’ambito del piano per la ripresa e la resilienza;
- corredare le richieste di pagamento di una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni contenute con la richiesta sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità alle norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interesse, delle frodi, della corruzione e della duplicazione di finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell’Unione, nonché di una sintesi degli *audit* effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate;
- ai fini dell’*audit* e del controllo e per fornire dati comparabili sull’utilizzo dei fondi in relazione a misure per l’attuazione di riforme e progetti di investimento, raccogliere, garantendone l’accessibilità, dati standardizzati relativi ai riferimenti identificativi del destinatario finale dei fondi, dell’appaltatore e del subappaltatore, nonché un elenco di eventuali misure per l’attuazione di riforme e progetti con l’importo totale del finanziamento pubblico e con l’importo dei fondi erogati nell’ambito del dispositivo e di altri fondi dell’UE;
- autorizzare espressamente la Commissione, l’OLAF, la Corte dei Conti europea e, se del caso, l’EPPO a esercitare i rispettivi diritti di controllo ed

accesso cui all'art.129, paragrafo 1, del Regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel Piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei Conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i medesimi diritti, imponendo obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati;

- conservare i dati conformemente all'articolo 132 del Regolamento finanziario.

La disposizione stabilisce altresì che gli accordi fra Commissione e Stati membri devono prevedere il diritto della prima di ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio UE o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi lesivi dello stesso bilancio, qualora non sia stata rettificata da parte dello Stato membro, o in caso di grave violazione di un obbligo derivante da detti accordi.

Nel decidere in merito all'importo del recupero, della riduzione o del rimborso, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e tiene conto della gravità della frode, della corruzione e del conflitto d'interessi lesivi degli interessi finanziari dell'UE, o della violazione di un obbligo; lo Stato membro può presentare le proprie osservazioni prima che sia effettuata la riduzione o richiesto il rimborso anticipato.

La norma in esame, prevede altresì che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e di monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione dati e di valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte degli Stati membri.

## **2. La normativa nazionale**

La normativa nazionale in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni di frode, corruzione e conflitto d'interessi relativi al PNRR, tiene conto della struttura "multilivello" delle funzioni attuative del Piano, che discende dalle previsioni di cui agli **artt. 8 e 9 del decreto legge n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021, come modificato dal decreto legge n. 13 del 2023, convertito dalla legge n. 41 del 2023**, nonché dal **D.L. 2 marzo 2024, n.19**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 aprile 2024, n. 56**.

La prima norma dianzi citata si occupa del "**coordinamento della fase attuativa**" da parte delle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR – vale a dire dei Ministeri e delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR - mentre la seconda riguarda l'"**attuazione degli interventi del PNRR**", prevedendo 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”.*

In questo sistema, **funzioni di prevenzione e contrasto alle irregolarità e alle frodi** sono esplicitamente previste per le **Amministrazioni centrali titolari degli interventi**, che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, dello stesso decreto, devono provvedere *“al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo”* e, a questo scopo, *“nell’ambito della propria autonomia organizzativa”* individuano, *“tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026”*.

Tale struttura rappresenta il punto di contatto con l'Ispettorato Generale per il PNRR presso il Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato per l'espletamento di tutti gli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241, vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana le linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed in conseguimento degli obiettivi intermedi e finali e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR.

La medesima struttura vigila altresì sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse, nonché a prevenire le frodi, i conflitti d'interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi ed è responsabile dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico.

Invece, a mente del comma 4 dell'art. 9, le Amministrazioni di cui al comma 1 dello stesso articolo, responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti – quindi sia le Amministrazioni centrali in caso di attuazione diretta da parte delle stesse, sia le Regioni, le Province autonome e gli enti locali - devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e devono conservare tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati, rendendoli disponibili per le attività di controllo e di *audit*.

Secondo il comma 3 dello stesso art. 9, infatti, *“gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile”*.

A fronte di questi adempimenti posti in capo alle Amministrazioni centrali titolari degli interventi e a quelle responsabili della loro attuazione, la più generale **funzione di provvedere al coordinamento delle attività di controllo e rendicontazione** prevista, tra l'altro, dall'art. 22 del Regolamento (UE) n. 2021/241, è demandata dal già citato art. 6, comma 1, del citato D.L. n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021 e successive modifiche, al

menzionato **Ispettorato Generale per il PNRR** presso la Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A tale Ispettorato, quindi, compete **l'adozione delle misure necessarie** *“per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interessi”*, prevedendo *“un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente”*.

Oltre a tale responsabilità, all'Ispettorato è demandata la gestione del *Fondo di rotazione del Next Generation EU Italia* - istituito con l'art. 1, comma 1037, della legge 31 dicembre 2020, n. 178, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'UE - nonché del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR e a quelle territoriali responsabili della loro attuazione.

Nello svolgimento di questo complesso di funzioni, l'Ispettorato si raccorda con le altre strutture centrali e territoriali della Ragioneria Generale dello Stato; queste ultime concorrono al presidio dei processi amministrativi, al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR e al supporto alle Amministrazioni centrali e territoriali interessate per gli aspetti di relativa competenza.

Inoltre, l'art. 1, comma 1050, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decorrenza 1 gennaio 2021, un'apposita Unità di Missione con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*.

Il comma 2 dell'art. 7 del citato D.L. n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021 e successive modifiche, prevede che tale Unità di Missione provvede, anche in collaborazione con le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, assicurando, tra l'altro, la coerenza dei relativi obiettivi finali ed intermedi e concorrendo alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio, nonché supportando la predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano.

Per quanto riguarda, più specificamente, l'esercizio delle **funzioni di audit** del PNRR, l'art. 7 dello stesso decreto legge ha istituito presso il **Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE)** uno specifico ufficio dirigenziale che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e che si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

In tema di tutela degli interessi finanziari UE e di quelli nazionali a questa connessi, occorre poi ricordare che, a mente dell'art. 1, comma 1043, della legge

n. 178 del 2020, le Amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati con il *Fondo di rotazione del Next Generation EU Italia*, 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 d'interesse.

### **3. Il dispositivo nazionale di vigilanza e controllo**

#### **a. La Struttura di Missione PNRR**

L'art. 2 del D.L. n.13 del 2023, convertito con modificazioni, dalla legge n. 41 del 2023, come modificato dall'art. 4 del **D.L. 2 marzo 2024, n.19**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 aprile 2024, n. 56**, disciplina composizione e funzioni della **Struttura di missione PNRR**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle dirette dipendenze del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, prevista fino al 31 dicembre 2026 e articolata su cinque direzioni generali.

La Struttura, tra l'altro:

- (1) supporta l'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle relative funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo per l'attuazione del Piano;
- (2) assicura e svolge le interlocuzioni con la Commissione Europea quale punto di coordinamento strategico con le Amministrazioni titolari di interventi del PNRR;
- (3) cura le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano rispetto agli obiettivi e traguardi concordati a livello europeo;
- (4) in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR verifica la coerenza della fase di attuazione del PNRR rispetto agli obiettivi programmati e provvede alla definizione delle misure correttive necessarie;
- (5) supporta la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle sue funzioni, anche attraverso il coordinamento di riunioni tecniche preliminari alle sedute del predetto organismo;
- (6) individua, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di Regia, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e formula proposte attinenti ai rimedi;
- (7) elabora e trasmette alla predetta Cabina di Regia, con cadenza periodica, rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR, anche sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, segnalando le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77;

- (8) segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del citato D.L. n. 77 del 2021, ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta e individua e segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia;
- (9) assicura lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR.

L'art. 4 del citato **D.L. 2 marzo 2024, n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 aprile 2024, n. 56**, ha altresì previsto che la Struttura di Missione PNRR, ***“ai fini della verifica della coerenza della fase attuativa del PNRR rispetto agli obiettivi programmati...può procedere all'effettuazione di ispezioni e controlli a campione, sia presso le Amministrazioni centrali titolari delle misure, sia presso i soggetti attuatori”***.

#### **b. La Corte dei Conti**

L'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021, convertito nella legge n. 108 dello stesso anno e successive modifiche, dispone che la Corte dei Conti esercita, in tema di PNRR, il **controllo sulla gestione** di cui all'art. 3, della legge 14 gennaio 1992, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del Piano.

Tale controllo si informa ai criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei Conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

La Corte dei Conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

La Corte dei Conti esercita, altresì, le proprie **ordinarie funzioni di controllo** sull'attuazione del PNRR a mente dell'art. 9 del citato D.L. n. 77 del 2021, per il quale ***“Gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo – contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile”***.

Inoltre, ai sensi dell'art. 46, comma 2, della Legge 23 dicembre 2021, n. 238, limitatamente alle risorse stanziato dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle

regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR.

È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei Conti in via consultiva ai sensi della disposizione in esame nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.

### **c. Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto alle attività di verifica e controllo**

#### **(1) L'Ispettorato Generale per il PNRR**

Come in precedenza già accennato, all'Ispettorato Generale PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato compete **la responsabilità di attuare l'art. 22 del Regolamento (UE) n. 2021/241** e quindi di **individuare le misure necessarie per garantire che l'utilizzo dei fondi del Piano avvenga conformemente al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interessi**, prevedendo un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente.

Nell'esercizio di tale funzione, l'Ispettorato Generale, tra l'altro, ha emanato:

- la circolare n. 22116 del 10 febbraio 2022, riguardante *“Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi nel PNRR”*;
- la circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, avente ad oggetto *“Circolare sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR”*, con allegato il documento *“Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori”*.

In tale documento, l'Ispettorato Generale si inserisce nel quadro dei “Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto alle attività di verifica e controllo”, ove colloca, altresì, il “Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR” e la “Rete dei Referenti antifrode del PNRR”, di cui ai paragrafi successivi;

- le circolari di integrazione delle suddette *“Linee Guida”* n. 16 del 4 aprile 2023, n. 27 del 15 settembre 2023 e n. 13 del 28 marzo 2024;
- la *“Strategia Generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”*, di cui una prima versione è stata diramata in data 11 ottobre 2022, poi aggiornata con una versione 2.0 del 22 dicembre 2023.

#### **(2) Il Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR**

Con determina n. 57 del 9 marzo 2022 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, al fine di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal PNRR è stato costituito, nell'ambito della stessa Ragioneria Generale, uno specifico **Tavolo di**

**coordinamento**, che, dalle “*Linee guida*” allegata alla richiamata circolare n. 30 dell’11 agosto 2022, è inserito fra i “Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto alle attività di verifica e controllo”.

Tra i compiti del Tavolo rientrano, in particolare:

- **l’analisi delle tematiche comuni afferenti alle attività di controllo e rendicontazione del PNRR, anche al fine dell’elaborazione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di linee guida e indirizzi per le singole Amministrazioni;**
- **l’analisi delle metodologie e degli strumenti di supporto alle attività di controllo e rendicontazione;**
- **la formulazione di proposte di aggiornamento o revisione riferite anche al quadro normativo e regolamentare.**

Il Tavolo è composto dai dirigenti preposti agli Uffici di rendicontazione e controllo delle Unità di missione PNRR istituite presso ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi del PNRR e presso il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un dirigente dell’Ispettorato generale di finanza, un dirigente dell’Ispettorato dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, un dirigente del Servizio centrale per il sistema delle Ragionerie e per il controllo interno dipartimentale, nonché un dirigente per ciascun Ufficio centrale di bilancio presso le Amministrazioni titolari di interventi.

Il Tavolo può costituire, al proprio interno, appositi sottogruppi tecnici di lavoro per la trattazione di singole tematiche comunque connesse con gli adempimenti di rendicontazione e controllo del PNRR a cui possono essere chiamati a partecipare anche soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione con specifiche esperienze e qualificazioni professionali nelle materie di interesse.

### **(3) La Rete dei referenti antifrode del PNRR**

La stessa Determina della Ragioneria Generale dello Stato del 9 marzo 2022 ha istituito, tra l’altro, la “**Rete dei referenti antifrode del PNRR**”, per il coordinamento delle azioni volte a garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitto di interessi e doppio finanziamento e a definire misure e azioni efficaci e proporzionate in proposito.

Anche la “Rete”, dalle “*Linee guida*” allegata alla circolare n. 30 dell’11 agosto 2022, è compresa fra i “Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto delle attività di verifica e controllo”.

La “Rete” è presieduta da un dirigente dell’Ispettorato Generale PNRR ed è composta da rappresentanti dello stesso Ispettorato e della Guardia di Finanza, nonché da un referente antifrode designato da ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure PNRR.

In via generale, i compiti della “Rete” sono:

- **raccogliere informazioni utili ad individuare i settori maggiormente esposti a rischi di frode, corruzione, conflitto d'interessi, doppio finanziamento;**
- **segnalare alle Amministrazioni centrali titolari di misure, i settori individuati come “a rischio” affinché si proceda alle valutazioni del caso ed alla più efficace ed efficiente definizione dei controlli di rispettiva competenza;**
- **raccogliere segnalazioni su eventuali nuovi rischi e veicolarle prontamente alle Amministrazioni centrali affinché queste possano procedere alle eventuali azioni migliorative e/o correttive di proprio interesse e/o dei Soggetti attuatori.**

In relazione alle tematiche da trattare, alle riunioni della Rete partecipano anche esperti e rappresentanti del COLAF, di altri Organi dello Stato e dell'Unione Europea, di altre Amministrazioni ed Enti pubblici nazionali, di Uffici del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato o di altri Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché di Società pubbliche o private, Associazioni di categoria, altri Enti ed Organismi comunque interessati.

Nell'ambito della Rete, si realizzano anche le attività di collaborazione previste dal Protocollo di intesa sottoscritto il 17 dicembre 2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza, esaminato più in dettaglio nel paragrafo successivo.

Secondo quanto previsto al paragrafo 3.3, *“Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode”* della Strategia Nazionale Antifrode, versione 2.0 – oggetto di analisi più dettagliata in un successivo paragrafo - uno degli elementi cardine su cui poggia la Strategia stessa, anche al fine di mettere a fattor comune le rispettive esperienze già maturate nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE, è rappresentato proprio dall'intensa cooperazione che si realizza nella “Rete” fra tutti gli attori istituzionali coinvolti, fra cui, in particolare, la Guardia di Finanza, la Corte dei Conti, l'Unità di informazione finanziaria – UIF – della Banca d'Italia e l'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC – ed il COLAF, che, come diffusamente esaminato in precedenza, quale Servizio di Coordinamento Antifrode Nazionale riveste anche il ruolo di interlocutore dell'Ufficio Europeo della Lotta Antifrode – OLAF.

La partecipazione dei menzionati *stakeholders* anche agli specifici sottogruppi di lavoro della “Rete” che possono essere attivati per l'analisi di singole tematiche o fattispecie rilevanti per l'attuazione del Piano, secondo la “Strategia”, *“costituisce garanzia di adozione di un sistema di gestione e controllo concertato e qualificato teso a prevenire e individuare tempestivamente, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora queste si verificano, a porre in atto tutte”* le necessarie misure correttive, potendo anche declinarsi in azioni di diretto supporto alle Amministrazioni titolari di misure PNRR.

Fra tali azioni vengono indicate l'elaborazione periodica di documenti o relazioni sulle principali fattispecie di irregolarità/frode rilevate nell'ambito delle attività istituzionali di rispettiva competenza, la produzione di analisi e studi periodici su settori ritenuti a rischio, la fornitura di ogni altro dato o informazione ritenuti di interesse.

#### **(4) La Cabina di coordinamento prefettizia**

Il già citato D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, all'articolo 9, ha istituito, presso ciascuna Prefettura – Ufficio territoriale di Governo, una Cabina di coordinamento, per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale.

Scopo della misura è rendere maggiormente efficace il monitoraggio su base territoriale degli interventi del PNRR, favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni e i soggetti attuatori operanti nel medesimo territorio, nonché migliorare l'attività di supporto in favore degli enti territoriali, anche promuovendo le migliori prassi.

Alla Cabina di coordinamento partecipano il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana o loro delegati, un rappresentante della regione o della provincia autonoma, un rappresentante della Ragioneria Generale dello Stato, una rappresentanza dei sindaci dei Comuni titolari di interventi previsti dal PNRR o loro delegati e i rappresentanti delle Amministrazioni centrali titolari dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR da attuare in ambito provinciale, di volta in volta interessati.

Possono essere chiamati a partecipare anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e delle associazioni imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nonché altri soggetti pubblici interessati.

E' previsto che la Struttura di missione PNRR, citata sub. 3. a., d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per il PNRR e con il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, emani apposite linee guida per la predisposizione del piano di azione, per il monitoraggio della sua attuazione e l'eventuale adeguamento.

Il piano di azione e gli esiti del monitoraggio sono comunicati dal Prefetto alla Struttura di missione PNRR, nonché alla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per il PNRR, anche ai fini dell'assunzione delle iniziative di cui all'articolo 12 ovvero all'articolo 13 del Decreto-legge n. 77 del 2021 che prevedono la possibilità di esercitare poteri sostitutivi nei casi di mancato rispetto da parte dei soggetti attuatori di obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR nonché di superare eventuali casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente che possano precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR.

Ove ritenuto strettamente indispensabile per la risoluzione di specifiche criticità attuative rilevate in sede di monitoraggio e suscettibili di

compromettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR, la Struttura di missione PNRR, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per il PNRR, può proporre alla Cabina di regia PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la costituzione di specifici nuclei, composti da personale messo a disposizione dalle Pubbliche Amministrazioni operanti nel territorio di riferimento del piano di azione, nonché dal personale dei soggetti incaricati del supporto tecnico-operativo all'attuazione dei progetti PNRR.

#### **d. Soggetti responsabili delle attività di controllo e rendicontazione**

##### **(1) I Soggetti attuatori**

Ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett o), del citato D.L. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021 e successive modifiche, sono **soggetti attuatori** **“i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR”**.

In pratica si tratta dei soggetti titolari del Codice Unico di Progetto - CUP – più avanti meglio descritto.

##### **(2) Le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR**

Sono tali i **Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR**, secondo quanto previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 agosto 2021 e successive modifiche.

Il DPCM del 9 luglio 2021 ha individuato le Amministrazioni presso cui è istituita una “Unità di missione PNRR”, articolata su più uffici dirigenziali di livello non generale, che provvede al coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli investimenti e delle riforme di pertinenza dell'Amministrazione centrale.

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, del D.L. n. 77 del 2021, le altre Amministrazioni che non sono tenute alla costituzione di una struttura *ad hoc*, individuano, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, la struttura di livello dirigenziale, tra quelle esistenti, di riferimento per le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR.

##### **(3) L'Unità di Missione RGS**

Come già accennato trattando della normativa nazionale in tema di PNRR, l'art. 1, comma 1050, della legge n. 178 del 2020, n. 178, ha istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale un'apposita Unità di Missione con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*.

Sul piano dei controlli, tale Unità svolge **funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi PNRR**, nonché di **verifica di merito circa il soddisfacente conseguimento dei target e milestone** preliminarmente alla richiesta di pagamento alla Commissione Europea.

#### (4) L'Ufficio IV dell'Ispettorato Generale per il PNRR

Nell'ambito dell'Ispettorato Generale per il PNRR – che, come si è visto, è considerato un Organismo, nel complesso, deputato all'indirizzo e al supporto alle attività di verifica e controllo – **l'Ufficio IV ha invece specifici compiti di controllo e rendicontazione.**

In particolare, l'Ufficio è deputato:

- al controllo sulla completezza e sulla coerenza della documentazione inerente al raggiungimento di *milestone* e *target* presentata dalle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR nonché delle rendicontazioni di spesa trasmesse dalle Amministrazioni medesime;
- alla predisposizione delle richieste periodiche di pagamento alla Commissione europea;
- alla tenuta della contabilità informatizzata degli importi richiesti alla Commissione stessa e dei corrispondenti rimborsi riconosciuti, nonché alla contabilizzazione degli importi oggetto di rettifica e/o recuperi, nonché dei fondi non utilizzati e degli importi recuperati.

#### (5) L'Organismo indipendente di Audit

Individuato, come si è già visto, dall'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021 presso la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'UE, quale struttura funzionalmente separata rispetto alle quelle amministrative coinvolte nella gestione attuativa del PNRR, viene individuato dalla “*Linee Guida*” allegate alla circolare n. 30 dell'11 agosto 2022 quale “*responsabile del sistema di controllo interno dello Stato membro, atto a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241*”.

