



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Direzione Generale per la Crescita  
e la Promozione delle Esportazioni

## **STRATEGIA ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DELLA MISURA DEL PNRR M1.C2.I5.1.1**

### **Sommario**

1. Definizioni e acronimi	2
2. Quadro Normativo	6
3. La politica antifrode nel PNRR	9
4. La strategia antifrode per la Misura M1.C2.I5.1.1	10
4.1 Le strutture competenti per la politica antifrode	11
4.1.1 La Struttura di Missione	11
4.2 La valutazione del rischio frode	13
4.2.1 Il Gruppo operativo di valutazione del rischio frode	14
4.2.2 La metodologia e lo strumento di autovalutazione del rischio frode	14
5. Le 4 fasi del ciclo antifrode	16
5.1 Prevenzione	16
5.2 Individuazione delle situazioni sospette	18
5.2.1 Controllo formale sulle procedure di selezione dei progetti	21
5.3 Segnalazione e indagine	21
5.4 Repressione	23
5.5. Irregolarità gravi: frode, conflitto di interessi e doppio finanziamento	23

## 1. Definizioni e acronimi

<b>Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR</b>	Ministeri e Strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili a livello centrale per attuazione delle riforme e investimenti previsti nel PNRR
<b>Arachne IT System</b>	Strumento informatico integrato per la valutazione del rischio frode sviluppato dalla Commissione Europea in collaborazione con alcuni Stati Membri per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi nell'ambito dei fondi europei.
<b>Autovalutazione del rischio frode</b>	Attività che consente di valutare in via preventiva l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti, al fine di individuare ulteriori controlli efficaci per l'attenuazione del rischio individuato, al fine di ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non riescono ad affrontare con efficacia.
<b>CID</b>	Council Implementing Decision – Decisione di esecuzione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021 che approva il PNRR dell'Italia: Atto che formalizza l'approvazione del Piano in vista di esborsi finanziari e relativi allegati con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi.
<b>Conflitto di interessi</b>	Qualsiasi attività o interesse che possa interferire con l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona, e quindi compromettere la fiducia del pubblico nella sana gestione finanziaria del bilancio, è una situazione che può essere percepita come comportante un conflitto di interessi. Esiste un conflitto di interessi quando "l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona" che partecipa all'esecuzione del bilancio "è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto".
<b>Corruzione</b>	Fattispecie specifica di frode, definita dalla rilevante normativa nazionale come comportamento soggettivo improprio di un pubblico funzionario che, al fine di curare

	un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorre all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.
<b>CUP</b>	Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico ed è lo strumento cardine per il funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici.
<b>EPPO</b>	La Procura Europea ( <b>EPPO</b> ) è un'istituzione indipendente dell'Unione europea, operativa dal 1° giugno 2021 secondo le disposizioni del Trattato di Lisbona, con sede in Lussemburgo e con competenza a indagare e perseguire reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE.
<b>Frode</b>	Nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la frode in materia di spese “è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: (i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; (iii) alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi”. Ai sensi del successivo art.3 della Direttiva 2017/1371 sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE, la definizione di condotta fraudolenta è stata declinata come segue: a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'approvazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi; b) in materia di spese relative ad appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare

	all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IV in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.
<b>Irregolarità semplice</b>	Qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale derivante da un'azione o un'omissione di un soggetto coinvolto nell'attuazione degli investimenti del Piano, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea mediante l'imputazione allo stesso di spese indebite.
<b>Irregolarità grave</b>	Sono irregolarità gravi la frode, il conflitto di interessi e il doppio finanziamento.
<b>Milestone</b>	Traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.)
<b>Misura del PNRR</b>	Specifico investimento (o riforma) previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzato attraverso l'attuazione di progettualità finanziate all'interno dell'investimento (o riforma) stesso.
<b>OLAF</b>	Ufficio europeo per la lotta antifrode
<b>Patto d'integrità</b>	Strumento atto a contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici, in cui la parte pubblica si impegna a trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito e integro, improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione.
<b>Piano triennale della formazione (PTF)</b>	Principale strumento di pianificazione e governo della formazione del personale in cui si rappresentano le esigenze formative delle Amministrazioni e le connesse attività da realizzare nel triennio di riferimento
<b>Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)</b>	Documento di natura programmatica previsto dalla legge n. 190/2012, che definisce la

	strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo.
<b>PNRR (o Piano)</b>	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato alla Commissione Europea ai sensi dell'articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e valutato positivamente con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021.
<b>Rete dei referenti antifrode</b>	Gruppo di lavoro costituito da un referente per ciascuna Amministrazione centrale titolare di Misure PNRR e dal referente antifrode del Servizio centrale per il PNRR che ha la funzione di articolare una rete di analisi e supporto a favore delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR per la gestione del rischio frode delle misure di rispettiva competenza.
<b>Sistema ReGIS</b>	Sistema informatico di cui all'art.1, co. 1043 della legge di bilancio n.178/2020 (legge bilancio 2021), sviluppato per supportare le attività gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti.
<b>Soggetto attuatore</b>	Soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR (coincide con il soggetto titolare del codice unico di progetto – CUP). In particolare, l'art.1, comma 4, lett.o) del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, indica che i Soggetti Attuatori sono: soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR. L'art. 9 co.1 del decreto-legge n.77/2021 specifica che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali (sulla base delle specifiche competenze istituzionali ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR) attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti Attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le

	modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente.
<b>Target</b>	Traguardo quantitativo da raggiungere, oggetto di una determinata misura del PNRR, che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).
Organismo Indipendente di Audit del PNRR	Ufficio indipendente collocato all'interno del MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, che svolge attività di controllo sull'attuazione del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241.
Unità di Missione RGS	Struttura di cui all'articolo 1, comma 1050 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 istituita presso il MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale, che svolge funzioni di valutazione e monitoraggio delle Misure PNRR

## 2. Quadro normativo

### Disposizioni europee generali

Regolamento (CE, Euratom) 18 dicembre 1995, n.1995/2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione Europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.
Regolamento (UE, EURATOM) n.2012/966 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n.2012/1605.
Nota EGESIF /Expert Group on European Structural and Investment Funds 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”.
Nota EGESIF /Expert Group on European Structural and Investment Funds 14-0010 final del 18 dicembre 2014 “Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri”
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n.2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n.1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n.223/2014, (UE) n.283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) N.966/2012
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C121/01)

## Disposizioni europee specifiche

Commissione Europea (2020), Relazione 2020 in materia di previsione, “Previsione strategica: tracciare la rotta verso un’Europa più resiliente”
Commissione Europea (2020), “Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021”
Regolamento (UE) 18 giugno 2020, n. 2020/852, relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 209/2088.
Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) N.2013/1303 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell’economia.
Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n.2020/2094, che istituisce uno strumento dell’Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell’economia dopo la crisi COVID-19.
Regolamento (UE, Euratom) 16 dicembre 2020, n.2020/2094, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell’Unione.
Commissione Europea (2021), Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template” del 22.1.2021.
Commissione Europea (2021), Technical guidance on the application of “do no significant harm” under the Recovery and Resilience Facility Regulation del 18.2.2021.
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio 10160/21 UE del 06/07/2021.

## Disposizioni nazionali generali

Legge n.241 del 7 agosto 1990 – Nuove norme sul procedimento amministrativo e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n.286 del 30 luglio 1999 – Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59 e ss.mm.ii.
Decreto del Presidente della Repubblica n.445 del 28 dicembre 2000 – Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n.165 del 30 marzo 2001 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze della amministrazioni pubbliche e ss.mm.ii.
Legge n.196 del 31 dicembre 2009 – Legge di contabilità e finanza pubblica e ss.mm.ii.
Decreto legislativo n.123 del 30 giugno 2011 – Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell’attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell’articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n.196 e ss.mm.ii.
Legge n.190 del 6 novembre 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione) E SS.MM.II.
Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 – Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e ss.mm.ii.
Decreto del Presidente della Repubblica n.62 del 4 aprile 2013 – Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’art. 54 dl decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n. 39 dell’8 aprile 2013 – Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in