Tra le sue attività l'Organismo ha il primario compito di **garantire il controllo sull'efficace funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del PNRR**, attraverso le *verifiche di sistema* e le *verifiche delle operazioni*.

Le **verifiche di sistema** sono finalizzate a valutare la correttezza delle procedure messe in campo da tutti i soggetti preposti alla gestione, realizzazione e verifica delle progettualità del PNRR.

Le **verifiche delle operazioni**, invece, sono effettuate su un campione di operazioni, individuate sulla base di un'analisi di rischio e sono finalizzate a verificare la coerente e corretta implementazione di *milestone* e *target*.

#### e. La Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza, in quanto Forza di Polizia economico – finanziaria con competenze e potestà specifiche di controllo per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, trova una **esplicita collocazione normativa nel dispositivo di vigilanza e controllo relativo al PNRR.**

Il comma 8 dell'art. 7 del più volte citato D.L. n. 77 del 2021 prevede infatti un **sistema di intese protocollari** fra il Corpo e i diversi soggetti titolari o

responsabili di misure PNRR, che, originariamente previsto solo per le Amministrazioni centrali, per effetto dell'art. 1, comma 4, lettera f), n. 3, del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, è stato notevolmente ampliato.

E' di tutta evidenza che la novità normativa punta a potenziare le attività di controllo finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle frodi e degli altri illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'UE connessi al PNRR, facendo leva, appunto, sulle generali funzioni e professionalità di polizia economico – finanziaria della Guardia di Finanza e sui poteri ispettivi alla stessa conferiti anche in tema di tutela delle risorse finanziarie UE.

*Il testo attuale della disposizione, infatti, recita che “ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico, ferme restando le competenze in materia dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, degli interventi, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR, nonché le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d’intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.*

Correlato a questa previsione, è il **Protocollo d'intesa** stipulato il 17 dicembre 2021 fra il **Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze** e il **Comando Generale della Guardia di Finanza**, che rappresenta la generale cornice di riferimento per le forme di cooperazione interistituzionale cui possono aderire le singole Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR e che, sul piano esecutivo, vede, per la Guardia di Finanza, il coinvolgimento del **Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi comunitarie**.

Il Protocollo, in sintesi, prevede che:

- **l'Ispektorato Generale PNRR:**

- . comunica al Nucleo Speciale SPRFC informazioni e notizie circostanziate ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico – finanziaria di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni di monitoraggio e controllo centrale;
- . segnala al Nucleo Speciale gli interventi, i soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio, per le autonome attività di analisi e controllo da parte del Corpo, fornendo ogni informazione ed elemento utili e/o necessari anche sulla base delle attività di valutazione del rischio di frode operate dalla apposita “Rete dei Referenti Antifrode” del PNRR, pure avvalendosi di appositi sistemi informativi, tra cui l'applicativo della Commissione europea Arachne e la piattaforma nazionale “PIAF-IT”;
- . garantisce alla Guardia di Finanza la possibilità di contribuire al processo di analisi e valutazione del rischio di frode del PNRR attraverso la partecipazione alla citata “Rete dei Referenti Antifrode”;

- sulla scorta delle informazioni acquisite, il **Nucleo Speciale SPRFC** assicura il raccordo informativo e cura l'interessamento, per le eventuali attività, degli altri Reparti Speciali e dei Reparti Operativi del Corpo territorialmente competenti nello sviluppo di indagini, accertamenti e controlli e, nel rispetto delle norme sul segreto, comunica all'Ispettorato Generale PNRR, per l'adozione degli eventuali provvedimenti di competenza, le risultanze emerse a seguito dei controlli svolti. L'Ispettorato, a sua volta, comunica i provvedimenti adottati.

Ciascuna Amministrazione centrale che intenda stipulare intese con la Ragioneria Generale e la Guardia di Finanza può procedervi mediante atto unilaterale di adesione, previa individuazione del referente responsabile antifrode, impegnandosi a partecipare ai lavori della Rete, a mettere a disposizione dell'Ispettorato Generale e del Nucleo Speciale tutte le informazioni in possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi finanziati dal Piano, segnalare all'Ispettorato e al Nucleo 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 e assicurare la propria collaborazione al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese nella Strategia Antifrode del Piano.

Di particolare importanza è la novità introdotta, ad opera dell'art. 3, comma 8, del **D.L. 2 marzo 2024, n.19**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 aprile 2024, n. 56**, al citato art. 7, comma 8, del D.L. n. 77 del 2021, con l'aggiunta, dopo il primo periodo, del seguente: «*Nell'ambito dei protocolli d'intesa di cui al primo periodo, sono altresì definite le modalità con cui la Guardia di Finanza può condividere, anche in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, dati, informazioni e documentazione acquisiti nell'ambito delle relative attività istituzionali e ritenuti rilevanti per le attività di competenza della Ragioneria Generale dello Stato e delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti dal PNRR, fermo restando il rispetto delle norme sul segreto investigativo e delle disposizioni di cui al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.*».

Tale precisazione è preordinata ad assicurare efficacia ed effettività al contributo che la Guardia di Finanza è stata chiamata a fornire al sistema di *governance* del PNRR, consentendo, in particolare, lo scambio di tutte le informazioni che, nel caso emergano ipotesi di frodi e irregolarità, sono necessarie ad avviare i conseguenti provvedimenti di blocco delle erogazioni e/o di recupero delle risorse già erogate, a cura delle Amministrazioni titolari delle misure del PNRR, nonché ad agevolare le attività di rendicontazione dei progetti da parte della Ragioneria Generale dello Stato.

Tale completezza e la conseguente utilità dei flussi informativi in argomento hanno richiesto la previsione di un'espressa deroga al «segreto d'ufficio», previsto, in via generale, dall'art. 15 del D.P.R. n. 3 del 1957 e, con specifico riguardo al settore fiscale, dagli artt. 68 e 66, rispettivamente, dei DD.P.R. n. 600 del 1973 e n. 633 del 1972.

Quest'ultima disposizione, in particolare, stabilisce che «*Gli impiegati dell'Amministrazione finanziaria e gli ufficiali e agenti della Guardia di Finanza*

*sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda i dati e le notizie di cui vengono a conoscenza nell'adempimento dei compiti e nell'esercizio dei poteri previsti dal presente decreto”.*

In tale quadro, la deroga al “segreto d’ufficio” garantisce la possibilità di veicolare agli Organi interessati anche le informazioni di natura fiscale, eventualmente acquisite dalla Guardia di Finanza nell’esecuzione di verifiche e altri controlli in campo tributario, che possono nei fatti risultare indispensabili per lo sviluppo delle attività di competenza della Ragioneria Generale dello Stato e delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti dal PNRR, nella prospettiva di un efficace rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione e al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché per evitare rischi di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Si tratta peraltro, di una deroga già consentita nell’ordinamento in altri settori come quello, a mero titolo esemplificativo, del dispositivo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui al D.Lgs. n. 231 del 2007, nell’ambito del quale, all’art. 12, comma 1-bis, è stabilito che *“per le finalità di cui al presente decreto, le autorità...collaborano tra loro scambiando informazioni, anche in deroga all’obbligo del segreto d’ufficio”.*

Tale deroga non ha riguardato, in ogni caso, il segreto investigativo, il cui rispetto è stato espressamente confermato, unitamente a quello afferente alla normativa in materia di protezione dei dati personali.

#### **4. Le principali disposizioni riguardanti l’attività di monitoraggio e controllo**

##### **a. Le tipologie di controllo**

Il sistema dei controlli del PNRR è articolato su **due principali tipologie di controlli** finalizzate, da un lato, alla **verifica del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi** secondo le tempistiche previste (cosiddetti “controlli sulla performance”) e, dall’altro, alla **valutazione della ammissibilità delle spese e delle procedure** connesse all’attuazione dei progetti.

In particolare, sono previsti:

- **controlli amministrativo-contabili**, che seguono le ordinarie procedure previste dalla normativa nazionale, secondo l’ordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti nell’attuazione del PNRR e sono volti a garantire la legittimità, la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa nell’esecuzione degli interventi PNRR, nonché l’analisi e la valutazione della regolarità delle spese esposte a rendiconto.

A tale processo di controllo “ordinario” partecipano, secondo le rispettive competenze e funzioni, gli organismi nazionali (Uffici centrali di bilancio, Corte dei conti, Autorità Nazionale Anticorruzione, ecc.) che supervisionano anche le procedure e le spese relative ai progetti del PNRR.

Nello specifico, per quanto riguarda le Pubbliche Amministrazioni centrali, i **controlli contabili** si sostanziano nelle verifiche istruttorie svolte dagli Uffici centrali di bilancio costituiti presso i Ministeri sugli atti di impegno e pagamento connessi agli interventi PNRR realizzati.

I controlli di *natura amministrativa* si esplicano invece sugli atti che approvano bandi e avvisi utilizzati per la selezione dei progetti, sugli atti attraverso i quali si provvede all'assegnazione dei fondi ai soggetti attuatori (come gli enti territoriali) nonché sugli atti che approvano contratti.

A questi controlli, si affiancano i *controlli di gestione*, che hanno l'obiettivo di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati e verificare efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;

- **controlli specifici per il PNRR**, che si esplicano sull'attività di rendicontazione del PNRR (rendicontazione delle spese, rendicontazione del conseguimento di traguardi e obiettivi) in corrispondenza dell'avanzamento fisico e finanziario dei singoli progetti e interventi e sono svolti dai diversi soggetti coinvolti a vario titolo e a vari livelli nell'attuazione delle riforme e degli investimenti PNRR (soggetti attuatori, Amministrazioni centrali titolari delle misure, Ispettorato Generale per il PNRR).

Con riferimento alle rendicontazioni del conseguimento di traguardi e obiettivi, i controlli specifici riferiti al PNRR sono svolti in conformità alle regole previste dal Piano stesso, tenendo conto delle condizionalità previste dal Regolamento (UE) 2021/241 e degli ulteriori requisiti connessi alla singola misura, nonché dei principi trasversali del PNRR fra cui il principio DNSH "*Do No Significant Harm*" (vale a dire "di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali") e sono finalizzati ad assicurare l'effettivo e soddisfacente avanzamento e il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, secondo le previsioni indicate nell'Allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021 e nei successivi Accordi operativi (OA).

**b. La circolare n. 22116 in data 10 febbraio 2022, avente ad oggetto "Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei Sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR"**

Il documento, preliminarmente, riepiloga gli elementi innovativi essenziali del PNRR quale Programma avente natura *performance-based* e non di spesa, ovvero incentrato sul conseguimento di *milestone* (traguardi qualitativi che spesso individuano una fase chiave del programma) e *target* (traguardi quantitativi misurati sulla base di indicatori ben specifici), nonché il modello di gestione del Piano, secondo i ruoli, i compiti e le responsabilità demandati dalla legge alle Amministrazioni centrali titolari di interventi e ai soggetti attuatori, in precedenza già accennati e nel prosieguo ulteriormente approfonditi.

Quale finalità di carattere specifico, il documento fornisce indicazioni mirate per supportare le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR nella definizione delle proprie procedure di gestione e controllo, nonché appendici, istruzioni e allegati tecnici e operativi utili per l'elaborazione del proprio documento descrittivo del **Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co.** - nonché della manualistica e della principale strumentazione operativa che ciascuna Amministrazione titolare deve adottare a favore dei propri soggetti attuatori.

Lo “schema” di Si.Ge.Co. proposto nel documento – similmente agli analoghi sistemi previsti per i Fondi strutturali e di investimento europei della Politica di Coesione – prevede che l'**Amministrazione centrale assicuri lo svolgimento delle seguenti funzioni:**

- **coordinamento della gestione**, per:
  - . garantire il presidio continuativo circa l'avanzamento di investimenti e riforme ed il conseguimento di *milestone* e *target* di competenza, vigilando su eventuali criticità attuative e azioni correttive;
  - . vigilare sull'adozione di criteri di selezione delle operazioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR;
  - . predisporre linee guida e istruzioni operative;
  - . provvedere alla gestione delle risorse finanziarie;
  - . verificare la conservazione e l'archiviazione documentale da parte dei soggetti attuatori;
- **monitoraggio**, al fine di:
  - . assicurare l'alimentazione e la conservazione dei dati di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale degli interventi di competenza e dei connessi milestone e target;
  - . certificare la completezza e la veridicità dei dati di progetto;
  - . validare e trasmettere all'Ispettorato Generale PNRR i dati di monitoraggio e le informazioni sullo stato di avanzamento degli interventi, tramite il sistema informativo;
  - . assicurare il monitoraggio dei flussi di cassa;
- **controllo e rendicontazione**, per:
  - . effettuare verifiche formali e sostanziali sulle spese e sul conseguimento di *milestone* e *target* di competenza dell'Amministrazione, caricate sul sistema informativo ReGiS dai Soggetti attuatori;
  - . registrare nel sistema informativo ReGiS gli esiti dei controlli svolti e garantire la messa in atto di misure correttive in caso di irregolarità o criticità riscontrate;
  - . trasmettere la rendicontazione delle spese sostenute e del conseguimento di milestone e *target* all'Ispettorato Generale PNRR;
  - . definire la tenuta di una contabilità delle richieste di trasferimento fondi e rendicontazione delle spese e di *milestone* e *target*.

In tale contesto, le **Amministrazioni centrali** titolari di misure PNRR:

- possono procedere **all'attuazione dei progetti con le modalità:**
  - . “**a titolarità**”, in cui la stessa Amministrazione centrale titolare dell'intervento procede direttamente alla sua attuazione, in veste di Soggetto attuatore, attraverso le proprie strutture amministrative;

- . “a regia”, in cui i progetti vengono affidati ad altri Organismi pubblici o privati, quali Soggetti attuatori, selezionati dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi secondo le modalità e gli strumenti amministrativi ritenuti più idonei in base alle caratteristiche dell’intervento da realizzare;
- in ogni caso, assicurano sempre il **necessario raccordo con le strutture di governance centrale del PNRR**;
- devono **rispettare e vigilare sul perseguimento di specifici principi, obblighi e priorità di carattere trasversale**, quali:
  - . il principio del “non arrecare danno significativo” (“*Do no Significant Harm – DNSH*”) secondo il quale nessuna misura finanziata dal PNRR deve arrecare nocimento agli obiettivi ambientali in coerenza con l’art.17 del Regolamento (UE) 2020/852;
  - . il principio del contributo all’obiettivo climatico e digitale (c.d. tagging), finalizzato al conseguimento e perseguimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale;
  - . rispetto e promozione della parità di genere;
  - . protezione e valorizzazione dei giovani, al fine di garantire l’attuazione di interventi e riforme a beneficio diretto e indiretto per le future generazioni;
  - . superamento dei divari territoriali;
  - . l’obbligo di adottare misure finalizzate alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti **di interessi e della duplicazione dei finanziamenti**.

Con riferimento a questo specifico ultimo aspetto, i documenti descrittivi del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) devono indicare i seguenti adempimenti:

- esplicitazione dell’*iter* procedurale relativo alla **nomina del Referente Antifrode** da segnalare all’apposita “Rete” e della composizione del Gruppo operativo di riferimento, indicando anche attraverso quali atti l’*iter* sarà attuato;
- descrizione di come l’intero Sistema di gestione e controllo garantisca un **efficace contributo preventivo e di contrasto alle principali minacce alla tutela del Bilancio dell’UE ed una sana e corretta gestione delle risorse finanziarie**, con riferimento anche alla prevenzione delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e dei doppi finanziamenti, anche attraverso l’illustrazione degli aspetti generali della strategia di gestione dei rischi e della *policy* antifrode, pure in coerenza con la Strategia generale antifrode del PNRR e le eventuali Linee Guida di riferimento.

In tale ambito, è utile accennare ai sistemi di controllo ordinario e alla predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nonché alle procedure di prevenzione e monitoraggio periodico del rischio, specificando il processo adottato, la tempistica e gli strumenti di supporto;

- indicazione delle procedure di individuazione delle frodi, dei casi di corruzione, conflitto d'interessi e doppio finanziamento, nonché delle irregolarità e di segnalazione e rettifica delle stesse, comprendendo anche le modalità di raccolta delle informazioni sul follow up di carenze rilevate nel contesto delle verifiche e controlli, gli strumenti adottati, gli eventuali format e la relativa tempistica;
- specificazione delle procedure per il recupero delle somme irregolari, descrivendo in maniera puntuale i passaggi della procedura, i soggetti direttamente coinvolti nell'attività e gli atti amministrativi che caratterizzano il processo.

**c. La circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, di diramazione delle “*Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei soggetti attuatori*”**

**(1) Indicazioni generali**

Con questa circolare, l'Ufficio IV dell'Ispettorato Generale PNRR della Ragioneria Generale dello Stato ha diramato, con le citate “*Linee Guida*”, un primo strumento operativo a beneficio di tutti i soggetti interessati, frutto della preliminare condivisione all'interno del “Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR”, che descrive i **principali flussi procedurali inerenti i processi di controllo e rendicontazione** in capo sia ai Soggetti Attuatori che alle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, così come, tra l'altro, concordati con la Commissione Europea.

Scopo delle “*Linee Guida*” è quello di fornire linee di orientamento e di indirizzo metodologiche per il corretto espletamento delle attività di controllo e rendicontazione delle spese, nonché dei dati, degli atti e dei documenti comprovanti il conseguimento di *milestone* e *target* al fine di attestare compiutamente l'effettivo ed efficace avanzamento procedurale, fisico e finanziario del Piano.

Tali indicazioni riguardano i passaggi procedurali che ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure PNRR deve necessariamente adottare e, a sua volta, indicare all'interno della manualistica predisposta a favore dei propri Soggetti Attuatori, che dovrà altresì prevedere ulteriori indicazioni circa i dati, gli atti e la documentazione da produrre e caricare sull'apposito sistema informativo, compresi gli strumenti operativi da utilizzare per il controllo e la rendicontazione delle misure PNRR, quali, ad esempio, modelli di attestazioni/dichiarazioni, *check list*, verbali e “piste di controllo”.

Gli adempimenti trattati nel documento riguardano principalmente le attività rivolte ad assicurare:

- la regolarità amministrativo – contabile degli atti di competenza delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR e dei soggetti attuatori, nonché delle spese realizzate nel corso della realizzazione ed esposte a rendicontazione;

- il rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle misure PNRR, fra cui il principio “DNSH” e i cc.dd. “principi trasversali” del Piano;
- la verifica della titolarità effettiva del destinatario finale dei fondi;
- l’attività di prevenzione e contrasto alle frodi, al doppio finanziamento e al conflitto d’interessi.

## (2) I presidi normativi di carattere generale applicabili al PNRR

In via preliminare, le “*Linee guida*” opportunamente ricordano alcuni adempimenti previsti, in genere, dalla normativa nazionale, che possono assolvere anche a importanti funzioni preventive e di contrasto per possibili casi di frode, corruzione, conflitto d’interessi e doppio finanziamento, quali, principalmente:

- **il codice unico di progetto (CUP)**, previsto dall’art. 11, comma 2 bis, della legge n. 3 del 2003, come integrato dall’art. 41, comma 1, del D.L. n. 76 del 2020 convertito dalla legge n. 120 del 2020 e dalla delibera CIPE n. 63 del 2020, che identifica univocamente un progetto d’investimento pubblico e la cui richiesta da parte delle pubbliche Amministrazioni è obbligatoria a pena di nullità per tutti gli atti amministrativi che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l’esecuzione di progetti di investimento pubblico, ivi compresi quelli a valere sulle misure di attuazione del programma “Next Generation EU”.

Al fine di agevolare il monitoraggio e la tracciabilità dei finanziamenti, come anche stabilito dall’art. 5, comma 1, del DPCM del 15 settembre 2021, gli atti delle Amministrazioni titolari, anche di natura regolamentare, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano la realizzazione di investimenti, devono contenere per ciascun progetto del PNRR, a pena di nullità dell’atto stesso, il relativo CUP, che va altresì obbligatoriamente riportato in tutti i documenti giustificativi di spesa e pagamento.