controllo pubblico, a norma dell'art.1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 201, n.190 e ss.mm.ii.
Decreto Legislativo n.50 del 18 aprile 2016 – Codice dei contratti pubblici Testo aggiornato e coordinato con la legge 11 settembre 2020, n. 120 e ss.mm.ii
Decreto del Presidente della Repubblica n. 22 del 5 febbraio 2018 – Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020
Disposizioni nazionali specifiche
Legge n.190 del 6 novembre 2012 Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.
Legge n. 179 del 30 novembre 2017 Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.
MEF (2019), Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE del 22 luglio 2019
Decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti.
Decreto legge 31 maggio 2021, n.77 Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure
Decreto legge 9 giugno 2021, n.59 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.
Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 di assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi ed obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2021 che norma l'attuazione dell'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n.178, in materia di modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell'ambito delle componenti del Next Generation EU.
Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021 recante "Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n.178.
Circolare n. 33 del 31.12.2021 "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Nota di chiarimento sulla Circolare del 14 ottobre 2021, n.21 – Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR – Addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento".
Circolare n. 9 del 10.02.2022 "Piano Nazionale di Ripresa e Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR".
Circolare n. 30 del 11.08.2022 recante "Circolare sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR" con allegate "Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori".
Determina RGS n. 57 del 9.03.2022 recante l'istituzione del "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR" e della "Rete dei referenti antifrode".
Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del PNRR (versione 1.0) dell'11 ottobre 2022 e ss.mm.ii, adottata dal MEF/Ragioneria Generale dello Stato.



### 3. La politica antifrode nel PNRR

L'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che lo Stato membro metta in atto misure antifrode efficaci e proporzionate tenendo conto dei rischi individuati. L'approccio adottato dallo Stato membro Italia è mirato alla gestione del rischio di frode, predisponendo misure antifrode strutturate intorno ai quattro elementi chiave del ciclo antifrode: prevenzione, individuazione, correzione e azione giudiziaria. I rischi di frode e di corruzione devono essere gestiti in maniera appropriata da tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione e attuazione del PNRR, i quali hanno la responsabilità di dimostrare che qualsivoglia tentativo di frode al bilancio dell'UE è inammissibile e non sarà tollerato (principio della tolleranza zero).

La strategia antifrode del PNRR tiene conto, pertanto, della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello" definita dal Decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. che prevede un sistema di coordinamento centrale (Struttura di Missione PNRR presso la PCM, cui si affianca un coordinamento operativo dell'IG PNRR) ed un decentramento delle principali fasi attuative del Piano (es. selezione, attuazione, rendicontazione e controllo degli interventi) con livelli di gestione e responsabilità suddivisi tra "Amministrazione Centrali Titolari di Misure PNRR" e "Soggetti Attuatori".

Al MEF - Ispettorato Generale per il PNRR (IGPNRR), in qualità di struttura di coordinamento del Piano, è attribuita la funzione di orientamento della politica antifrode del PNRR attraverso la definizione di una "Strategia generale antifrode"<sup>1</sup> e la costituzione della "Rete dei referenti antifrode"<sup>2</sup> cui partecipano tutte le Amministrazioni Centrali titolari di Misure (ACTM) ed i più importanti stakeholders istituzionali quali ad es. Guardia di Finanza, ANAC, Banca d'Italia/UIF.

La strategia generale antifrode PNRR, attraverso l'azione della "Rete dei referenti antifrode", consente di coordinare e quindi organizzare, in maniera uniforme per tutte le ACTM, la prevenzione e il contrasto alle frodi lesive del bilancio dell'UE e del bilancio nazionale, assicurando un'armonizzazione della risposta ai rischi di frode da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte - ai vari livelli - nella gestione e attuazione del PNRR.

La partecipazione alla "Rete" di un referente antifrode per ciascuna Amministrazione titolare garantisce un'interpretazione coerente delle indicazioni e raccomandazioni della Commissione Europea oltre ad essere il naturale foro di dibattito per tutte le principali tematiche interpretative e attuative.

---

<sup>1</sup> vers 1.0 adottata con nota RGS n. 238431 del 11 ottobre 2022

vers 2.0 adottata con Circolare n. 35 del 22 dicembre 2023 che integra e aggiorna la versione 1 del 2022

<sup>2</sup> costituita con Determina MEF RGS – RR 57 del 09/03/2022

In tale contesto, l'IG PNRR, attraverso la "Rete dei referenti antifrode", assume quindi un ruolo di indirizzo per tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione di tale comune strategia antifrode, fornendo indicazioni, elaborando linee guida ed eventuali strumenti operativi utili per l'intero ciclo della lotta alla frode: dalla fase di prevenzione e individuazione, a quelle di verifica, indagine e accertamento, fino all'attivazione della fase correttiva.

Unitamente a queste iniziative di natura centralizzata, la piena e completa attuazione della strategia antifrode PNRR, dovendosi attuare a livello di Misura, resta necessariamente in capo alle ACTM PNRR, a cui viene demandato il compito e la responsabilità di declinare la "strategia generale antifrode" del MEF in altrettante "strategie settoriali" antifrode riferite, appunto, alle Misure di propria competenza, con opportuni e necessari adeguamenti/personalizzazioni sulla base della diverse tipologie/caratteristiche/specificità degli investimenti di propria responsabilità, tenendo anche conto della complessità della filiera attuativa (ACTM o Altra Amministrazione delegata/Soggetto Gestore – SA o altri eventuali Soggetti SubAttuatori) e della natura giuridica dei soggetti coinvolti (pubblico o privata).

La Rete dei referenti antifrode del PNRR effettua un esame e una valutazione periodica dell'impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo del Programma e definisce misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati. La Struttura di Missione MAECI partecipa anche ad un altro strumento che assicura coerenza e che opera nel medesimo ambiente della summenzionata Rete: il Tavolo di Coordinamento per la Rendicontazione e il controllo del PNRR istituito dagli artt. 2 e 3 della Determina RGS n. 57 del 9.03.2022.

#### **4. La Strategia antifrode della Struttura di Missione per la Misura M1.C2.I5.1.1**

Nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il MAECI è l'Amministrazione centrale responsabile per l'attuazione della summenzionata misura M1.C2.I5.1.1., del valore di 1,2 miliardi di euro, "Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST", che riveste pertanto il ruolo di Amministrazione attuatrice/delegata e gestore del Fondo stesso. La Misura M1.C2.I5.1.1 prevede un traguardo (*milestone*) M1C2-26, da raggiungere entro il 30 settembre 2021 e un obiettivo (*target*) M1C2-27, da raggiungere entro il 31 dicembre 2021. Entrambi i target sono stati conseguiti rispettivamente il 30 settembre 2021 ed il 29 dicembre 2021, come registrato anche dalla Commissione Europea con il *Final Audit Report* n. IT-Q1 2022 del 15/6/2023.

La presente strategia settoriale di lotta alle frodi elaborata dalla Direzione Generale per la Crescita e per la promozione delle Esportazioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale costituisce l'attuazione settoriale e specifica di

Misura della “Strategia generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza”, già adottata dal MEF Ragioneria Generale dello Stato (RGS) con nota n. 238431 dell’11 ottobre 2022 e successivamente integrata ed aggiornata con Circolare n. 35 del 22 dicembre 2023.

Essa tiene conto delle caratteristiche specifiche della Misura di competenza nonché della *governance* multilivello definita sulla base di quanto stabilito dal Decreto legge n. 77/2021 e s.m.i. considerando prioritariamente la struttura/articolazione organizzativa, gli attori e i presidi già esistenti all’interno del MAECI e mira a intercettare i possibili comportamenti illeciti e/o potenzialmente illeciti che potrebbero manifestarsi in ciascun processo del ciclo vita dei progetti o dell’intervento nel suo complesso. Nella stessa vengono inoltre codificate le attività poste in essere dal MAECI per assicurare un corretto utilizzo dei fondi Next Generation EU destinati alla specifica misura PNRR M1.C2.I5.1.1 di cui è titolare.