Il CUP è richiesto attraverso l’apposito portale “Sistema CUP” gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;

- **il codice identificativo di gara (CIG)**. Introdotto dall’art. 3, comma 5, della legge 13 agosto 2010, n. 136, è un codice univoco generato dal sistema informativo dell’Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC – che permette la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione e che viene da questa richiesto prima dell’inizio di una gara d’appalto o di una negoziazione, per poi essere riportato nel contratto e nella documentazione di spesa e di pagamento.

In questo ambito, l’ANAC ha anche da tempo elaborato specifiche linee guida di cui alla determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, aggiornata nel corso del tempo, da ultimo con la delibera n. 585 del 19 dicembre 2023.

Il CIG, presente nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BNCP) presso l’ANAC, permette di identificare univocamente un contratto sottoscritto con la Pubblica Amministrazione in seguito ad appalto o affidamento di servizi e deve essere obbligatoriamente indicato nei

documenti riferiti alla specifica procedura di gara e nei documenti giustificativi di spesa e pagamento. Il legame fra CIG e CUP (al quale potrebbero essere associati più CIG) è fondamentale per la tracciabilità del progetto;

- la **fatturazione elettronica**, introdotta con legge finanziaria del 2008 (art. 1, commi 209-214 della legge n. 244 del 2007) quale obbligo di fatturare nei confronti della Pubblica Amministrazione utilizzando un apposito formato elettronico (XML) mediante il Sistema di Interscambio (SDI) amministrato dall'Agenzia delle Entrate.

L'utilizzo esclusivo di fatture elettroniche durante le fasi di attuazione del progetto e di avanzamento della spesa, che devono riportare il CUP e il CIG degli interventi, rappresenta un potente strumento di prevenzione del doppio finanziamento o del molteplice utilizzo di documenti giustificativi di spesa, garantendo l'autenticità del mittente, l'univocità e la correttezza del documento e l'integrità e la leggibilità del contenuto;

- la previsione di **conti correnti dedicati e codificazione contabile adeguata**, come richiesto:
  - . dal citato art. 9 del D.L. n.77 del 2021, in merito alla completa tracciabilità delle operazioni che va assicurata dalle Pubbliche Amministrazioni attuatrici mediante la tenuta di un apposito impianto contabile e la conservazione di tutti gli atti e della relativa documentazione giustificativa su supporti contabili da rendere disponibili per le attività di controllo e di audit;
  - . dall'art. 3 della legge n. 136 del 2010 e dalla Determina ANAC n. 566 del 2017, relativamente all'utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva e all'effettuazione di movimentazioni finanziarie attinenti alle stesse commesse solo mediante lo strumento del bonifico bancario o postale ovvero di altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni;
- la normativa nazionale in tema di **prevenzione e contrasto della corruzione**, con specifico riferimento alle misure al riguardo adottate dalle Amministrazioni Pubbliche in conformità delle indicazioni contenute nel "Piano Nazionale Anticorruzione" e dei provvedimenti dell'ANAC, nonché le disposizioni in materia di *contratti pubblici*, attualmente contenute nel D.Lgs. 31 marzo 2023, n.36); per un esame sintetico dei principali aspetti di queste discipline, si rinvia a un successivo paragrafo della presente trattazione;
- i **presidi antiriciclaggio**, in merito ai quali si rinvia, per approfondimenti, ad un successivo, specifico paragrafo;
- le misure previste dalla normativa in tema **responsabilità amministrativo – contabile**, per effetto delle quali la violazione delle regole di utilizzo dei finanziamenti PNRR, lo sviamento delle risorse rispetto ai progetti approvati, i ritardi nella realizzazione degli interventi e ogni situazione che cagioni danno alla finanza pubblica, obbligano le Amministrazioni interessate, a mente dell'art. 52, comma 6, del Codice di giustizia contabile approvato con D.Lgs. n. 174 del 2016, a "porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o

comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito", oltre a presentare, in caso di illecito causativo di danno erariale, denuncia al pubblico ministero presso la Corte dei Conti.

### (3) Il sistema ReGiS

Per assicurare il monitoraggio dell'attuazione del PNRR, il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, a mente dell'art. 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021) ha sviluppato il **sistema informativo ReGiS**, che integra in un'unica piattaforma centralizzata tutti i dati di programmazione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e che, quindi, garantisce il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi del Piano.

In particolare, il sistema ReGiS consente di:

- supportare la gestione, il monitoraggio e il controllo delle iniziative finanziate (investimenti e riforme);
- garantire un unico punto di accesso per le Amministrazioni che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito dell'attuazione del PNRR, anche mediante l'interoperabilità con le principali basi dati nazionali;
- storicizzare tutti i dati rilevati in modalità strutturata e renderli disponibili per la consultazione da parte dei soggetti che ne hanno titolo;
- archiviare la documentazione rilevante in ogni fase dei processi supportati.

Il sistema consente di disporre per ciascun progetto di un insieme completo di informazioni, tra cui anagrafica completa (con dati relativi a costo, localizzazione, beneficiario, soggetto attuatore), stato delle procedure (progettazione, autorizzazioni, bandi, aggiudicazione lavori, inizio e conclusione lavori, stato di avanzamento lavori - SAL, collaudo), avanzamento finanziario (anticipazioni ricevute, spese sostenute, saldi erogati).

ReGiS è interoperabile con le principali banche dati nazionali e garantisce l'assolvimento degli obblighi in merito al monitoraggio degli investimenti pubblici, anche attraverso un costante allineamento delle informazioni con quelle contenute nella **Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)**, il **sistema CUP (Codice Unico di Progetto)**, la **BDNCP (Banca dati nazionale dei contratti pubblici)** dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel quale vengono registrati in maniera univoca i codici di tutti i contratti pubblici delle Amministrazioni, anche territoriali, garantendo il controllo sulle imprese che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica, e che rappresenta il perno della digitalizzazione dei contratti pubblici, il **sistema della fatturazione elettronica**, attraverso cui vengono emesse e registrate le fatture di tutte le imprese che erogano beni e servizi in favore delle amministrazioni pubbliche, anche territoriali, i **sistemi SIOPE+, SICOGE e PCC** che consentono il recupero dei dati relativi ai pagamenti e alle fatture elettroniche collegate a un determinato CUP.

È prevista altresì l'interoperabilità con il sistema della Commissione Europea **Arachne** e la piattaforma nazionale **PIAF – IT**.

Al riguardo, è utile rammentare in questa sede che, per migliorare i sistemi di analisi e valutazione del rischio di frode degli Stati membri, la Commissione, in collaborazione con alcuni Paesi, ha sviluppato e messo a disposizione degli Stati stessi il citato sistema *Arachne*, avente il principale scopo di supportare le attività di verifica delle Autorità di Gestione dei Fondi SIE nell'individuazione delle iniziative potenzialmente esposte a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità.

Il sistema *Arachne* è alimentato da diverse fonti dati esterne.

In primo luogo, le banche dati mondiali *Orbis* e *Lexis Nexis World compliance*.

La banca dati *Orbis* contiene informazioni dettagliate e confrontabili di oltre 200 milioni di aziende e società di tutto il mondo (informazioni finanziarie, azionariato e partecipazioni, dati anagrafici completi, quali ragione sociale, indirizzo, anno di costituzione, ecc.), raccolti da informazioni pubblicamente disponibili quali le relazioni annuali ufficiali o i bilanci presentati agli organismi di regolamentazione.

La banca dati *Word Compliance* contiene invece informazioni aggregate su profili di persone politicamente esposte (PEP), membri della loro famiglia e collaboratori stretti nonché notizie derivanti da giornali e riviste *online* dei Paesi dell'Unione europea e dei Paesi terzi.

Poi, nel sistema *Arachne* confluiscono le informazioni contenute nei sistemi informativi della Commissione Europea, quali *VIES* e *Infoeuro* e quelle provenienti dalle singole Autorità di Gestione dei diversi Stati membri titolari di Programmi FESR e FSE.

Sulla base dei dati così acquisiti, **Arachne visualizza fino a 102 indicatori di rischio classificati in 7 categorie principali**: appalti, gestione dei contratti, ammissibilità, concentrazione, prestazione, ragionevolezza e rischio per la reputazione e allerta frode.

Il sistema calcola un punteggio complessivo per ciascuna delle 7 categorie (con punteggio massimo 50); la media dei punteggi delle 7 categorie di rischio origina un indicatore di "rischio globale" (con punteggio massimo 50) del progetto.

Le informazioni contenute nel sistema *Arachne* possono essere utilizzate come *input* a supporto delle attività di verifica, ma non rappresentano elementi probatori; pertanto, in presenza di eventuali indici di rischio, i potenziali beneficiari non potranno essere automaticamente esclusi.

Importante novità nel panorama delle misure adottate dall'Italia per rafforzare l'analisi di rischio nel settore della gestione dei fondi europei, è la "**Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)**", realizzata dalla **Ragioneria Generale dello Stato in collaborazione con il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea** e cofinanziata dalla Commissione europea (OLAF) con risorse del programma europeo "*Hercule III*", che risponde

appieno a specifiche previsioni normative europee ed a plurime Raccomandazioni della Commissione europea, tese a sottolineare la necessità di progettare e concentrare le attività di audit e di controllo sulla base dell'analisi del rischio e lo sviluppo di "IT tools" in grado di valorizzare l'enorme mole di dati nella disponibilità delle Autorità nazionali e locali.

PIAF-IT costituisce, nello specifico, una **piattaforma di integrazione** che **estraendo, aggregando e riconciliando i dati provenienti da fonti nazionali** (Agenzia delle Entrate, Infocamere, Corte dei Conti) **ed europee** ("*Irregularity Management System/IMS*" che fa direttamente capo all'Ufficio per la Lotta Antifrode e "*Financial Transparency System/FTS*" gestito dalla Direzione Generale del Bilancio della Commissione europea con riferimento ai beneficiari di finanziamenti a gestione diretta), consente di generare una **scheda informativa** inerente a un soggetto fisico o giuridico, fornendo un utile supporto di valutazione per le possibili frodi, con l'obiettivo di:

- intensificare lo scambio informativo e, quindi, potenziare al massimo la fase della "prevenzione antifrode";
- accentrare e rendere visibili tutte le informazioni chiave relative ai beneficiari dei finanziamenti pubblici di origine europea;
- elaborare specifici *output* di analisi di tali informazioni attraverso il loro raffronto con i dati presenti in altre banche dati attraverso l'interrogazione di un unico sistema informatico, in modo aggregato e senza dover ricorrere a diverse e distinte interrogazioni.

La Piattaforma è utilizzata come un efficace strumento di supporto ad *ARACHNE* con l'obiettivo di consolidare e rafforzare la lotta contro le irregolarità e le frodi e le altre attività illegali a danno del bilancio dell'UE, sia nella fase antecedente alla certificazione di spesa che in quella dei controlli *ex post*, oltre che per i controlli amministrativi relativi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il contesto tecnico di PIAF-IT, che include una tecnologia basata su micro-servizi in grado di archiviare anche i *big data*, consente, altresì, di:

- effettuare interrogazioni *online* (visura ordinaria e storica di un soggetto fisico o giuridico), nonché generare e visualizzare, nel dettaglio, schede informative;
- presentare una soluzione altamente estendibile nel futuro verso altre fonti di dati, utili ad affinare meglio il livello di inquadramento soggettivo/oggettivo della posizione da esaminare (in ipotesi, quelli reperibili dal "Sistema Informativo del Casellario Giudiziale" del Ministero della Giustizia, relativamente alle condanne per reati specifici di frode a danno del bilancio nazionale ed europeo e dal database "*Kohesio*" gestito dalla Direzione Generale della Politica Regionale e Urbana/DG REGIO della Commissione europea, per quanto attiene ai dati aggiornati su progetti e beneficiari cofinanziati dalla politica di coesione dell'UE).

#### (4) Il sistema dei controlli

In via generale, va rimarcato che, diversamente dai programmi di spesa tradizionalmente realizzati nell'ambito delle politiche di coesione, il PNRR è un programma di *performance*, con traguardi qualitativi e quantitativi prefissati a stringenti scadenze, per cui il controllo e la rendicontazione devono riguardare sia il corretto conseguimento di traguardi e obiettivi (*milestone* e *target*) sia la regolarità e conformità alla normativa vigente delle spese sostenute per la realizzazione dei progetti.

In questo contesto, l'attività di controllo è stata individuata su **tre livelli**.

Il **primo livello** riguarda i **Soggetti attuatori**, che hanno la responsabilità di realizzare i singoli progetti e di presentare la rendicontazione alle amministrazioni centrali titolari di intervento competenti attraverso il sistema informativo ReGiS, attestando la regolare esecuzione delle attività (*performance*) e delle spese.

Più in dettaglio il Soggetto attuatore assume, nella fase di attuazione del progetto di propria responsabilità, specifici obblighi in tema di:

- controllo della regolarità amministrativo contabile delle procedure e delle spese soggette a rendicontazione a valere sul PNRR e, quindi, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse, regolarità che viene garantita mediante gli ordinari controlli previsti a tal fine dalla normativa vigente per assicurare legittimità, correttezza e regolarità dell'azione amministrativa, nonché mediante i controlli di gestione, che hanno l'obiettivo di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati;
- verifica del rispetto di tutte le condizionalità del PNRR, fra cui il principio DNSH, per il quale si può fare riferimento alla "*Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente*" di cui alla circolare MEF del 30 dicembre 2021, n. 32 e dei cc.dd. principi trasversali (parità di genere, politiche dei giovani, quota Sud ove applicabile);
- adozione di misure di prevenzione e contrasto delle frodi, della corruzione, del conflitto di interessi e di casi di doppio finanziamento, nonché delle verifiche previste dalla normativa antiriciclaggio, in particolare quelle riguardanti il titolare effettivo;
- rendicontazione sul sistema informativo ReGiS delle spese sostenute.

Fanno parte delle attività di controllo e rendicontazione le attestazioni sottoscritte dai responsabili dei progetti concernenti la regolarità delle procedure di gara adottate, attività che deve essere svolta attraverso l'utilizzo di apposite funzionalità previste all'interno del sistema ReGiS, distintamente per:

- gli esiti del controllo riferiti a "*Procedure di gara e atti di competenza*" per ciascuna procedura di gara espletata;
- gli esiti del controllo relativi a "*Spese/Procedure consuntivate – Rendiconto di Progetto*", per ciascuna rendicontazione di spesa per i progetti di competenza presentata all'Amministrazione centrale titolare di misura.

L'attestazione dei controlli svolti avviene sul sistema ReGiS apponendo appositi *flag* informatici in corrispondenza delle diverse aree di controllo (ad es. regolarità amministrativo – contabile, misure/verifiche *ex ante* titolare effettivo e conflitto d'interessi, assenza di doppio finanziamento, rispetto principio DNSH, ecc.).

A ciascun *flag* va allegata idonea evidenza documentale del controllo svolto secondo le indicazioni fornite dalle Amministrazioni centrali titolari di misure (ad es. *check list*, attestazioni, verbali, ecc.).

Al termine della compilazione dei campi, è previsto il rilascio automatizzato di una "*attestazione delle verifiche effettuate*" da sottoscrivere a cura dei dirigenti preposti.

In tale contesto, per quanto riguarda le **misure di contrasto alle frodi, alla corruzione e al conflitto d'interessi**, sono tra l'altro previsti gli obblighi, in capo al Soggetto attuatore, di:

- fornire all'Amministrazione centrale una assicurazione in merito alla presenza all'interno dell'amministrazione di un **sistema organico di procedure e regole adeguato per assicurare tali obiettivi di prevenzione e contrasto**;
- accertarsi che il personale a qualunque titolo coinvolto nelle varie fasi di una procedura di gara abbia rilasciato la prescritta **dichiarazione attestante l'assenza di conflitto di interessi e di situazioni di incompatibilità**, provvedendo, in caso di necessità, alla modifica delle nomine;
- accertarsi che il bando di gara per l'aggiudicazione preveda espressamente l'obbligo, da parte dei partecipanti, di fornire i dati necessari per l'**identificazione del titolare effettivo**, verificando poi che tali dati vengano effettivamente forniti;
- verificare che il bando di gara preveda espressamente l'obbligo del rilascio di una **dichiarazione di assenza di conflitto di interessi a carico dei partecipanti e dei titolari effettivi**, accertando poi che tali dichiarazioni siano state effettivamente rese;
- prevedere nel bando **appositi format** per la comunicazione del **titolare effettivo** e per la dichiarazione di **assenza di conflitto d'interessi**;
- successivamente all'aggiudicazione, nella fase di stipula del contratto, **individuare il titolare effettivo dell'aggiudicatario/contraente** e adottare misure ragionevoli per verificarne l'identità e, esclusivamente nell'ambito delle misure PNRR ritenute più rischiose sulla base di un'analisi e una valutazione del rischio effettuata a livello preliminare e centrale nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode", **verificare la sussistenza di conflitti d'interesse**, utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva del potenziale aggiudicatario/contraente.

E' importante sottolineare che secondo le "*Linee guida*", in caso di Soggetti attuatori privati, l'Amministrazione centrale titolare di misure PNRR deve adoperarsi affinché nelle convenzioni/dispositivi/disciplinari/atti predisposti

siano previsti obblighi e adempimenti sostanzialmente analoghi a quelli previsti per i Soggetti pubblici o comunque idonei a prevenire reati, a garantire la massima pubblicità, trasparenza e concorrenzialità, ad assicurare l'adozione di procedure gestionali di qualità e l'esecuzione di controlli interni e contabili utili alla verifica dei titoli di spesa e a garantire la piena legittimità, correttezza e conformità degli atti alla normativa e alle procedure amministrative interne.

**Il secondo livello** coinvolge le **Amministrazioni centrali**.

Come in precedenza già evidenziato, queste provvedono al coordinamento delle attività legate all'attuazione delle misure di propria competenza, assicurano che la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione da parte dei Soggetti attuatori siano effettuate correttamente e tempestivamente, ricevono la rendicontazione di spesa dagli stessi Soggetti attuatori, ne verificano l'ammissibilità al PNRR e quindi, tramite il sistema ReGiS, la inviano periodicamente all'Ispettorato Generale PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per ottenerne il rimborso, trasmettendo allo stesso Dicastero, con le stesse modalità, la rendicontazione di *milestone* e *target* per la presentazione della domanda di pagamento semestrale alla Commissione Europea.

Più in dettaglio le Amministrazioni centrali, anche attraverso le proprie strutture o Unità di Missione istituite per il PNRR:

- per assicurare la regolarità di procedure e spese soggette a rendicontazione, devono svolgere tutti i controlli amministrativo contabili e sulla gestione previsti dalla legislazione vigente e, inoltre, devono effettuare, quali "*controlli aggiuntivi*", *verifiche formali* (al 100%) circa la legittimità e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento delle spese inserite dai Soggetti attuatori (accertandosi anche dell'avvenuto controllo da parte di questi ultimi), nonché *controlli amministrativi a campione*, basati su una preventiva analisi dei rischi, volti ad attestare la correttezza e la conformità alla normativa di riferimento delle procedure di gara/affidamento adottate per l'attuazione dell'intervento.

Per quanto attiene, nello specifico, la rendicontazione delle spese all'Ispettorato Generale PNRR, l'Amministratore titolare raccoglie periodicamente l'insieme di spese inserite nei Rendiconti di Progetto presentati dai vari Soggetti attuatori, provvede alle attività di verifica e controllo di propria responsabilità e infine procede alla trasmissione tramite ReGiS, attestando la regolarità delle spese;

- devono garantire all'Ispettorato Generale PNRR la presenza e la corretta implementazione di misure di prevenzione, individuazione contrasto alla frode e alla corruzione discendenti dalla normativa vigente e da quanto previsto dai Piani triennali Anticorruzione, anche con riferimento al proprio personale interno.

In questo contesto, per le diverse fasi attuative di ogni singolo intervento, le Amministrazioni centrali devono attuare e assicurare l'attuazione da

parte dei soggetti attuatori di tutti gli adempimenti, in precedenza accennati, riguardanti l'identificazione del titolare effettivo, l'assenza di conflitti d'interesse e la non sussistenza di doppi finanziamenti;

- devono assicurare il rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle misure PNRR e, quindi, del principio DNSH e dei principi trasversali (parità di genere, politiche per i giovani, quota SUD ove prevista);
- devono garantire il corretto ed effettivo avanzamento/conseguimento di *target* e *milestone*.