Scopo ultimo della strategia è, dunque, quello di impostare azioni idonee a combattere in modo efficace le cd. “irregolarità gravi” PNRR e, in particolare, le frodi ai danni del bilancio dell’UE, tutelando le risorse del Piano di competenza del presente Ministero. Ne consegue che il MAECI, al verificarsi dei casi sopradescritti, attua ogni iniziativa/azione funzionale a prevenire, contrastare e sanzionare qualsivoglia comportamento fraudolento, basandosi, eventualmente, sullo storico degli illeciti riscontrati in programmi assimilabili e su segnalazioni comunque pervenute all’amministrazione. La strategia, in ultimo, in considerazione di quanto sopra, è anche funzionale a prevedere idonee azioni correttive nei casi in cui, le attività di prevenzione, autovalutazione e individuazione rilevino elementi organizzativi, operativi e strumentali non perfettamente idonei e/o efficaci alla lotta alle frodi e, più in generale, alle irregolarità cd. gravi.

#### **4.1 Le strutture competenti per la politica antifrode per la Misura M1.C2.I5.1.1**

**4.1.1 La Struttura di Missione.** Al fine di attuare la misura in questione è stata istituita una Struttura di Missione per la misura PNRR M1.C2.I5.1.1 che è responsabile in particolare per le tre funzioni di (i) monitoraggio, (ii) gestione e (iii) rendicontazione e controllo, sulla base del decreto-legge del 31 maggio 2021 n.77 e delle istruzioni tecniche attuative della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Struttura di Missione PNRR) e del MEF a seguito altresì di quanto raccomandato dalla Commissione Europea a conclusione dell’audit summenzionato.

La Struttura di Missione deve dare seguito a qualsiasi sospetto di frode e provvedere, avvalendosi dei servizi e strutture SIMEST, ai relativi recuperi di fondi UE. In caso di frode potenziale la Struttura di Missione opera in ottica di prevenzione ed intercettazione tramite l’adozione di misure antifrode, efficaci e proporzionate, in linea con gli interventi previsti dal PNRR.

La Struttura di Missione per la Misura M1.C2.I5.1.1 è operativa presso la DGCE del MAECI e si avvale di personale appartenente alla carriera diplomatica e alle aree funzionali. E' guidata da un referente della carriera diplomatica del grado di Ministro Plenipotenziario e si articola in tre funzioni: monitoraggio, gestione e rendicontazione e controllo. Le tre funzioni sono affidate ad un responsabile, funzionario della carriera diplomatica (del grado di Consigliere d'Ambasciata o Consigliere di Legazione o Segretario di Legazione), coadiuvato da addetti provenienti dalla III o dalla II Area funzionale e sono svolte dalla Struttura di Missione per la Misura M1.C2.I5.1.1. Le tre funzioni sono periodicamente oggetto di rotazione sia nelle figure dei responsabili che degli addetti. L'attività di rendicontazione e controllo dei finanziamenti erogati da SIMEST nel quadro della misura a beneficio delle imprese si svolge secondo una metodologia concordata con il MEF e la Commissione Europea e si concretizza nell'analisi della rendicontazione delle spese presentata dalle imprese beneficiarie, tramite una verifica di prima istanza da parte di SIMEST e una di seconda istanza da parte del MAECI.

In coerenza con quanto previsto dalle "Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE", sono adottate modalità per identificare le operazioni che potrebbero essere esposte al rischio di frode e al conflitto di interesse. In questo quadro, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Piano, anche la Struttura di Missione del MAECI si avvale, come previsto, dello strumento ARACHNE quale piattaforma di *cd business intelligence* e di analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE per un utilizzo anche in fase preventiva del rischio. La procedura di campionamento in particolare deve basarsi su un'analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come rischio elevato e/o significativo, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto di interesse.

I criteri e/o i parametri di rischio che vengono utilizzati ai fini del calcolo prendono in considerazione le seguenti dimensioni di analisi: elementi di rischio derivanti dal sistema informativo antifrode ARACHNE, elementi di rischio intrinseco dei progetti finanziati (es: importo, tipo procedura, modalità rendicontativa, localizzazione, numero di soggetti correlati, ecc.), elementi di rischio derivanti da precedenti controlli (su medesimo progetto, procedura, ecc.).