Questo avviene mediante lo svolgimento da parte dell'Amministrazione centrale di *controlli on desk* (ed eventualmente *in loco*) finalizzati ad accertare il pieno e corretto avanzamento o conseguimento del 100% dei *target* e *milestone* dichiarati, nonché il rispetto delle condizionalità previste per gli specifici investimenti/riforme del PNRR, ivi compreso il DNSH.

Tali controlli sono effettuati sul 100% dei dati e delle informazioni relative all'avanzamento fisico di investimenti/riforme presenti sul sistema ReGiS, nonché della relativa documentazione probatoria, tanto sul piano formale (per la coerenza fra i dati le informazioni presenti a sistema rispetto ai documenti programmatici del PNRR e del progetto) e sostanziale (per la verifica della presenza e la conformità di tutta la documentazione necessaria).

A seguito del positivo completamento delle opportune attività di verifica e controllo, l'Unità di missione dell'Amministrazione centrale compila, tramite il sistema ReGiS, un apposito Report, allegandovi le relative evidenze e li invia all'Ispettorato Generale PNRR, trasmettendo altresì l'apposita *check list* (allegata alle "*Linee Guida*") attestante l'esito dei controlli effettuati sullo stato di avanzamento e la "dichiarazione di gestione" semestrale.

Infine, il **terzo livello** riguarda l'**Ispettorato Generale per il PNRR**, che acquisisce le rendicontazioni di *milestone* e *target*, nonché le rendicontazioni di spesa delle Amministrazioni centrali e quindi, dopo avere svolto i controlli di competenza:

- rendiconta il "pacchetto" di *milestone* e *target* semestrale alla Commissione Europea, presentando la richiesta di pagamento e attestando il corretto utilizzo dei fondi al netto di eventuali casi di irregolarità gravi o frodi rilevate dagli Organi di controllo ministeriali e/o esterni;
- riceve dalla Commissione Europea le connesse rate di rimborso dei fondi RRF;
- dispone i pagamenti in favore dei soggetti attuatori in esito alla corretta ricezione dei rendiconti di progetto/misura.

#### **d. La circolare n. 16 del 14 aprile 2023 di integrazione delle “Linee Guida”**

Con questa circolare, l’Ispettorato Generale PNRR della Ragioneria Generale dello Stato ha dato notizia del rilascio nel sistema ReGiS:

- delle funzionalità utili alla diretta implementazione, da parte di Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR e dei Soggetti attuatori, delle Attestazioni relative all’avvenuta effettuazione di alcune verifiche, segnatamente quelle relative alla procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori, alla procedura di gara, ai Rendiconti di progetto e ai Rendiconti di Misura;
- del collegamento alla **banca dati mondiale ORBIS** (che contiene dettagliate informazioni finanziarie, anagrafiche, di azionariato e partecipazioni, per oltre 200 milioni di aziende e società di tutto il mondo), nonché alle piattaforme antifrode **ARACHNE** della Commissione Europea e **PIAF – IT**, realizzata a livello nazionale, da utilizzare quale supporto per lo svolgimento dei controlli oggetto delle Attestazioni dianzi menzionate, nonché relativi a potenziali casi di “conflitto di interessi” e “doppio finanziamento” ovvero per la ricerca delle “titolarità effettive”.

La circolare, nel comunicare gli sviluppi del processo di accreditamento delle Unità di Missione e delle altre articolazioni delle Amministrazioni centrali alle citate piattaforme, cui i Soggetti attuatori (sia privati che Enti locali) potranno rivolgersi per ottenere dalle suddette piattaforme *report* utili ai controlli di loro competenza, fornisce anche indicazioni relative alle fasi dei processi di gestione e controllo delle misure PNRR nel cui contesto prevederne l’utilizzo.

In particolare:

- la banca dati **ORBIS** può supportare nella verifica delle compagini societarie, anche ai fini dell’individuazione dei titolari effettivi dichiarati dagli appaltatori/subappaltatori selezionati dai Soggetti attuatori in esito a procedure di gara, ovvero di quelli dichiarati dagli stessi Soggetti attuatori delle progettualità PNRR selezionate dalle Amministrazioni centrali;
- il sistema antifrode **ARACHNE** viene indicato come utile a supportare le Amministrazioni centrali per il monitoraggio dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei Soggetti attuatori e dei relativi contraenti, così come per l’analisi di rischio rivolta al campionamento di procedure e/o spese rendicontate dai Soggetti attuatori da sottoporre a controlli amministrativi di competenza, nelle verifiche delle dichiarazioni rese in merito all’assenza di conflitti d’interessi e nello svolgimento di approfondimenti puntuali su specifici ipotesi frode, corruzione e conflitto d’interessi;
- il sistema antifrode **PIAF – IT** viene segnalato per il supporto all’Amministrazione centrale per le verifiche sull’assenza del doppio finanziamento tramite interrogazioni puntuali utili a riscontrare la presenza di progettualità simili o analoghe in capo al medesimo soggetto, da sottoporre ad ulteriori approfondimenti, ovvero per interrogazioni puntuali su aspetti specifici indicativi di possibili casi di frode, corruzione e conflitto d’interessi.

**e. La circolare n. 27 del 15 settembre 2023 di integrazione delle “Linee Guida”, di diramazione dell’Appendice Tematica avente ad oggetto “Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par. 2 lett. d) Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ex art. 10 D.lgs. 231/2007”**

L’Appendice tematica in argomento integra le “Linee Guida” affrontando **due aspetti principali**.

Il primo riguarda ulteriori indicazioni operative in merito al tema della raccolta delle “**titolarità effettive**” dei destinatari finali/appaltatori” dei fondi PNRR, mentre il secondo riguarda l’applicazione dei **presidi antiriciclaggio** al PNRR.

Rinviando, per quanto concerne quest’ultima tematica, agli specifici approfondimenti riportati in un successivo paragrafo, con riguardo al primo aspetto viene anzitutto richiamata la Direttiva (UE) n. 2015/849 in tema di “*prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*”, nel cui contesto l’identificazione del titolare effettivo rappresenta una delle principali misure per la mitigazione dei rischi correlati ai citati fenomeni illeciti, nonché elemento fondamentale per la verifica di eventuali conflitti di interessi, ragion per cui gli Stati membri devono assicurare che i soggetti giuridici costituiti nel loro territorio, conformemente al diritto nazionale, ottengano e conservino informazioni adeguate, accurate ed attuali sulla loro titolarità effettiva da archiviare in un apposito Registro centrale, di cui va garantito l’accesso da chi può vantare un legittimo interesse al riguardo.

In merito, è utile evidenziare che con il D.Lgs 25 maggio 2017, n. 90, di attuazione della suddetta Direttiva, è stato tra l’altro introdotto in Italia, il “Registro nazionale dei titolari effettivi” e che, con il Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze dell’11 marzo 2022, è stato approvato il Regolamento recante le disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relative alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali ed istituti giuridici affini al trust.

Il Ministero delle imprese e del made in Italy, con il decreto del 12 aprile 2023, ha approvato le specifiche tecniche del formato elettronico della comunicazione con la quale gli amministratori delle società e dei *trust* devono inviare telematicamente le informazioni sui titolari effettivi, nonché, con i decreti del 16 marzo e del 20 aprile 2023, approvato i modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relative alle informazioni sulla titolarità effettiva e gli importi dei diritti di segreteria.

Premesso quanto precede, l’Appendice Tematica ricorda che l’art. 3, comma 6, della menzionata Direttiva stabilisce che per “titolare effettivo” si intende la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata una operazione o una attività e, più in dettaglio:

- in caso di società:
  - . la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il soggetto giuridico attraverso il possesso, diretto o indiretto,

di una percentuale sufficiente di azioni o diritti di voto o altra partecipazione in detta entità, anche tramite azioni al portatore, o attraverso il controllo con altri mezzi, ad eccezione di una società ammessa alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposta a obblighi di comunicazione conformemente al diritto dell'Unione o a standard internazionali equivalenti che garantiscono una trasparenza adeguata delle informazioni sugli assetti proprietari.

Una percentuale di azioni pari al 25% più una quota o altra partecipazione superiore al 25% del capitale di un cliente detenuta da una persona fisica costituisce indicazione di proprietà diretta.

Una percentuale di azioni del 25% più una quota o altra partecipazione superiore al 25% del capitale di un cliente, detenuta da una società, controllata da una o più persone fisiche, ovvero da più società, controllate dalla stessa persona fisica, costituisce indicazione di proprietà indiretta.

È fatto salvo il diritto degli Stati membri di prevedere che una percentuale inferiore possa costituire indicazione di proprietà o di controllo;

- . se, dopo aver esperito tutti i mezzi possibili e purché non vi siano motivi di sospetto, non è individuata alcuna persona secondo i precedenti criteri, o, in caso di dubbio circa il fatto che la persona o le persone individuate sia o siano i titolari effettivi, la persona fisica o le persone fisiche che occupano una posizione dirigenziale di alto livello;
- in caso di *trust*, il costituente, il o i «*trustee*», il guardiano, se esiste, i beneficiari ovvero, se le persone che beneficiano dell'istituto giuridico o dell'entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituito o agisce l'istituto giuridico o il soggetto giuridico, qualunque altra persona fisica che esercita in ultima istanza il controllo sul *trust* attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi;
- in caso di soggetti giuridici quali le fondazioni e istituti giuridici analoghi ai *trust*, la persona o le persone fisiche che detengono posizioni equivalenti o analoghe a quelle di cui sopra.

L'Appendice Tematica, rammenta altresì che occorre tenere presenti i criteri per la determinazione della titolarità effettiva di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 231 del 2007, secondo cui:

- il titolare effettivo di soggetti diversi dalle persone fisiche coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo;
- nel caso in cui il cliente sia una società di capitali, costituisce indicazione di proprietà diretta la titolarità di una partecipazione superiore al 25 per cento del capitale del cliente, detenuta da una persona fisica, mentre costituisce indicazione di proprietà indiretta la titolarità di una percentuale di partecipazioni superiore al 25% del capitale, posseduto per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona;

- nelle ipotesi in cui l'esame dell'assetto proprietario non consenta di individuare in maniera univoca la persona fisica o le persone fisiche cui è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile il controllo del medesimo in forza del controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria, ovvero del controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria o dell'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante;
- nel caso in cui il cliente sia una persona giuridica privata, come associazioni, fondazioni, sono cumulativamente individuati, come titolari effettivi, i fondatori, ove in vita, i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili, i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione;
- qualora l'applicazione dei criteri di cui ai precedenti alinea non consenta di individuare univocamente uno o più titolari effettivi, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statuari, di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o del cliente comunque diverso dalla persona fisica.

In questa cornice normativa, l'Appendice Tematica ricorda **che la raccolta dei "titolari effettivi" nell'ambito del PNRR, è garantita dalla registrazione, all'interno del sistema informativo ReGiS, dei dati comunicati dai destinatari dei fondi/appaltatori circa le proprie titolarità effettive**, come indicato nelle "Linee Guida"; tale registrazione viene effettuata **nelle fasi di:**

- **selezione dei progetti e dei Soggetti attuatori**, di norma mediante la pubblicazione di bandi/avvisi **a cura delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR o di Enti attuatori da queste delegati;**
- **procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti, a cura dei Soggetti attuatori.**

L'Appendice, oltre a mettere a disposizione appositi "modelli" mediante i quali gli Enti pubblici e privati, che partecipano alle fasi amministrative dianzi descritte, possono fornire i dati delle proprie titolarità effettive al momento dell'ammissione a finanziamento del progetto o dell'aggiudicazione dell'appalto, da atto dell'implementazione in ReGiS di apposite funzionalità utili, per le fasi di selezione dei progetti presentati da Enti privati e di procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti, a supportare le attività di ricerca e rilevazione delle titolarità effettive, aggiuntive rispetto alle comunicazioni rese dai soggetti interessati.

**f. La circolare n. 13 del 28 marzo 2024 di integrazione delle "Linee Guida", di diramazione delle Appendici Tematiche aventi ad oggetto "La prevenzione e il controllo del conflitto d'interessi ex art. 22 Reg. (UE) 2021/241" e "La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241".**

## (1) L'Appendice Tematica in tema di prevenzione e controllo del conflitto d'interessi

Il documento muove da una dettagliata panoramica riguardante il quadro normativo e dispositivo europeo in materia di conflitto d'interessi – incentrato sul **Regolamento Finanziario adottato con Regolamento (UE) n. 1046/2018**, sulla **Comunicazione (2021/C 121/01) della Commissione Europea**, recante “*Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario*” e sulla **Direttiva 2014/24/UE** in tema di appalti pubblici – nonché la disciplina nazionale, quale rinvenibile principalmente nella legge generale sul procedimento amministrativo, la **Legge 7 agosto 1990, n. 241**, nel **D.Lgs n. 165/2001**, “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della Amministrazioni pubbliche*”, nel **D.Lgs. n. 39/2013**, “*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico...*”, nel **DPR n. 62/2013**, “*Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*”, oltre che nella disciplina anticorruzione e nelle delibere e Piani dell'Autorità nazionale Anticorruzione e nel codice sui contratti pubblici, attualmente contenuto nel **D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36**.

Ad una illustrazione di queste disposizioni, europee e nazionali, sono dedicati appositi, successivi paragrafi del presente documento.

Sul piano più strettamente procedurale, l'Appendice fornisce indicazioni di maggior dettaglio in merito alle **verifiche** che le Amministrazioni titolari e i soggetti attuatori coinvolti nella gestione ed attuazione del PNRR devono svolgere sulle **dichiarazioni ad assenza di conflitti d'interesse** presentati dai diversi soggetti interessati, a seconda delle varie fasi di attuazione del Piano stesso.

In particolare, per la **selezione dei progetti e/o dei soggetti attuatori**:

- nella *fase di predisposizione del bando*, occorre inserire nell'avviso/bando l'obbligo da parte del proponente – legale rappresentante o del titolare effettivo, ove non coincidente con il rappresentante, di rilasciare una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi nei confronti dell'Amministrazione/Ente delegato alla selezione;
- nella *fase di affidamento di incarichi al personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nella procedura di selezione dei progetti*, nella procedura di selezione, l'Amministrazione/Ente esterno a questa delegato deve provvedere, prima di affidare l'incarico, ad acquisire le dichiarazioni di assenza di conflitto d'interessi del personale stesso, soprattutto ove si tratti di Responsabile del procedimento, membri di Commissione di valutazione, Dirigente di ufficio/struttura o titolare di organo di governo dell'Amministrazione/Ente esterno competente alla selezione, soggetti che comunque hanno avuto un ruolo significativo, tecnico o amministrativo, nella predisposizione degli atti della procedure.

Acquisite le dichiarazioni, l'Amministrazione/Ente esterno delegato alla selezione deve provvedere a verificare l'avvenuto rilascio delle

dichiarazioni da parte del personale indicato, la correttezza formale delle dichiarazioni e la loro conformità alla normativa vigente, nonché provvedere eventualmente alla modifica delle nomine;

- per la *fase di istruttoria delle domande di partecipazione all'Avviso/Bando di selezione dei progetti e/o dei soggetti attuatori*, occorre procedere alla verifica formale del 100% dei dati forniti e delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi rese dai partecipanti, verificando, in particolare, la comunicazione dei dati del titolare effettivo, l'avvenuto rilascio delle dichiarazioni, la loro correttezza formale e conformità alla normativa vigente;
- relativamente alla *fase di stipula della Convenzione/Atto d'obbligo e/o atto di ammissione a finanziamento e assegnazione risorse*, l'Amministrazione/Ente esterno delegato alla selezione deve chiedere al Soggetto attuatore selezionato l'eventuale comunicazione in cui viene indicato il dato aggiornato sulla titolarità effettiva, solo qualora cambiato rispetto alla precedente comunicazione.

Le verifiche dianzi citate vanno inserite nel sistema "ReGiS" mediante l'apposita "Attestazione".

Per quanto riguarda, la **procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti**:

- nella *fase di predisposizione ed approvazione dell'Avviso/Bando di gara*, va previsto, in quest'ultimo, l'inserimento dell'obbligo di rilascio da parte dei partecipanti di una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi riferita alla stazione appaltante.

Nelle gare di importo pari o superiore a 400.000 euro (per quelle inferiori può essere utilizzata una dichiarazione sostitutiva di pubblica utilità) tale dichiarazione deve essere resa tramite la compilazione del Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) e, relativamente al conflitto d'interessi, deve avere un tenore molto ampio, in quanto il partecipante deve precisare se è o meno a conoscenza di conflitti come indicato nella legislazione nazionale, nell'avviso pertinente o nei documenti di gara dovuti alla sua partecipazione alla procedura d'appalto e, in caso affermativo, deve fornire informazioni dettagliate sulle modalità con cui è stato risolto il conflitto d'interessi;

- per la fase di affidamento di incarichi al personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nella procedura di selezione dei progetti, il personale del Soggetto attuatore/Stazione appaltante esterna (fra cui il Responsabile Unico di Progetto, i Commissari di gara, il Dirigente competente alla stipula del contratto o preposto all'unità organizzativa deputata alla procedura di affidamento, il titolare dell'organo di governo dell'amministrazione aggiudicatrice, i soggetti, anche esterni, che hanno avuto un ruolo significativo, tecnico o amministrativo, nella predisposizione degli atti di gara), deve rendere, per ogni singola gara, al momento dell'assegnazione dell'incarico, una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi, con riferimento ad attività professionali e lavorative pregresse, interessi finanziari ed altre aree a tal fine rilevanti.

Il Soggetto attuatore/Stazione appaltante estera deve provvedere alla verifica del 100% di tali dichiarazioni, con riferimento all'avvenuto rilascio, alla correttezza formale, alla conformità alla normativa, nonché procedere, se, necessario, alla modifica delle nomine, considerando anche i dati relativi al titolare effettivo qualora diverso dal legale rappresentante;

- relativamente alla fase istruttoria delle domande di partecipazione alla gara, il Soggetto attuatore/Stazione appaltante estera, prima dell'aggiudicazione dell'appalto, deve provvedere all'esecuzione al 100% del controllo formale delle dichiarazioni dei partecipanti all'Avviso/Bando in tema di prevenzione del conflitto d'interessi, anche rispetto alle titolarità effettive, verificando gli aspetti indicati al precedente alinea;
- per la fase di stipula del contratto d'appalto, in coerenza con la disciplina generale del codice dei contratti pubblici, il bando di gara deve prevedere che l'operatore economico nei cui confronti è stata disposta la proposta di aggiudicazione produca, solo in caso di intervenute modifiche delle informazioni già rese, una comunicazione in cui si riporta il nuovo dato sulla titolarità effettiva.

La Stazione appaltante effettua un controllo sulle dichiarazioni acquisite con riferimento al titolare effettivo dell'operatore nei cui confronti è stata proposta l'aggiudicazione, oltre che sulle dichiarazioni eventualmente aggiornate rilasciate dal personale interno ed esterno della Stazione stessa.

L'Appendice Tematica, specifica che tale controllo deve essere svolto esclusivamente per le procedure ritenute più rischiose sulla base dell'analisi del rischio svolta dalle Amministrazioni centrali titolari delle misure PNRR, i cui esiti sono comunicati dai Soggetti attuatori.

Relativamente ai controlli delle dichiarazioni sul conflitto d'interessi rese dal personale interno/esterno coinvolto, con riferimento al titolare effettivo dell'operatore economico destinatario della proposta di aggiudicazione, il Soggetto attuatore/Stazione appaltante estera provvede a verificare gli impieghi e le partecipazioni in società negli ultimi 3 anni e i loro rapporti di parentela e le relazioni personali, nonché a riscontrare che sia stato comunicato il titolare effettivo in sede di partecipazione del soggetto economico e se sia stato aggiornato tale dato in fase antecedente all'aggiudicazione.

Il documento fornisce altresì alcune indicazioni sulle banche dati utilizzabili per svolgere i suddetti controlli.

A valle dell'espletamento delle verifiche dianzi richiamate, occorre sottoscrivere l'apposita "Attestazione" e inserirla in ReGiS

Relativamente alla **fase di rendicontazione delle spese**, l'Appendice Tematica distingue fra:

- rendicontazione delle spese del Soggetto attuatore (c.d. Rendiconto di progetto), per la quale i controlli sul conflitto d'interessi vanno effettuati sulla base dei medesimi documenti eventualmente già prodotti in

occasione delle verifiche operate sulla procedura di gara, per cui i Soggetti attuatori, in fase di presentazione di un Rendiconto di Progetto, devono sottoscrivere in ReGiS un'apposita attestazione;

- rendicontazione delle spese dell'Amministrazione titolare di Misure PNRR (c.d. Rendiconto di progetto), per la quale l'Amministrazione interessata, in esito alla ricezione delle rendicontazioni di spesa (Rendiconti di progetto) presentate dai Soggetti attuatori ed in funzione dell'invio della consuntivazione delle spese (Rendiconti di Misura) all'Ispettorato Generale PNRR, deve provvedere anche ad effettuare controlli specifici sostanziali sull'assenza del conflitto d'interessi, con riferimento alle sole procedure selezionate sulla base dell'analisi del rischio;
- tali controlli si sostanziano nella verifica delle veridicità e correttezza delle dichiarazioni rese dai Soggetti attuatori/realizzatori (utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva da questi comunicati) nel corso dello svolgimento della procedura di appalto afferente alle spese campionate e della corrispondente procedura di selezione del progetto effettuata a monte, per escludere ogni genere di potenziale conflitto con il personale coinvolto nella procedura di selezione/gara;
- anche per tale fase di controlli - all'esito dei quali va sottoscritta in ReGiS l'apposita attestazione - il documento fornisce indicazioni in merito alle banche dati utilmente consultabili.

Da ultimo, il documento contiene un annesso informativo che riporta dettagliate istruzioni sull'utilizzo della piattaforma informatica *ARACHNE* per l'effettuazione delle verifiche sul conflitto d'interessi.

## **(2) L'Appendice Tematica relativa alla duplicazione di finanziamenti**

Il documento premette che la previsione di sistemi di controllo che garantiscano anche l'assenza di casi di duplicazione di finanziamenti, discende dalle previsioni di cui all'art. 22 del Reg. (UE) n. 2021/241, paragrafo 2, lettera c), a mente del quale, in fase di presentazione della Richiesta di pagamento, lo Stato membro deve produrre una specifica dichiarazione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni contenute nella richiesta sono complete, esatte e affidabili e che i controlli posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti d'interesse, delle frodi, della corruzione e, appunto, della duplicazione di finanziamenti da parte del Dispositivo e di altri programmi dell'Unione.

Al riguardo, l'Appendice Tematica evidenzia che lo stesso Regolamento dispone:

- all'art. 9, *“Addizionalità e finanziamento complementare”*, che *“il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo”*;

- all'art. 18, "Piano per la ripresa e la resilienza", paragrafo 4, lettera l), che lo stesso deve fornire informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti;
- all'art. 28, "Coordinamento e complementarità", che "in funzione delle rispettive responsabilità, la Commissione e gli Stati membri interessati promuovono le sinergie e assicurano un efficace coordinamento tra il dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione, tra cui lo strumento di sostegno tecnico, e in particolare le misure finanziate dai fondi dell'Unione. *A tal fine, essi:*
  - a) *garantiscono complementarità, sinergia, coerenza e uniformità tra i diversi strumenti a livello dell'Unione, a livello nazionale e, se del caso, regionale, in particolare per quanto riguarda le misure finanziate da fondi dell'Unione, sia nella fase di pianificazione che durante l'attuazione;*
  - b) *ottimizzano i meccanismi di coordinamento per evitare la duplicazione degli sforzi;*
  - c) *garantiscono una stretta collaborazione tra i responsabili dell'attuazione e del controllo a livello dell'Unione, a livello nazionale e, se del caso, regionale, al fine di conseguire gli obiettivi del dispositivo".*

Nell'Appendice, l'Ispettorato Generale PNRR rammenta inoltre di avere emanato:

- la circolare RGS n. 21 in data 14 ottobre 2021, avente ad oggetto "Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR", che prevede, per tutte le Misure PNRR, "...l'assenza di una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse del bilancio statale", lasciando invece aperta la possibilità che le stesse Misure PNRR siano finanziate da ulteriori fonti, prevedendo il cumulo di diverse forme di incentivo/sostegno;
- la successiva circolare RGS n. 33 del 31 dicembre 2021, avente ad oggetto "Nota di chiarimento sulla circolare del 14 ottobre 2021 – Trasmissione delle istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR – Addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento", che chiarisce che il divieto di quest'ultimo, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura. La medesima circolare chiarisce altresì il diverso concetto di "cumulo", che si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo, appunto, "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento.

L'appendice Tematica prosegue articolandosi in due Sezioni.

Nella prima Sezione viene in dettaglio spiegato che il concetto di duplicazione di finanziamenti per il PNRR, in cui l'erogazione delle rate di finanziamento non è collegata alle spese effettivamente sostenute e certificate come per gli altri fondi UE, bensì al conseguimento di *milestone* e *target*, è in parte diverso da quello riferibile ai fondi SIE; più in dettaglio:

- per i fondi UE, la duplicazione di finanziamenti è generalmente un tema legato esclusivamente alle spese sostenute, che non devono essere coperte dal rimborso di più fondi UE e nazionali, per cui il medesimo costo di un progetto non può essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura;
- per il PNRR, oltre a quanto precede, la duplicazione di finanziamenti è legata anche alle attività previste per il conseguimento della performance del PNRR, i cui costi devono essere coperti esclusivamente con i fondi dello stesso PNRR.

Ne consegue che, con riferimento al PNRR, bisogna distinguere fra Misura e Progetto.

Relativamente alla Misura, non può essere previsto un sostegno da parte di altri fondi UE per la copertura dei costi stimati per le attività di ciascuna Misura, necessarie al raggiungimento dei relativi *milestone* e *target* finanziati dal PNRR, a meno che, in linea il coordinamento fra il Dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione previsto dall'art. 28 del Reg. (Ue) 2021/241, ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- il finanziamento con altri fondi UE delle Misure è previsto in sede di negoziato del Piano con la Commissione Europea oppure in occasione delle modifiche dello stesso;
- il finanziamento con altri fondi UE riguarda attività al di fuori o ulteriori rispetto alla performance (confermandosi, quindi, che le attività previste per il conseguimento di quest'ultima sono finanziate esclusivamente con risorse PNRR);
- l'Amministrazione garantisce una demarcazione/distinzione tra attività progettuali oggetto di performance e attività progettuali al di fuori di questa, nonché fra le rispettive fonti finanziarie utilizzate.

A livello di progetto, invece, le spese sostenute per l'attuazione dei progetti relative alle Misure finanziate con fondi PNRR e che concorrono al conseguimento della *performance*, non possono essere coperte con altri fondi UE.

L'Appendice fornisce poi indicazioni in merito agli strumenti di supporto alle attività di controllo, specificando che le verifiche sull'assenza di duplicazione di finanziamenti da parte delle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR, da effettuarsi prima di procedere alla rendicontazione delle spese all'Ispettorato Generale, possono essere supportate dalla Piattaforma antifrode *PIAF IT*.

Per l'attività di analisi dei rischi funzionale al campionamento delle spese di progetto che ciascuna Amministrazione centrale ritiene di controllare, può essere utilizzata la piattaforma antifrode europea *ARACHNE*.

Nella seconda Sezione, il documento contiene direttive di carattere tecnico ai fini dei controlli e dell'attestazione dell'assenza della duplicazione di finanziamenti nell'ambito del sistema informativo ReGiS, da prodursi in fase di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori/beneficiari di aiuti, di norma da parte delle Amministrazioni centrali titolari di Misure, in fase di presentazione del Rendiconto di Progetto, normalmente a cura dei Soggetti attuatori ed in fase di presentazione del Rendiconto di Misure, di norma a cura delle Amministrazioni centrali.

In tale ultimo contesto, l'Appendice ricorda i controlli formali sul 100% delle rendicontazioni di spesa dei Soggetti attuatori (Rendiconti di progetto) e le verifiche sostanziali a campione su procedure e spese selezione in base a un'analisi di rischio, che vanno effettuate dalle Amministrazioni centrali anche con riguardo all'assenza di duplicazioni di finanziamenti.

#### **g. La funzione di Audit**

Come già accennato, l'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021 e successive modifiche, ha previsto al comma 1 l'istituzione, presso la Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) – di un apposito Ufficio con funzioni di *audit* del PNRR deputato a garantire la raccolta e l'accesso ai dati di cui all'art. 22, paragrafo 2, lettera d), del Regolamento (UE) 2021/241.

L'Organismo di *audit* del PNRR, a tal fine, svolge **due tipologie di verifiche**.

La prima riguarda le cc.dd. **verifiche di sistema**, riguardanti l'efficiente organizzazione e definizione delle procedure delle strutture amministrative coinvolte nella realizzazione del PNRR.

Questa tipologia di controllo è finalizzata a verificare la capacità amministrativa delle strutture interessate, il sistema informativo utilizzato, il conseguimento di *milestone* e *target*, la regolarità e la legalità della spesa, il sistema di monitoraggio, il rispetto del principio DNSH, le misure adottate per la prevenzione e il contrasto delle frodi, della corruzione, del conflitto d'interessi e del doppio finanziamento, il recupero degli importi irregolari.

Questi ultimi aspetti, in particolare, vengono controllati nell'ambito di un'analisi complessiva del Sistema di gestione e controllo, rivolta a riscontare:

- la presenza di una politica antifrode e la sua diffusione a tutti gli attori coinvolti;
- la presenza di una politica sul conflitto d'interessi e la sua diffusione a tutti i soggetti interessati;
- la costituzione del Gruppo autovalutazione del rischio frode;
- l'individuazione e diffusione di "red flags" (vale a dire, indicatori di rischio) a tutto il personale coinvolto;
- le procedure di segnalazione degli illeciti;

- le procedure volte a prevenire il doppio finanziamento.

In maniera trasversale, vengono inoltre verificate la separazione funzionale tra i soggetti destinati alle attività di gestione e quelli destinati alle attività di controllo, la diffusione e comunicazione, attraverso manuali e linee guida, ai Soggetti attuatori delle procedure rivolte alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, le procedure di controllo su *milestone* e *target* e sulla regolarità e legalità della spesa che contemplino anche controlli specifici su frodi, conflitti di interesse, corruzione e doppio finanziamento.

La seconda tipologia di controllo svolta dall'Organismo di Audit PNRR riguarda le **verifiche di convalida**, collegate alla particolarità del PNRR, per cui i pagamenti della Commissione Europea sono conseguenti alla *performance* e non ai costi effettivamente sostenuti e si basano sul soddisfacente raggiungimento di *milestone* (traguardi) e *target* (obiettivi) concordati.

Al fine di fornire alla Commissione Europea adeguate garanzie su tali aspetti al momento della presentazione delle richieste di pagamento, l'Organismo indipendente di *audit* svolge un controllo sostanziale su tali traguardi e obiettivi selezionati, al fine di valutare la veridicità e l'affidabilità, nonché il loro soddisfacente conseguimento anche alla luce degli Accordi operativi.

Tale controllo viene svolto a campione, estraendo, all'inizio di ciascun semestre precedente ciascuna domanda di pagamento, *milestone* e *target* conseguiti alle date previste e registrati nel sistema ReGiS; dopo questa estrazione, vengono individuati gli interventi sottostanti, sempre tramite campionamento, statistico o casuale, in base alla loro numerosità.

Il particolare *test* permette altresì di controllare l'effettuazione, da parte degli uffici competenti delle Unità di Missione delle Amministrazioni centrali, delle verifiche sul conseguimento di traguardi ed obiettivi che devono essere raggiunti nel pieno rispetto della normativa nazionale e europea in materia di frode, corruzione e conflitto d'interessi.

In tale contesto sono oggetto di verifica, a titolo esemplificativo, l'adeguata presenza dei Codici CUP e CIG, l'effettuazione di verifiche sui titolari effettivi, la corretta rilevazione dei dati finanziari, anche su eventuali altre fonti di finanziamento, l'effettuazione di controlli sulle procedure di assegnazione degli appalti pubblici, in particolare sull'assenza di conflitti d'interesse.

## **C. LA STRATEGIA GENERALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

### **1. Obiettivi della strategia generale per il PNRR**

Il 22 dicembre 2023 la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale PNRR ha diramato la nuova versione della “*Strategia Generale antifrode*” per il PNRR, di aggiornamento ed integrazione di quella varata l'11 ottobre 2022.

Il documento descrive, in maniera riassuntiva e omnicomprensiva, le principali azioni e misure che le Istituzioni ed Enti interessati devono porre in essere per assicurare che l'attuazione del Piano, al di là degli specifici adempimenti previsti nelle “*Linee*”

*Guida*”. avvenga nel rispetto del principio di “sana gestione finanziaria” e per prevenire e reprimere i casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e “doppio finanziamento”, attraverso una “strategia generale comune” che sia in grado di garantire soluzioni omogenee ed efficaci, tenendo conto della dimensione e della complessità del Piano legata all’articolazione organizzativa “multilivello” decentrata.

A questo specifico riguardo, la Strategia ricorda che, sebbene esista un **coordinamento centrale da parte della Struttura di Missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, cui si affianca un **coordinamento operativo dell’Ispettorato Generale PNRR**, il sistema “multilivello” contempla un **decentramento delle principali fasi attuative del Piano** (ad es. per la selezione, l’attuazione, la rendicontazione e il controllo degli interventi), **con livelli di gestione e responsabilità suddivisi fra le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR e i cosiddetti soggetti attuatori**.

In tale contesto, **l’Ispettorato Generale PNRR, attraverso la “Rete dei referenti antifrode”, assume un ruolo di indirizzo** per tutte le Amministrazioni coinvolte, fornendo indicazioni ed elaborando linee guida ed eventuali strumenti operativi utili.

Tuttavia, **resta in capo alle Amministrazioni titolari di misure PNRR la responsabilità di definire, a valle, proprie Strategie antifrode adeguate a tutelare le risorse connesse agli investimenti/riforme di competenza**, nonché di attuare ogni iniziativa o azione necessari affinché le stesse producano effetti concreti **sul piano della prevenzione e repressione delle frodi**, anche recependo i contenuti della Strategia generale all’interno delle proprie “Strategie antifrode settoriali” così come nella manualistica operativa riferita alle diverse misure, adeguando, se del caso, i relativi sistemi di gestione e controllo.

Sul piano generale, gli **obiettivi di fondo** della Strategia sono:

- assicurare che **tutti i soggetti**, sia pubblici che privati, **coinvolti nel Piano**, si impegnino ad aderire ai generali **principi di integrità, obiettività ed onestà e a garantire elevati standard etici e morali**, nonché ad adottare una politica di **“tolleranza zero”** nei confronti degli illeciti, mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e individuare le attività fraudolente e, nel caso queste si verificano, a rettificarne prontamente le conseguenze;
- **valutare i principali rischi di frode nel PNRR;**
- **identificare le vulnerabilità dei sistemi di controllo esistenti;**
- **garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate** (Amministrazioni titolari di misure PNRR, Organismi di controllo esterni, *stakeholders* istituzionali, ecc.), rafforzando in particolare le **azioni collaborative e coordinate**.

Entrando nel merito dei contenuti, la Strategia, dopo avere ricordato che la funzione di orientamento della politica antifrode è attribuita all’Ispettorato Generale PNRR, richiama l’attenzione delle Amministrazioni centrali deputate ad elaborare le proprie Strategie “settoriali” circa l’importanza di un’accurata **valutazione dei rischi di frode**, da cui far discendere le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie UE, che dovrebbe essere preceduta da una fase di analisi della propria struttura organizzativa, degli attori, dei processi e dei presidi già previsti.

A questo fine, viene ritenuta necessaria la costituzione di “**Gruppi operativi per l’autovalutazione del rischio di frode**”, all’interno delle Amministrazioni, per effettuare un esame e una valutazione periodica dell’impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo delle Misure PNRR di competenza, definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati, garantendone l’attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti, valutare i progressi realizzati e l’efficacia dei presidi posti in essere a fronte dei rischi individuati e revisionare, in caso di cambiamenti significativi, l’analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.

A tal riguardo, la “Rete dei referenti antifrode”, anche attraverso sotto gruppi tematici costituiti *ad hoc*, può fornire alle Amministrazioni indicazioni e suggerimenti utili a definire strategie e strumenti capaci di garantire un corretto svolgimento delle attività di analisi del rischio relativamente alle Misure di competenza.

## **2. Le fasi del “ciclo di lotta alle frodi” e le misure applicabili**

Dopo avere ricordato quali sono i principali “attori” coinvolti nell’attuazione delle misure antifrode (vale a dire Guardia di Finanza, Corte dei Conti, Banca d’Italia- UIF, ANAC, COLAF la cui cooperazione è assicurata nell’ambito della più volte citata “Rete dei referenti antifrode”), la Strategia illustra le principali azioni che devono essere adottate in relazione alle 4 fasi del “**ciclo di lotta alle frodi**”, così come indicate nella nota EGESIF 14 – 0021 00 del 16 giugno 2014 della Commissione Europea, avente ad oggetto “*Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionali*”.

La prima fase è quella della **prevenzione**, che rappresenta la fase prioritaria, poiché una volta erogate a valle le varie forme di finanziamento, l’azione di recupero è spesso complessa e comporta tempistiche rilevanti, di norma connesse all’esito di lunghi procedimenti giudiziari.

Secondo la “Strategia” concorrono a migliorare l’azione preventiva:

- la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione nella PA di una “cultura etica” di lotta alle frodi;
- politiche di etica e integrità, ovvero norme, codici e procedure che contemplano le principali regole di condotta del personale o, in generale, modelli organizzativi e programmi di *compliance* “anticorruzione” adottati da Amministrazioni/Enti/aziende al fine di gestire e ridurre il rischio di reati contemplati nel D.L. 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa degli enti, così come le misure dal “Piano Nazionale Anticorruzione” varato dall’ANAC e i “Piani triennali di Prevenzione della Corruzione” di ogni Amministrazione ed Ente, con particolare riferimento a quelle previste per garantire la separazione delle funzioni e la rotazione del personale, l’assenza di conflitti d’interesse (mediante autodichiarazioni e lo svolgimento di adeguate istruttorie su queste ultime), la promozione di maggiori livelli di trasparenza, il *whistleblowing* nel cui ambito, in attuazione del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, ha adottato **specifiche linee guida di cui alla delibera n. 311 del 12 luglio 2023**;
- il monitoraggio periodico del rischio di frode, anche attraverso l’utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di *ad hoc*, come *Arachne* e PIAF - IT;

- la stipula e la puntuale applicazione di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità, come i protocolli con la Guardia di Finanza di cui si è in precedenza trattato.

Ai fini, invece, della **individuazione delle frodi** – individuata come seconda fase del ciclo di lotta alla frode - la Strategia prevede la predisposizione e l'implementazione di un solido sistema di controllo che assicuri lo svolgimento di:

- controlli ordinari amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente da parte di tutti i soggetti coinvolti nella fase attuativa del PNRR (in particolare Amministrazioni centrali e Soggetti attuatori), a garanzia della legittimità e della regolarità amministrativo contabile delle spese e delle procedure;
- controlli *ad hoc* sul conflitto d'interesse e sul doppio finanziamento, anche tramite le apposite piattaforme informatiche disponibili (*Arachne* e PIAF – IT);
- controlli aggiuntivi e 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 previste.

In questo contesto, la Strategia segnala come, nella fase della individuazione di casi potenzialmente fraudolenti da sottoporre ad ulteriori approfondimenti, possa risultare molto utile l'utilizzo di **indicatori di frode** – comunemente noti come *red flags* – intesi come elementi che sono per natura "inconsueti" o che si discostano dal normale andamento delle diverse attività e potrebbero quindi richiedere esami mirati.

Al riguardo, la Strategia rimarca che il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza ha elaborato e illustrato, anche con il supporto del Nucleo del Corpo presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale Segreteria tecnica del COLAF, analitiche "*check-list*" contenenti specifici indicatori di rischio distintamente applicabili all'erogazione di incentivi ovvero all'esecuzione di opere pubbliche che, tramite il sistema ReGiS, sono state messe a disposizione di tutte le Amministrazioni centrali e locali e dei soggetti attuatori coinvolti nel Piano che, in tal modo, possono migliorare la propria autonoma capacità di individuazione di situazioni anomale da sottoporre ad ulteriori approfondimenti.

Questi e ad altri analoghi strumenti di analisi del rischio di frode, qualora effettivamente utilizzati dalle diverse Amministrazioni, vanno declinati da ognuna di queste all'interno delle proprie procedure gestionali e di controllo, previa mappatura dei processi maggiormente significativi per le procedure attuate secondo la specificità delle Misure PNRR di rispettiva competenza.

Con riferimento, invece, alla terza **fase di segnalazione e indagine** dei casi di frode, la Strategia raccomanda di adottare misure che assicurino la tempestiva circolazione delle informazioni e delle comunicazioni necessarie, quali:

- l'istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il già citato *whistleblowing*;
- ancora, l'applicazione del Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza, finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;

- la registrazione tramite il Sistema informativo ReGiS - Registro dei controlli - di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti attuatori e/o dalle Unità di Missione PNRR istituite presso le Amministrazioni centrali, che possono altresì comportare l'obbligo di denunciare i casi all'Autorità Giudiziaria competente.

È importante sottolineare che, sul punto, la Strategia testualmente recita:

- *“anche nei casi in cui la rilevazione e la segnalazione venga effettuata da Organismi di controllo esterni al sistema di governance del PNRR (ad es. Organi di polizia tributaria o giudiziaria, organismo indipendente ai 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 dei importi irregolari e nella conseguente sospensione della erogazione delle somme e/o nell'adozione di provvedimenti correttivi (compensazione/recupero);*
- *“le Unità di Missione PNRR delle Amministrazioni sono tenute ad informare tempestivamente l'IG 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...”;*
- *“a tal fine, è prevista, all'interno del sistema informativo ReGiS, un...Registro integrato dei controlli PNRR, dove le Amministrazioni dovranno registrare sia le risultanze dei controlli di pertinenza di spese e procedure...che le risultanze dei controlli sul conseguimento di milestone/target...;*
- *“la presenza del Registro integrato dei Controlli PNRR all'interno del sistema informativo ReGiS garantisce la condivisione – in tempo reale – dei dati relativi ad eventuali casi di violazione degli accordi inerenti alla performance e/o di irregolarità/irregolarità grave”;*
- *“al fine di formalizzare periodicamente la comunicazione all'IG PNRR della Ragioneria Generale dello Stato sulla violazione degli accordi inerenti alla performance ed irregolarità/irregolarità gravi, le Amministrazioni sono chiamate a trasmettere una sintesi di tali dati in occasione della trasmissione della Dichiarazione di Gestione...propedeutica alla rendicontazione periodica di M/T”;*
- *“... i casi di eventuali irregolarità rilevate durante i controlli su spese e procedure, sono sintetizzati nell'allegato alla Dichiarazione di gestione, denominato Sintesi delle irregolarità”;*
- *“per quanto concerne la sintesi dei dati relativi ad eventuali irregolarità/irregolarità gravi, rilevate durante i controlli su spese e procedure, nelle more della piena implementazione a sistema della relativa Sezione del suddetto registro integrato, l'Amministrazione si avvale di un proprio registro relativo ai controlli di pertinenza su procedure e spese”;*
- *“...sarà cura dell'IG PNRR garantire lo scambio delle informazioni inerenti irregolarità/frodi nel PNRR con ...COLAF, in qualità di Anti Fraud Coordination Service (AFCOS) Italiano, anche nell'ottica di potenziali interoperabilità/protocolli di colloquio con la banca dati ...IMS dell'Ufficio Europeo della Lotta Antifrode...”.*

Passando, infine, alla quarta **fase delle azioni correttive**, la Strategia antifrode del PNRR richiede alle Amministrazioni di adottare specifiche procedure che assicurino l'adozione di misure che, a fronte delle irregolarità segnalate, siano in grado di sanare criticità sistemiche e consentire la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma eventualmente già erogata.

In esito alla rilevazione di irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata), ciascuna Amministrazione dovrà porre in essere ogni azione necessaria a evitare il rischio che la stessa si ripresenti.

Il recupero degli importi indebitamente versati ai Soggetti attuatori spetta alle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR.

A fattor comune per tutte le suddette fasi, la Strategia Generale opportunamente ricorda l'importanza di coordinare le azioni poste in essere con la puntuale osservanza dei **presidi antiriciclaggio** e, in particolare, con gli adempimenti conseguenti all'**obbligo di individuazione e comunicazione delle operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia**, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs n. 231 del 2007 e delle indicazioni attuative diramate dalla citata UIF in data 23 aprile 2018, secondo quanto esposto nella citata circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 27 del 15 settembre 2023 di integrazione delle "Linee Guida" e di diramazione dell'Appendice Tematica avente ad oggetto "Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par.2 lett. d. Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ex art. 10 D.Lgs. 231/2007".

### **3. La valutazione del rischio di frode nel PNRR**

Conclusivamente, la Strategia riprende il tema della **valutazione del rischio di frode PNRR**, definita quale *"assessment sul rischio che presuppone un'analisi dettagliata del contesto (interno ed esterno) ed una mappatura dei processi/attività che caratterizzano le principali fasi del Piano...tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo potenzialmente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi mappati nel PNRR soffermandosi in particolare su situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo la possibilità per gli addetti ai lavori di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode"*.

Al riguardo, vengono declinati più nello specifico i compiti dei "Gruppi di valutazione del rischio di frode", in precedenza già citati, quali:

- definizione e adozione della strumentazione operativa da utilizzare nonché delle procedure da seguire per l'analisi, l'individuazione e valutazione dei rischi di frode, in relazione alle caratteristiche tipiche dell'Amministrazione interessata e delle Misure PNRR di competenza;
- raccolta di documentazione e fonti d'informazione necessarie per la valutazione dei rischi;
- individuazioni di nuovi rischi (riscontrati o potenziali);

- esecuzione ed approvazione dell'autovalutazione del rischio di frode delle Misure PNRR di competenza e delle eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere, anche, ad esempio, con un apposito Piano d'azione;
- monitoraggio del sistema antifrode posto in essere e, in particolare, dello stato di avanzamento dell'eventuale piano d'azione;
- revisione periodica della valutazione effettuata, a seconda dei livelli di rischio e dei casi di frode intercettati nell'attuazione delle Misure PNRR di propria competenza.

Dal punto di vista operativo, per lo svolgimento delle suddette analisi e valutazioni, il "Gruppo":

- utilizza il *Tool Fraud Risk Assessment*, condiviso nell'ambito della Rete dei Referenti Antifrode e adottato con nota n. 65687 del 6 aprile 2023 della Ragioneria Generale dello Stato, più avanti esaminata;
- può avvalersi dei già citati sistemi informativi *Arachne* e *Piaf – IT*, utilizzando i dati e le informazioni che questi applicativi rendono disponibili, nell'ambito dei processi attenzionati e con riferimento ai soggetti coinvolti;
- può avvalersi altresì dei documenti di studio, analisi, indirizzo, forniti dagli *stakeholders* istituzionali (Corte dei Conti, Guardia di Finanza, COLAF, ANAC, Banca d'Italia – UIF) alla "Rete dei referenti antifrode".

#### **4. Lo strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR. *Tool Fraud Risk Assessment***

La standardizzazione delle attività di autovalutazione del rischio di frode viene assicurata, come dianzi accennato, da un apposito Strumento o *Tool* elaborato nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode", le cui Linee Guida per la relativa compilazione sono state diramate alle Amministrazioni titolari di misure PNRR, a cura dell'Ufficio IV dell'Ispettorato Generale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato con nota n.65687 del 6 aprile 2023.

Lo Strumento è stato mutuato da quello proposto per le politiche di coesione dalla Commissione Europea con la Nota EGESIF 14 – 00021 – 00 del 16 giugno 2014 e rivisto in coerenza con le specifiche caratteristiche del PNRR.

Lo Strumento, che le Amministrazioni titolari di misure dovranno necessariamente adattare in ragione delle proprie dimensioni e complessità amministrative, nonché delle proprie specifiche esigenze, è rivolto al Gruppo di valutazione da costituirsi presso ciascuna Unità di Missione PNRR o struttura analoga con personale interno all'Amministrazione interessata, coinvolgendo tutti i soggetti e gli uffici maggiormente interessati nei processi chiave da mappare, nonché particolari figure interne aventi specifiche competenze in materia di analisi dei rischi e anticorruzione (come, ad esempio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza) e valutando di far partecipare anche i rappresentanti dei Soggetti attuatori eventualmente incaricati dello sviluppo di specifiche attività.

Il *Tool* è strutturato in 5 Sezioni separate, ognuna delle quali è deputata all'analisi di uno dei seguenti processi:

- *Selezione*;

- *Attuazione e verifica delle attività;*
- *Rendicontazione di milestone e target;*
- *Rendicontazione di spese;*
- *Circuito finanziario.*

Più in dettaglio, il *Tool* è articolato su:

- un primo foglio denominato “Controlli Generici”, contenente i controlli trasversali da poter aggiungere a quelli predefiniti all’interno dello stesso *Tool* in relazione ai suddetti processi;
- cinque fogli denominati come i processi dianzi elencati, per ognuno dei quali sono riportati i principali rischi relativi all’ambito di pertinenza, determinati sulla base dell’esperienza maturata nell’ambito della Politica di coesione;
- ulteriori fogli, per ciascuna Sezione/processo, in cui sono riportati i principali controlli riferiti a ciascun rischio indicato nei fogli di cui sopra.

La prima attività del Gruppo di autovalutazione, consiste nello stabilire se i rischi predefiniti nel *Tool* siano o meno pertinenti al proprio Sistema di Gestione e Controllo; se si ritiene che alcuni di questi rischi non siano sussistenti occorre darne adeguata motivazione, mentre, nel caso si rilevino rischi ulteriori, occorre integrare quelli già previsti dal *format*.

Occorre poi indicare i soggetti coinvolti in ciascun rischio (ad es. Amministrazione titolare, Soggetti attuatori, ecc.).

Successivamente, seguendo la procedura delle più volte richiamate Linee Guida EGESIF, occorre, per ciascuno dei processi in precedenza descritti e per ciascun rischio specifico per ciascuno di essi individuato:

- quantificare la probabilità che si verifichi e il suo impatto (rischio lordo);
- valutare l’efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo;
- tenendo conto dell’incidenza e dell’efficacia dei controlli esistenti, valutare lo stato attuale del livello di rischio (rischio netto);
- valutazione della messa in atto di un Piano d’azione, vale a dire controlli supplementari sul rischio netto nonché definizione della sua efficacia ed incidenza (rischio residuo);
- definizione del rischio previsto, vale a dire il rischio che l’Amministrazione reputa tollerabile.

In esito alla valutazione del rischio di frode, l’Amministrazione dovrebbe predisporre un “Documento del rischio di frode” nel quale sintetizzare le informazioni relative alla metodologia seguita per la compilazione del *Tool* descrivendo gli esiti delle analisi, le principali aree di rischio individuare ed il Piano di Azione, recante le azioni correttive individuare per mitigare i rischi.

Nel caso sia stato redatto un Piano di azione, è sempre opportuno dare conto dell’evoluzione e dei progressi compiuti attraverso i controlli supplementari messi in atto.

## **D. I PRESIDI ANTIRICICLAGGIO APPLICATI AL PNRR**

### **1. L'obbligo delle pubbliche amministrazioni di comunicazione di operazioni sospette**

Come in precedenza accennato, con la circolare n. 27 del 15 settembre 2023 l'Ispettorato Generale PNRR della Ragioneria Generale dello Stato, ad integrazione delle “*Linee Guida*” relative all’attività di controllo, ha diramato una apposita Appendice Tematica riguardante, tra l’altro, la comunicazione alla Unità d’Informazione Finanziaria – UIF - della Banca d’Italia di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ai sensi della normativa antiriciclaggio.

In effetti questa normativa assume un ruolo centrale ai fini di prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell’impiego dei fondi relativi al PNRR, permettendo la tempestiva individuazione di eventuali illeciti.

Tenendo conto della particolare struttura di *governance* del PNRR, come più volte visto basata su un sistema “multilivello” che vede direttamente coinvolte strutture centrali pubbliche di coordinamento, Amministrazioni nazionali titolari di interventi e Soggetti attuatori, anche aventi natura pubblica, appare evidente l’importanza di un puntuale rispetto dell’art. 10 del D.Lgs. del 21 novembre 2007, n. 231 e successive modifiche (c.d. decreto antiriciclaggio), che stabilisce il dovere delle Pubbliche Amministrazioni di comunicare alla UIF eventuali operazioni sospette rilevate nello svolgimento di specifiche attività.

Preliminarmente, si ricorda che per “pubbliche Amministrazioni”, secondo l’art. 1, comma 2, lett. hh), del medesimo D.Lgs. n. 231 del 2007, si intendono le Amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell’art. 2359 del Codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall’Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell’ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica.

Secondo l’art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, per “Amministrazioni pubbliche” si intendono “tutte le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300...”.

Sono da ricomprendere nella specifica nozione, le città metropolitane di cui all’art. 1, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

E’ utile precisare che la Banca d’Italia nelle FAQ, pubblicate il 20 novembre 2023, ha precisato che, ai fini dell’individuazione del titolare effettivo nelle Pubbliche Amministrazioni, trova applicazione il criterio residuale di cui all’art. 20, comma

5, del D.Lgs. n. 231 del 2007, in base al quale esso coincide con il soggetto dotato di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione dell'ente pubblico; ne deriva che l'individuazione in concreto del titolare effettivo nelle Pubbliche Amministrazioni è effettuata sulla base della verifica degli assetti organizzativi o statutari dell'ente.

Fatte queste necessarie puntualizzazioni, il menzionato art. 10 stabilisce anzitutto che gli adempimenti dallo stesso previsti riguardano gli uffici delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici e procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Gli uffici pubblici impegnati nell'esercizio di queste funzioni, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, *“comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale”* e, a tal fine, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi della disposizione in esame.

Quest'ultima prevede altresì che il Comitato di sicurezza finanziaria operante presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche sulla base dell'analisi nazionale del rischio, individua categorie di attività amministrative, svolte dalle Pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti dianzi indicati, rispetto a cui non trovano applicazione gli obblighi in argomento; con le medesime modalità e secondo i medesimi criteri, il Comitato di sicurezza finanziaria può individuare procedimenti, ulteriori rispetto a quelli in precedenza descritti, per i quali detti obblighi trovano invece applicazione.

La UIF, in apposite istruzioni, adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua i dati e le informazioni che le Pubbliche Amministrazioni devono trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette.

Il Comitato di sicurezza finanziaria elabora linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli uffici delle Pubbliche amministrazioni, responsabili dei procedimenti dianzi richiamati, sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale; sulla base di queste linee guida, le medesime Pubbliche amministrazioni adottano procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici a tali rischi, indicando le misure necessarie a mitigarli.

## 2. Gli adempimenti di dettaglio per le Pubbliche Amministrazioni

Con provvedimento del 23 aprile 2018, l'UIF ha diramato le regole attuative del citato art.10, stabilendo, anzitutto, che le Pubbliche Amministrazioni tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette, devono provvedervi, a prescindere dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione, basando il sospetto su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta.

I presupposti per l'individuazione delle operazioni sospette si ricavano dall'art. 35 dello stesso D.Lgs. n. 231 del 2007, per cui gli uffici pubblici devono effettuare la comunicazione *“quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente, dalla loro entità, provengano da attività criminosa”*.

L'Appendice Tematica allegata alla già richiamata circolare n. 27 del 15 settembre 2023 dell'Ispettorato Generale PNRR, precisa che *“rileva, in tale contesto, anche il sospetto che il soggetto con cui l'Amministrazione si relaziona risulti coinvolto in attività illecite o possa sfruttare per scopi illeciti il rapporto con la Pubblica Amministrazione o i fondi rivenienti dal PNRR”*.

La valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta, da cui muovere per l'eventuale comunicazione, può essere basata anche sugli indicatori di anomalia riportati in allegato allo stesso provvedimento del 23 Aprile 2018.

Questi ultimi hanno la finalità di ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette e di contribuire al contenimento degli oneri e alla correttezza e omogeneità delle comunicazioni medesime.

L'elencazione di tali indicatori di anomalia non è esaustiva, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni.

L'impossibilità di ricondurre operazioni o comportamenti a uno o più degli indicatori non è sufficiente a escludere che l'operazione sia sospetta; vanno valutati pertanto con la massima attenzione ulteriori comportamenti e caratteristiche dell'operazione che, sebbene non descritti negli indicatori, siano egualmente sintomatici di profili di sospetto.

D'altro canto, la mera ricorrenza di operazioni o comportamenti descritti in uno o più indicatori di anomalia non è motivo di per sé sufficiente per la qualificazione dell'operazione come sospetta ai fini della comunicazione alla UIF, ma è comunque necessario svolgere una specifica analisi nel concreto e una valutazione complessiva dell'operatività avvalendosi di tutte le altre informazioni disponibili.

La comunicazione è inviata alla UIF anche quando le Pubbliche Amministrazioni dispongono di dati e informazioni inerenti a operazioni rifiutate o interrotte ovvero eseguite in tutto o in parte presso altri destinatari di autonomi obblighi di segnalazione.

La comunicazione alla UIF di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette è un atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti, che pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio sono tenuti ad effettuare, ai sensi dell'art. 331 del Codice di procedura penale, quando, per le funzioni acquisite nell'esercizio della funzione o causa di questa o del servizio, "*hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio*" e che si fonda sull'individuazione di fatti specifici corrispondenti a una fattispecie penalmente rilevante.

In ogni caso le Pubbliche Amministrazioni assicurano la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la comunicazione e del contenuto della medesima.

Il contenuto della comunicazione si articola in:

- *dati identificativi*, in cui sono riportate le informazioni che identificano e qualificano la comunicazione e la Pubblica Amministrazione;
- *elementi informativi, in forma strutturata*, sulle operazioni, sui soggetti, sui rapporti e sui legami intercorrenti tra gli stessi;
- *elementi descrittivi*, in forma libera, sull'operatività oggetto della comunicazione e sui motivi del sospetto;
- *eventuali documenti allegati*.

Per quanto concerne gli *elementi informativi in forma strutturata*, questi devono riguardare le operazioni, i rapporti, i soggetti ai quali si riferisce l'attività amministrativa, i legami tra le operazioni e i rapporti, i legami tra questi e i soggetti, i legami tra i soggetti.

La comunicazione contiene il riferimento ad almeno un'operazione e al soggetto cui questa è riferita e può contenere il riferimento a più operazioni che appaiano tra loro funzionalmente o economicamente collegate; si possono altresì riportare operazioni ritenute non sospette qualora necessarie per la comprensione dell'operatività descritta o del sospetto manifestato.

Nell'ambito degli *elementi descrittivi in forma libera*, occorre fare riferimento al contesto economico finanziario, illustrando in modo esauriente e dettagliato i motivi del sospetto, ossia le ragioni che hanno indotto le Pubbliche amministrazioni a sospettare l'operazione come collegata a riciclaggio o finanziamento del terrorismo e a effettuare la comunicazione.

In particolare, deve risultare chiaramente il processo logico seguito dalle Pubbliche amministrazioni nella valutazione delle anomalie rilevate nell'operatività oggetto della comunicazione.

Le informazioni, espone in forma sintetica, devono risultare necessarie o utili alla comprensione dei collegamenti fra operazioni, rapporti e soggetti coinvolti, ed essere finalizzate a consentire, ove possibile, di ricostruire il percorso dei flussi finanziari individuati come sospetti, dall'origine all'impiego degli stessi.

Va altresì precisato se la comunicazione riguarda un numero limitato di operazioni ovvero attiene all'operatività complessiva posta in essere dal soggetto nell'arco temporale esaminato.

Le Pubbliche Amministrazioni possono adottare, nel rispetto e nei limiti delle risorse disponibili e dei vincoli di contabilità pubblica posti dall'ordinamento vigente, procedure di selezione automatica delle operazioni anomale basate su parametri quantitativi e qualitativi, in relazione alla complessità dell'attività svolta nonché alle proprie caratteristiche organizzative e operative.

Le comunicazioni sono effettuate senza ritardo alla UIF in via telematica, attraverso la rete internet, tramite il portale *Infostat-UIF* della Banca d'Italia, previa adesione al sistema di comunicazione on-line; ogni comunicazione è contraddistinta da un numero identificativo e da un numero di protocollo attribuito in modo univoco su base annua dal sistema informativo della UIF.

L'inosservanza degli adempimenti previsti dall'art. 10 del D.Lgs. n. 231 del 2007 rileva ai fini della responsabilità dirigenziale a mente dell'art. 21, comma 1 bis, del D.Lgs. n.165 del 2001, applicandosi la decurtazione della retribuzione di risultato di una quota fino all'80 per cento in caso di accertata colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazione.

### **3. Il gestore delle comunicazioni di operazioni sospette nelle Pubbliche Amministrazioni**

Le Pubbliche Amministrazioni devono individuare, con formale provvedimento, un "gestore" quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF.

Al riguardo, l'Appendice Tematica allegata alla più volte citata circolare n. 27 del 15 settembre 2023 dell'Ispettorato Generale PNRR suggerisce che le Pubbliche Amministrazioni valutino l'opportunità di nominare, quale gestore, il medesimo soggetto che svolge la funzione di "Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RCPT)", in modo da valorizzare al meglio l'integrazione fra i presidi anticiclaggio e quelli di prevenzione della corruzione.

Sul punto l'Appendice, richiamando le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel Piano Nazionale Anticorruzione approvato il 16 novembre 2022 e valido per il triennio successivo, evidenzia che in ogni caso devono essere garantire adeguate sinergie fra il dispositivo anticiclaggio e quello anticorruzione presenti nell'ambito di ogni Amministrazione.

Con tali accortezze, le Amministrazioni possono individuare il gestore anticiclaggio nell'ambito della funzione di controllo ai fini dello stesso PNRR.

In caso di enti locali o comunque di Pubbliche Amministrazioni di ridotte dimensioni può essere nominato un gestore comune, mentre, al contrario, in caso di strutture organizzative complesse può essere designato più di un soggetto delegato dal gestore alla tenuta dei rapporti con l'UIF, assicurando il coordinamento.

Il gestore deve iscriversi al portale *Infostat – UIF* ed utilizzarlo per tutte le interlocuzioni con l'UIF, assicurando tempestività di comunicazione, massima riservatezza e pronta ricostruibilità delle motivazioni alla base delle decisioni assunte.

Egli riceve e analizza le informazioni ricevute dagli addetti agli uffici pubblici e concernenti eventuali anomalie intercettate nelle operazioni e nei comportamenti riferibili ai soggetti con i quali si relazionano, valutando di volta in volta l'opportunità di trasmettere alla UIF una comunicazione di operazione sospetta.

#### **4. Ulteriori indicazioni specifiche per le Pubbliche Amministrazioni nella gestione del PNRR**

Per quanto riguarda, in maniera specifica, il PNRR, con il **Comunicato dell'11 Aprile 2022**, l'UIF ha preliminarmente rimarcato l'importanza di portare alla sua attenzione con la massima tempestività operazioni sospette correlate al Piano stesso, di modo da consentire l'attivazione della collaborazione interna e internazionale ed anche l'eventuale esercizio del potere di sospensione previsto dall'art. 6, comma 4, lett. c) del D.lgs. n. 231 del 2007.

A questo riguardo, con il **Comunicato del 31 maggio 2022**, l'UIF, per agevolare la collaborazione attiva e per consentire alle proprie strutture la pronta rilevazione dei contesti in cui siano rilevati profili di anomalia tanto nella fase di accesso alle risorse del Piano, quanto con riferimento al loro utilizzo, ha introdotto una nuova "tassonomia" indicativa dello specifico fenomeno che i segnalanti devono utilizzare, denominata "**PN1 – Anomalie connesse all'attuazione del PNRR**".

Con il successivo **Comunicato del 20 maggio 2023**, al fine di poter agevolare la riconducibilità delle operazioni sospette oggetto di segnalazione/comunicazione a ciascuna missione del Piano, la stessa UIF ha introdotto le seguenti, ulteriori codifiche:

- PNRR M1, per la Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo);
- PNRR M2, per la Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica);
- PNRR M3, per la Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile);
- PNRR M4, per la Missione 4 (Istruzione e ricerca);
- PNRR M5, per la Missione 5 (Inclusione e coesione);
- PNRR M6, per la Missione 6 (Salute).

Ancora nel Comunicato dell'11 Aprile 2022, l'UIF:

- rimarca che ai fini dell'utilizzo, relativamente al PNRR, degli indicatori di anomalia per la comunicazione di operazioni sospette di cui al provvedimento del 23 aprile 2018, è opportuno prestare particolare attenzione, oltre a quelli di carattere generale, agli indicatori riguardanti i settori appalti, contratti pubblici e finanziamenti pubblici, sottolineando l'importanza, ai fini della valutazione dei soggetti economici che accedono alle gare d'appalto, alle concessioni o agli altri benefici collegati ai fondi PNRR, di controlli tempestivi ed efficaci sulla c.d. documentazione antimafia.

Sul punto, l'Appendice tematica allegata alla circolare n. 27 del 15 settembre 2023 richiama l'importanza di assicurare una adeguata attenzione sulla movimentazione finanziaria e sull'impiego del conto corrente dedicato, tenuto conto degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari previsti dal legislatore per contrastare le infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche, al fine di cogliere tempestivamente eventuali sospetti di utilizzo indebito dei fondi;

- sottolinea come un ulteriore presidio utile anche ai fini antiriciclaggio sia ravvisabile nella previsione di cui all'art. 9, comma 4, del D.L. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, che stabilisce che nell'attuazione degli interventi PNRR le Amministrazioni devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse, secondo le indicazioni del Ministero delle Finanze; tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa sono conservati su supporti informatici e sono disponibili per le attività di controllo di *audit*.

E' quindi opportuno garantire al "gestore" la piena accessibilità alle informazioni e alla documentazione inerente all'esecuzione dei progetti e alla rendicontazione delle spese;

- ricorda come l'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, stabilisca, a fini di tutela degli interessi finanziari dell'UE, l'obbligo di raccogliere alcune categorie di dati e richiede esplicitamente che, in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori, sia individuato il titolare effettivo come definito nella disciplina antiriciclaggio.

A questo scopo è opportuno che le Pubbliche Amministrazioni tengano conto della nozione e delle indicazioni contenute nel D.Lgs. n. 231/2007, si avvalgano degli ausili derivanti da *database* pubblici o privati, ove accessibili e tengano evidenza dei criteri seguiti per l'individuazione della titolarità effettiva.

Tale precisazione è quanto mai opportuna, tenendo conto che la Pubblica Amministrazione non è, allo stato, annoverata tra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio individuati dall'art. 3 del D.Lgs. n. 231 del 2007 e quindi non è abilitata ad accedere al "Registro nazionale dei titolari effettivi", in virtù dell'art. 21, commi 2 e 4, del e del D.M. 11 marzo 2022, n. 55, essendo tale accesso consentito – tra gli altri – ai "soggetti obbligati", quale supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica.

Per l'individuazione del titolare effettivo, ovviamente le Pubbliche Amministrazioni devono fare riferimento alla specifica Appendice tematica allegata alla circolare n. 27 del 15 settembre 2023.

Da ultimo, è utile richiamare la **Newsletter del giugno 2023** con cui l'UIF, nel fornire un primo spaccato del flusso segnalato classificato con il fenomeno PN1 - ammontante, a fine maggio 2023, a 274 segnalazioni, per il 64,6% proveniente da Uffici della PA, riconducibili però a soli 3 segnalanti -, ha evidenziato che i contesti portati alla sua attenzione a quella data hanno riguardato unicamente le agevolazioni alle imprese e non anche quello degli appalti per l'esecuzione di opera o la fornitura di servizi.

Le segnalazioni/comunicazioni – concernenti in maniera rilevante l'erogazione di risorse nell'ambito della Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo – si riferiscono, per lo più, all'indebito accesso e all'improprio utilizzo di fondi; gli elementi di anomalia su cui si è fondato il sospetto alla base della segnalazione rimandano spesso a fattori comuni ad altri contesti già noti e inclusi negli "indicatori di anomalia" elaborati dall'UIF, mentre altri appaiono oggetto di valutazioni più specifiche dei segnalanti.

Fra gli elementi di innesco della collaborazione attiva più frequentemente rilevati nel periodo dianzi menzionato, si distinguono:

- la recente costituzione dell'impresa ovvero la variazione di sede legale, denominazione, settore di attività, *governance*, in prossimità della richiesta di accesso al finanziamento;
- l'assenza di dipendenti o di sito internet a fronte di un rilevante fatturato;
- la tardiva approvazione dei bilanci;
- il recente e repentino aumento del fatturato;
- catene partecipative opache che impediscono la corretta identificazione del titolare effettivo;
- difficoltà nel fornire documentazione di supporto ovvero possibile contraffazione della stessa;
- la scarsa movimentazione dei rapporti nella fase antecedente all'accredito delle risorse;
- utilizzo incoerente dei fondi rispetto alle finalità della misura;
- collegamenti fra richiedenti diversi che potrebbero sottendere ipotesi di "doppio finanziamento" (ad es. medesimi consulenti, fornitori esteri di servizi, *outsourcer*, titolari effettivi, indirizzi delle sedi societarie, ecc.).

## 5. Il ruolo dei soggetti obbligati

Resta fermo che, al di là dell'importanza degli adempimenti demandati alla Pubblica Amministrazione per contrastare i tentativi di frode e altri illeciti in danno delle risorse del PNRR, un'azione altrettanto incisiva deve continuare ad essere assicurata da tutti i soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio appartenenti al settore privato.

In questa direzione, il già citato Comunicato dell'11 Aprile 2022 dell'UIF, osserva che gli **intermediari bancari e finanziari** e **professionisti**, nell'ambito delle attività di assistenza, supporto e consulenza prestate per agevolare l'accesso ai fondi, oltre a considerare gli indicatori (dal 1° gennaio 2024 quelli di cui al **Provvedimento UIF in data 12 maggio 2023**) e schemi di anomalia rilevanti per l'operatività svolta, devono valutare con attenzione la coerenza tra il profilo del soggetto che intende accedere ai predetti fondi, il settore economico di appartenenza e gli interventi che dovranno essere realizzati in attuazione del PNRR.

In particolare, devono essere oggetto di particolare attenzione i casi in cui il soggetto si rifiuta o si mostra ripetutamente riluttante a fornire le informazioni o i dati ordinariamente necessari, o se fornisce informazioni false, del tutto carenti o ingiustificatamente difformi da quelle altrimenti reperibili, ovvero se è caratterizzato da assetti proprietari, manageriali e di controllo artificialmente complessi ovvero opachi o se risulta supportato, anche economicamente, da soggetti a lui non collegati, specie se si tratta di persone politicamente esposte.

Nell'ipotesi di finanziamenti che prevedono il rilascio di garanzie, può assumere particolare rilevanza l'offerta in pegno di beni di incerta provenienza, specie ove sia difficile appurare se il soggetto ne sia l'effettivo titolare, o di altre forme di garanzia rilasciate da soggetti di dubbio profilo, anche esteri, ovvero di non agevole identificazione.

Per gli eventuali servizi offerti attraverso consulenti, mediatori e, in generale, collaboratori esterni, è necessario verificare con cura l'adeguatezza e la completezza dei dati e delle informazioni acquisiti ai fini della valutazione e segnalazione delle operatività sospette, così come vanno monitorate nel tempo le attività svolte e la regolarità del comportamento assunto dai predetti collaboratori.

Tenuto poi conto degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari stabiliti dalla Legge 13 agosto 2010, n. 136 per contrastare le infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche e, in particolare, delle previsioni concernenti l'impiego del conto corrente bancario o postale dedicato, l'effettuazione delle transazioni finanziarie esclusivamente con il bonifico bancario o postale ovvero con altre modalità idonee a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, l'indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del Codice identificativo di gara (CIG) e, ai sensi dell'art. 11 della Legge 16 gennaio 2003, n. 3, del Codice unico di progetto (CUP), gli intermediari presso cui risultino incardinati rapporti della specie devono prestare particolare attenzione alla relativa movimentazione finanziaria, al fine di cogliere tempestivamente eventuali sospetti di utilizzo indebito dei fondi.

Per soggetti obbligati appartenenti alla categoria dei professionisti, risulta fondamentale attenersi alle "Linee Guida - Regole Tecniche" emanate ed aggiornate in materia di antiriciclaggio dai rispettivi Ordini nazionali facendo leva sulla propria capacità, esperienza e diligenza professionale in tema di diritti di proprietà, operazioni societarie, attività economiche, gestioni d'impresa, obblighi contrattuali, situazioni contabili, flussi finanziari, bilanci aziendali.

Più in generale, nel monitoraggio dei rapporti sui quali confluiscono fondi riferibili al PNRR, occorre avere specifico riguardo agli eventuali flussi finanziari in favore di persone politicamente esposte (PEP) o soggetti a queste notoriamente collegati, per esempio in relazione a prestazioni riconducibili a consulenze o a operazioni di natura mobiliare o immobiliare che appaiono inusuali, incoerenti o illogiche.

## E. LE NORME IN TEMA DI CONFLITTO D'INTERESSI

### 1. Il quadro normativo europeo

**L'art. 22 del Regolamento (Ue) 2021/241 del 12 febbraio 2021** istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, include espressamente i "conflitti d'interessi" fra i fenomeni che, nell'attuazione del PNRR, possono ledere gli interessi finanziari dell'UE e per i quali, quindi gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie.

La previsione è in linea con l'attenzione riservata dalla normativa europea sull'argomento, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore, ad agosto 2018, del **Regolamento Finanziario n. 1046/2018** che ha previsto l'estensione dell'applicabilità delle disposizioni in esso contenute relative al conflitto d'interessi, prima riferite solo alla gestione diretta e indiretta, anche alle Autorità degli Stati membri e a qualunque persona che attui uno qualsiasi dei fondi dell'UE in regime di gestione concorrente.

Il citato Regolamento, all'art. 61, par. 3, ha modificato ed ampliato la definizione di conflitto d'interessi, stabilendo che *"esiste conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale ed obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, di affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse diretto o indiretto.*

Lo stesso art. 61, al par. 1, prevede che *"gli agenti finanziari...e le altre persone, comprese le Autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente del bilancio, anche per quanto riguarda i relativi atti preparatori, all'audit o al controllo, non adottano azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione. Essi adottano inoltre misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi nell'ambito delle funzioni poste sotto la loro responsabilità e per risolvere le situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi"*.

La Commissione Europea, con la **Comunicazione 2021/C121/01**, ha emanato alcune linee di orientamento per gli Stati membri per la prevenzione e la gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento Finanziario.

In tale ambito, sul piano della politica generale di prevenzione dei casi di conflitto d'interessi viene sottolineata l'importanza di:

- un'opera di continua e diffusa sensibilizzazione di tutti i soggetti potenzialmente interessati, accompagnata da una formazione continua, completa ed obbligatoria in materia di etica e integrità e su come individuare, gestire e monitorare i conflitti d'interesse;
- garantire il principio di separazione delle funzioni, o dei compiti o delle responsabilità, tra gli organismi coinvolti nella gestione e quelli addetti al controllo dei fondi dell'UE;
- assicurare la massima trasparenza, anche prevedendo un sistema di dichiarazioni di assenza di conflitti d'interesse e, se del caso, di dichiarazioni relative agli interessi attuali e passati dei soggetti potenzialmente interessati;

- verifica delle informazioni disponibili tramite le banche dati dei registri delle imprese e di quelle degli organismi nazionali e dell'UE, definendo anche indicatori di rischio per fare emergere anomalie da sottoporre ad approfondimenti per individuare conflitti d'interesse.

Sul piano delle azioni individuali, il documento della Commissione:

- a livello preventivo, invita i soggetti interessati ad astenersi dall'intraprendere azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi personali e quelli dell'UE e ad adottare le misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti nell'ambito delle funzioni poste sotto la loro responsabilità e a risolvere le situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi;
- per il caso si manifesti in concreto un conflitto d'interessi, richiede che il soggetto coinvolto ne comunichi la sua esistenza al proprio superiore gerarchico, quest'ultimo lo accerti per iscritto valutando la sostituzione nell'incarico e l'Autorità competente garantisca che il soggetto cessi tutte le attività connesse all'esecuzione del bilancio UE, compresi gli atti preparatori.

In tema di appalti pubblici, **l'art. 24 Direttiva 2014/24/UE** prevede specificamente che gli Stati membri provvedono affinché le Amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti d'interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.

In questo ambito il concetto di conflitto di interesse copre almeno i casi in cui il personale di un'Amministrazione aggiudicatrice o di un prestatore di servizi che per conto dell'Amministrazione aggiudicatrice interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti o può influenzare il risultato di tale procedura ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura d'appalto.

In tema di appalti pubblici, il cui riferimento normativo è l'art. 16 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, raccomandazioni e orientamenti sono altresì contenuti:

- nel documento del 2013 elaborato da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'OLAF, avente ad oggetto "**Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali. Guida pratica per i dirigenti**", nel quale, fra l'altro, viene raccomandato alle Autorità di gestione, nelle procedure d'appalto finanziate con i fondi SIE, di esigere dalle Amministrazioni aggiudicatrici l'introduzione di una procedura che preveda la presentazione di "dichiarazioni di assenza di conflitti d'interessi" da parte di ogni persona coinvolta in una qualsiasi fase di una procedura d'appalto, anche di natura preparatoria;
- nel documento predisposto nel 2018 dalla Commissione Europea contenente "**Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei**", nel cui ambito, in tema di conflitti d'interessi, viene raccomandato alle Amministrazioni aggiudicatrici, oltre all'adozione di

codici di condotta e all'attività di formazione dei dipendenti pubblici, la previsione di un sistema di dichiarazioni da far sottoscrivere, per ciascuna procedura, a tutti i funzionari a qualsiasi titolo responsabili, per confermare l'insussistenza di alcun interesse nei confronti di qualsiasi offerente partecipante;

- nell'Aggiornamento 2023 del Piano Nazionale Anticorruzione Anac del 2022, di cui alla delibera n. 605 del 19 dicembre 2023, nel quale si fa rinvio alle puntuali indicazioni contenute nel PNA 2022.

## 2. Il quadro normativo nazionale

Ferme restando le specifiche misure e gli strumenti di prevenzione previsti, in tema di prevenzione e gestione dei conflitti d'interessi, dalle circolari che disciplinano i vari livelli di controllo nell'ambito del PNRR, sul piano generale il fenomeno in argomento non è oggetto di una disciplina giuridica di carattere generale, quanto, piuttosto, di disposizioni specifiche attinenti ambiti determinati, come quelle riguardanti il procedimento amministrativo, il rapporto di lavoro nella Pubblica Amministrazione e le responsabilità dei dipendenti pubblici.

In tal senso possono menzionarsi:

- **l'art. 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241**, secondo il quale: *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto d'interessi, segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale”*;
- **l'art. 53 del D.Lgs n.165/2001, “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della Amministrazioni pubbliche”**, contenente disposizioni in tema incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi dei pubblici dipendenti.

In tale ambito, da rilevare è la previsione del comma 16 ter per il quale i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziale per conto delle Pubbliche Amministrazioni, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della Pubblica Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri; i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tale prescrizione, sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conferiti o conclusi di contrattare con la Pubblica Amministrazione per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi relativi. In attuazione di questa normativa, l'ANAC ha elaborato specifiche linee guida, il cui testo è stato posto in consultazione pubblica nel mese di aprile 2024 prima della sua definitiva adozione;

- **il D.Lgs. n. 39/2013, “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico...”**, che definisce in maniera puntuale diverse casistiche di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni;

- il DPR n. 62/2013, “**Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici**”, nel quale si evidenziano le seguenti disposizioni:
  - . art. 6, in tema di obblighi di comunicazione, per il quale, fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all’atto dell’assegnazione all’ufficio, informa per iscritto il dirigente dell’ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni;
  - . art. 7, relativo all’obbligo di astensione, secondo cui il dipendente si astiene dal partecipare all’adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con cui abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, nonché in ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza. Sull’astensione decide il responsabile dell’ufficio di appartenenza;
  - . art. 14, in tema di contratti ed atti negoziali, a mente del quale il dipendente non conclude, per conto dell’amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente.

Ulteriori disposizioni in tema di prevenzione e gestione dei conflitti d’interesse sono contenute nelle normative in tema di anticorruzione, garanzia della trasparenza e appalti, esaminate nel paragrafo successivo.

## **F. I PRESIDANTI ANTICORRUZIONE E DI GARANZIA DELLA TRASPARENZA**

### **1. Le principali misure di prevenzione della corruzione applicabili al PNRR**

Anche la vigente normativa in tema di prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica Amministrazione, che prende le mosse dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e trova nell’**Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC** – il principale punto di riferimento strategico ed operativo, rappresenta un importante presidio contro i rischi di frode e altre attività illecite in danno delle risorse finanziarie del PNRR.

Con la **delibera n. 7 del 17 gennaio 2023**, concernente il **Piano Nazionale Anticorruzione 2022**, l’ANAC, e con il suo Aggiornamento di cui alla già citata delibera n. 605 del 19 dicembre 2023, che ha confermato molte delle misure ivi previste, in estrema sintesi, ha:

- evidenziato preliminarmente che l’ingente flusso finanziario correlato al PNRR e le disposizioni normative introdotte per sostenere la celerità di realizzazione di molti interventi *“richiedono il rafforzamento dell’integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l’attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, con*

ciò senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative”;

- ricordato come, circa l'organizzazione delle PP.AA., novità nel sistema dell'anticorruzione e della trasparenza sono state introdotte con il **D.L. 9 giugno 2021, n. 80**, recante “**Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia**”, per effetto del quale è stato introdotto il **Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO)** che va adottato annualmente dalle Amministrazioni dello Stato, dalle Regioni, dagli enti locali e dalle altre PP.AA. di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, quale documento unitario di un insieme di strumenti di pianificazione, di cui quella della prevenzione della corruzione è parte integrante, ferma restando l'adozione dei **Piani triennali di prevenzione della corruzione** da parte delle Amministrazioni non destinatarie della nuova disciplina (principalmente Enti pubblici economici, Agenzie fiscali, Autorità amministrative indipendenti, scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative);
- sottolineato come il PIAO, il cui contenuto è delineato dal D.M. 30 giugno 2022, n. 132, sia una misura che concorre all'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR, per mettere a sistema e massimizzare l'uso delle risorse disponibili.

Al riguardo, è utile precisare che, secondo il menzionato D.M., le misure anticorruzione e di garanzia della trasparenza vanno indicate nella Sezione del Piano denominata “**Valore pubblico, Performance e Anticorruzione**”, ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione:

- **valore pubblico**, in cui sono definiti i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna Amministrazione, le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle PP.AA. da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità, l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo;
- **performance**, predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del D.Lgs. n. 150 del 2009 e finalizzata, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di *performance* di efficienza e di efficacia dell'Amministrazione;
- **rischi corruttivi e trasparenza**, predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 e tenendo conto, quali elementi essenziali della sottosezione, di quelli indicati nei PNA e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 del 2012 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 del 2013.

Quest'ultima sottosezione, sulla base delle indicazioni del PNA, contiene, in dettaglio:

- la valutazione di impatto del contesto interno, che evidenzia se lo scopo dell'ente o la sua struttura organizzativa possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo;
- la mappatura dei processi, per individuare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi;
- l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi, in funzione della programmazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle misure previste dalla legge n. 190 del 2012 e di quelle specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati;
- la progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, privilegiando l'adozione di misure di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- il monitoraggio dell'idoneità e dell'attuazione delle misure;
- la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del D.Lgs. n. 33 del 2013.

In tale ambito particolare importanza assumono, anche ai fini di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi correlati al PNRR, le misure volte a prevenire e individuare i "conflitti d'interesse" per il personale che opera in incarichi sensibili o in aree a rischio - quali obbligo di astensione in decisioni o attività di potenziale conflitto, separazione delle funzioni, meccanismi di rotazione del personale, rilascio di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto d'interessi soprattutto da parte di membri di commissioni - obblighi di pubblicazione di inviti, contratti e incarichi per finalità di trasparenza, procedure di segnalazione di illeciti, politiche di etica ed integrità (come l'adozione di codici di comportamento), previsione di incompatibilità successive alla cessazione del servizio o di incarichi pubblici.

Nel PNA del 2022, l'ANAC raccomanda altresì di assicurare una stretta sinergia fra il RPCT e le Strutture/Unità di missione delle Amministrazioni titolari di interventi PNRR, per il coordinamento, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo delle attività di gestione degli interventi previsti.

## **2. Il codice dei contratti pubblici e i presidi di legalità delle imprese**

Anche le disposizioni previste in materia di *contratti pubblici*, attualmente contenute nel **D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36**, assolvono ad una fondamentale funzione di prevenzione e deterrenza rispetto ai rischi di frodi e corruzione relativi a progetti e investimenti finanziati con risorse del PNRR.

Di particolare rilievo sono i principi generali e i relativi corollari di cui agli artt. da 1 a 12, in cui numerosi e ripetuti sono i richiami ai canoni di legalità, trasparenza, concorrenza, buon andamento dell'azione amministrativa, efficienza ed efficacia, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, buona fede e tutela dell'affidamento, che poi trovano concreta declinazione nelle regole procedurali contenute nel citato provvedimento.

L'art.16, nello specifico, si occupa del *conflitto d'interessi* che si verifica quando un soggetto che "...a qualsiasi titolo interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione".

Il comma 2 del menzionato articolo chiarisce che chi invoca il conflitto di interessi deve provare la percepita minaccia all'imparzialità e all'indipendenza sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia perseguibile soltanto subordinando un interesse ad un altro.

Lo stesso articolo precisa che:

- il personale che versa in queste situazioni deve darne comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione;
- le stazioni appaltanti devono adottare misure per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilare affinché il personale che si trova nelle ipotesi di conflitto provveda ai richiamati obblighi di comunicazione e astensione.

A mente dell'art. 95 del Codice, qualora si accerti che la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto d'interessi ex art. 16, la stazione appaltante lo esclude dalla partecipazione alla procedura.

Tuttavia, secondo l'art. 96, l'operatore economico può fornire prova che le misure da egli adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità; se tali misure sono ritenute sufficienti e risultano tempestivamente adottate, non si dà corso all'esclusione dalla procedura d'appalto.

In tema di *trasparenza*, l'art. 27 del Codice stabilisce che la pubblicità degli atti è garantita dalla **Banca dati nazionale dei contratti pubblici**, secondo modalità attuative dettate dall'ANAC di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre l'art. 28 prevede che le informazioni e i dati relativi alla programmazione dei lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non riservati o secretati, sono trasmessi tempestivamente alla menzionata Banca dati.

L'ANAC assicura la pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la **Piattaforma unica della trasparenza** e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto; in particolare, sono pubblicati la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e l'importo delle somme liquidate.

Secondo l'art. 24 del Codice, presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici opera il fascicolo virtuale dell'operatore economico che consente la verifica dell'assenza delle cause di esclusione di cui agli artt. 94 e 95 e, quindi, anche del conflitto d'interessi.

Relativamente alla selezione delle offerte, poi, l'art. 109, rubricato “**Reputazione dell'impresa**”, prevede che presso l'ANAC, che ne cura la gestione, venga istituito un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori, fondato su requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità e degli obiettivi di responsabilità sociale.

Si tratta del c.d. **rating d'impresa**, per il quale l'ANAC definisce gli elementi del monitoraggio, le modalità di raccolta dei dati e il meccanismo di applicazione del sistema per incentivare gli operatori al rispetto dei principi generali di cui agli artt. 1 e 5 del codice, bilanciando questi elementi con il mantenimento dell'apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi operatori.

L'art. 222, prevede che, per affidamenti di particolare interesse, l'ANAC svolge attività di **vigilanza c.d. “collaborativa”**, attuata su richiesta delle stazioni appaltanti, previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a sostenere le medesime nella predisposizione degli atti, nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara e nella fase di esecuzione del contratto. La disposizione è finalizzata a promuovere l'efficienza, la legalità e la prevenzione di tentativi di condizionamento degli appalti e infiltrazioni criminali. Tale attività è svolta anche nella forma, obbligatoria ex lege, di alta sorveglianza del Presidente dell'ANAC ai sensi dell'art. 30 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90. Entrambe le forme prevedono il coinvolgimento della Guardia di Finanza.

L'art. 32 del richiamato D.L. 90 del 2014, prevede che il Presidente dell'ANAC possa proporre al Prefetto competente **misure straordinarie di gestione delle imprese** qualora alle stesse siano stati affidati contratti pubblici o concessioni mediante fatti corruttivi.

Di competenza dell'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**, è invece la gestione del c.d. **rating di legalità**, introdotto dall'art. 5 ter del D.L. n. 1/2012, modificato dal D.L. n. 29/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 62/2012 e regolamentato dalla Delibera AGCM n. 24075 del 12 novembre 2012 e dal Decreto Interministeriale n. 57 del 20 febbraio 2014, utilizzato per valutare i soggetti economici per la concessione dei finanziamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni nonché in sede di accesso al credito bancario.

A mente dell'art. 222, comma 7, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, l'ANAC collabora con l'AGCM per la rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del **rating di legalità** che, a sua volta, concorre anche alla determinazione del **rating di impresa**.

Il citato art. 222 stabilisce poi il complesso dei compiti di vigilanza e controllo che l'ANAC esercita sui contratti pubblici anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione.

In base ai commi 5 e 6, l'**ANAC può disporre ispezioni**, anche su richiesta motivata di chiunque vi abbia interesse, avvalendosi eventualmente della **collaborazione di altri Organi dello Stato nonché dell'ausilio della Guardia di Finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agendo con i poteri di indagine alla stessa attribuiti ai fini degli accertamenti relativa all'IVA e alle imposte sui**

**redditi**; in caso di riscontro di irregolarità l'ANAC trasmette gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e, in caso di fatti aventi rilevanza penale, alle competenti Procure della Repubblica, nonché, ove venga accertato che dalla esecuzione di contratti pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario, alla Procura Generale della Corte dei Conti e agli altri soggetti interessati.

Completano il quadro dei presidi generali contro condotte illegali da parte delle imprese affidatarie di finanziamenti, concessioni o appalti anche riferiti al PNRR:

- la previsione **dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190**, dei cc.dd. **“protocolli di legalità”** o **“patti di integrità”**, vale a dire di accordi con cui le stazioni appaltanti assumono l'obbligo di inserire negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito, quale condizione per la partecipazione a procedure di evidenza pubblica, l'accettazione preventiva, da parte degli operatori economici, di determinate clausole intese alla prevenzione, al controllo e al contrasto delle attività criminali, con ciò migliorando le procedure interne rivolte ad elevare il livello di affidabilità dei processi decisionali e produttivi dell'azienda, sul piano del rispetto delle regole e della legalità;
- la normativa in tema di **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231**, con cui, tra l'altro, è stata stabilita l'adozione di un Modello di Organizzazione e Gestione (MOG), contemplante apposite procedure certificate, con lo scopo di prevenire e minimizzare i rischi derivanti dalla mancata osservanza di disposizioni di legge, ai fini di tutela dell'azienda e dei collaboratori.

La disciplina prevede una presunzione di corresponsabilità delle imprese nella commissione di alcune tipologie di reato da parte di amministratori, dirigenti, dipendenti e/o collaboratori, con significative sanzioni amministrative e interdittive, a meno che le stesse imprese non abbiano adottato tali modelli atti a prevenire la commissione dei cc.dd. **“reati presupposto”**, fra cui sono commessi quelli di turbata libertà degli incanti e del procedimento di scelta del contraente, concussione, peculato, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione; indebita percezione di erogazioni, truffa ai danni dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode nelle pubbliche forniture.

## **G. LA PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI**

Sono senz'altro annoverabili fra i presidi di legalità utili a prevenire e contrastare illeciti in danno delle risorse finanziarie riferibili al PNRR, soprattutto ai fini della valutazione dei soggetti economici che accedono alle gare di appalto, alle concessioni o agli altri benefici collegati ai fondi del Piano, le disposizioni riguardanti il c.d. **“sistema di prevenzione antimafia”**, che si incentra essenzialmente sulla **“documentazione antimafia”** e, in particolare, sulle **“informazioni antimafia”**, la cui applicazione è demandata ai Prefetti, ai sensi del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice antimafia).

Quest'ultimo testo normativo è stato modificato dagli artt. 47 a 49-bis del **D.L. 6 novembre 2021, n. 152**, contenente “**Disposizioni urgenti per l’attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose**”, convertito con modificazioni nella Legge 29 dicembre 2021, n. 233.

In estrema sintesi, quest'ultimo provvedimento ha disposto:

- con l'art. 47, la modifica dell'art. 34 bis del Codice antimafia, in tema di “Amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario delle aziende”;
- con l'art. 48, l'integrazione delle norme relative al procedimento di rilascio delle informazioni antimafia, incidendo sugli artt. 92 e 93 del Codice, con la previsione di forme di contraddittorio;
- con l'art. 49, l'inserimento nel Codice di un nuovo art. 94 bis che prevede l'adozione, da parte dei Prefetti, di misure amministrative di collaborazione da parte dell'impresa rispetto alla quale venga accertato che i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, mediante un provvedimento per così dire “ibrido”, vale a dire non liberatorio né interdittivo rispetto all'esercizio dell'attività d'impresa, bensì prodromico all'adozione della informazione antimafia liberatoria o interdittiva al termine della durata di validità delle misure stesse.

Per il funzionamento di questo sistema, centrale importanza assume l'efficace utilizzo della **Banca Dati Nazionale unica della Documentazione Antimafia (BDNA)**, la cui disciplina è stata opportunamente aggiornata, con modifiche operative a decorrere dal 17 maggio 2022, per assicurare che, all'atto dell'accesso alla stessa Banca Dati, sia indicato espressamente se la richiesta di documentazione si riferisce a un intervento attuativo del PNRR.

Importanti sono altresì, a livello centrale, le attività assicurate dal **Gruppo Interforze Centrale (GIC)**, istituito in via permanente presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno, per lo svolgimento delle attività di monitoraggio, raccolta e analisi delle informazioni antimafia, nonché per il supporto specialistico all'attività di prevenzione amministrativa dei Prefetti, anche in relazione alla realizzazione di opere di massimo rilievo ed al verificarsi di circostanze emergenziali.

Il Gruppo, che opera nell'ambito del Servizio analisi criminale della Direzione centrale della Polizia Criminale e ha sostituito precedenti Gruppi costituiti con riferimento a specifiche opere o interventi, si articola in due sezioni, specializzate rispettivamente in grandi opere infrastrutturali e grandi eventi e processi di ricostruzione e riqualificazione a seguito anche di emergenze di protezione civile.

Tale sistema di monitoraggio si affianca, per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari inclusi negli strumenti di pianificazione e di programmazione, allo specifico modello di prevenzione, incentrato su un livello centrale identificato nel **Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP)** e in snodi territoriali costituiti da gruppi interforze coordinati dalle Prefetture.

Per tali opere continua ad applicarsi il sistema di prevenzione che prevede, tra l'altro, il ricorso a protocolli di legalità, sottoscritti tra le Prefetture territorialmente competenti e gli affidatari o i contraenti generali, sulla base degli schemi tipo adottati con la delibera CIPE n. 62 del 2020, su proposta del CCASIIP.

A livello provinciale, operano da tempo, presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, i **Gruppi Interforze Antimafia (GIA)** coordinati da un dirigente degli stessi uffici e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, da un ufficiale della Guardia di Finanza, da un rappresentante del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, da un rappresentante della Direzione territoriale del lavoro, nonché da un funzionario del Centro operativo della Direzione investigativa antimafia competente per territorio.

I predetti Gruppi Interforze operano in collegamento con la Direzione Investigativa Antimafia – DIA - che, nel caso di opere che interessano il territorio di più province, assicura il raccordo delle attività dei Gruppi istituiti presso le Prefetture, nonché con il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere.

Nel quadro delle iniziative volte all'accelerazione e allo snellimento delle procedure di attuazione del PNRR e del Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC), l'art. 14, comma 4-bis, del **D.L. 24 febbraio 2023, n. 13**, convertito con modificazioni dalla **legge 21 aprile 2023, n. 41**, ha demandato ad apposito provvedimento del Ministro dell'Interno l'individuazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di misure di potenziamento dell'azione istruttoria dei predetti GIA, istituiti presso le Prefetture, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In attuazione della suddetta previsione legislativa, è stato emanato il **D.M. 2 ottobre 2023**, recante **“Misure di potenziamento dell'azione istruttoria dei Gruppi Interforze Antimafia istituiti presso le Prefetture”**, il cui art. 5 contempla anche la condivisione da parte della DIA degli “eventuali esiti investigativi di potenziale interesse” conseguenti allo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio, attinenti ai fenomeni associativi di tipo mafioso, fermo restando il rispetto del regime di riservatezza delle stesse segnalazioni previsto dal D.Lgs. n. 231 del 2007 e del segreto investigativo di cui all'art. 329 c.p.p..

Ai predetti GIA è demandata l'esecuzione degli **accessi ai cantieri** disposti dai Prefetti, ai sensi dell'art. 93 del Codice antimafia, che costituiscono strumenti particolarmente utili ed incisivi per individuare possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nelle fasi esecutive per la realizzazione di un'opera pubblica.

In estrema sintesi, il controllo si sostanzia nel verificare *in loco* le persone fisiche e giuridiche presenti, le attrezzature e i mezzi impiegati, la documentazione contrattuale prodotta tra stazioni appaltanti/aggiudicatari/eventuali terzi in subappalto.

Il patrimonio informativo così acquisito viene trasmesso alle Prefetture competenti e da queste utilizzato per alimentare il *Sistema Informatico Rilevazione Accessi ai Cantieri (SIRAC)*, gestito dalla Direzione Investigativa Antimafia.

I Prefetti, in base a quanto rilevato nei cantieri, possono intervenire anche nella fase esecutiva delle opere mediante l'adozione di eventuali provvedimenti antimafia di natura interdittiva, potendo pure modificare la documentazione liberatoria precedentemente rilasciata.

Da ultimo, nel quadro dei presidi preventivi e repressivi delle infiltrazioni criminali nell'economia e, in particolare, negli appalti e nelle concessioni, di particolare importanza sono **due novità** introdotte con il **D.L. 2 marzo 2024, n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 aprile 2024, n. 56**

La prima riguarda il **reato di “Trasferimento fraudolento di valori” di cui all'art. 512-bis del Codice penale**, che, nell'originaria versione, prevedeva un solo comma, a mente del quale *“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali o di contrabbando, ovvero di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-bis e 648-ter, e' punito con la reclusione da due a sei anni.”*

Il comma 9 dell'art. 3 del citato D.L. n. 19 del 2024 ha aggiunto un secondo comma secondo cui *“la stessa pena di cui al primo comma si applica a chi, al fine di eludere le disposizioni in materia di documentazione antimafia, attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità di imprese, quote societarie o azioni ovvero di cariche sociali, qualora l'imprenditore o la società partecipi a procedure di aggiudicazione o di esecuzione di appalti o di concessioni”*

Il successivo comma 10 del citato art. 3 interviene invece sul testo dell'art. 84, comma 4, lettera a) del citato **“Codice delle leggi antimafia”** – D.Lgs. n. 159 del 2011 – relativo alla **documentazione antimafia**, inserendo, fra i provvedimenti da cui possono essere desunte le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 dello stesso art. 84, anche quelli che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli artt. 3 e 8 del D.Lgs. n. 74 del 10 marzo del 2000.

La modifica testimonia la presa d'atto da parte del legislatore che anche i più gravi delitti tributari – segnatamente quelli per utilizzo ed emissione di fatture per operazioni inesistenti e di dichiarazioni fraudolenta - sono oggi commessi, in gran parte, da esponenti della criminalità organizzata, anche di stampo mafioso e, quindi, elementi utili all'applicazione dei presidi preventivi atti ad arginare i tentativi di infiltrazione delle organizzazioni criminali nell'economia posso ricavarsi anche dai provvedimenti giudiziari riguardanti i reati stessi.