La Struttura di Missione, in stretto raccordo con SIMEST (ente attuatore), monitora i seguiti rispetto alle criticità riscontrate e attiva le necessarie misure correttive, in coordinamento e tenuto conto delle eventuali indicazioni e raccomandazioni dell'IG PNRR del MEF. La Struttura di Missione si occupa non solo di controllo e rendicontazione in senso stretto ma anche della verifica di milestone e target, il cui iniziale conseguimento va attentamente seguito poiché occorre assicurarne anche il

mantenimento nel tempo e fino alla chiusura della misura. Il continuo controllo su milestone e target avviene tramite regolari ricognizioni in cui la Struttura di Missione accerta in stretto coordinamento con SIMEST ed il Soggetto Attuatore la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di milestone e target della misura PNRR seguiti dal sistema di monitoraggio; le tempistiche di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto e tra l'avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa, in riferimento a tutti i progetti finanziati; la presenza di idonea documentazione a supporto dei valori realizzati per milestone e target. Con riferimento a tale attività il Responsabile della Struttura di Missione cura e firma la Dichiarazione di gestione sulla misura PNRR che ha cadenza semestrale (in una prima fase la cadenza era annuale).

Il contenuto di tale Dichiarazione (ed i suoi allegati) deve essere registrato attraverso la procedura di consuntivazione sul sistema ReGiS, utilizzato per tutte le principali vicende della Misura, con la quale è dunque ufficializzato anche il fondamentale dato di avanzamento all'Ispettorato Generale per il PNRR per la successiva comunicazione alla Commissione Europea.

Al fine di garantire la corretta attuazione del Piano, il MAECI, dando applicazione alla Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del PNRR adottata dal MEF/Ragioneria Generale dello Stato, ha predisposto procedure di controllo e di prevenzione dei rischi per le fasi di monitoraggio e rendicontazione. La funzione di controllo e rendicontazione di seconda istanza da parte della Struttura di Missione del MAECI mira ad assicurare la regolarità delle procedure e delle spese, l'effettiva attuazione dei progetti e l'effettivo conseguimento di milestone e target, adottando tutte le misure che si rendono necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli utilizzi indebiti delle risorse e presidia l'attività di rendicontazione al servizio centrale per il PNRR.

#### **4.2 La valutazione del rischio frode PNRR MAECI**

La valutazione del rischio di frode nel contesto PNRR si sostanzia in una valutazione sul rischio che presuppone un'analisi del contesto (interno ed esterno) ed una mappatura dei processi/attività che caratterizzano le principali fasi di attuazione della Misura M1.C2.I5.1.1. Si tratta di identificare i possibili eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi PNRR soffermandosi sulle situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo opportunità per gli addetti ai lavori di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode.

L'autovalutazione del rischio frode costituisce per il MAECI una fase fondamentale dell'intero processo di lotta alla frode (cd. "fase preparatoria") perché da essa discende la corretta impostazione dell'intero sistema antifrode PNRR. I risultati dell'analisi e

autovalutazione del rischio frode sono infatti utilizzati come punto di partenza per definire le eventuali azioni migliorative/correttive da adottare ovvero le cd. misure “efficaci e proporzionate” da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi già individuati durante il parallelo processo di autovalutazione del rischio frode e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti (cd. “rischi residui”). Tale attività di autovalutazione viene svolta da un apposito Gruppo di lavoro operativo mediante apposito strumento (*tool*).

**4.2.1 Il Gruppo operativo di valutazione del rischio di frode** per la Misura M1.C2.I5.1.1 è composto dagli effettivi designati per lo svolgimento delle summenzionate tre funzioni di monitoraggio e gestione e controllo e rendicontazione (ciascuna avente come Responsabile un funzionario della carriera diplomatica coadiuvato da Addetti appartenenti alla III e/o II area funzionale amministrativa e contabile).

Il Gruppo si occupa di: i) esaminare processi, procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti; ii) svolgere una valutazione del rischio di frode specifica per le misure del PNRR a titolarità MAECI e avviare la riflessione per definire le eventuali azioni da adottare (migliorative e/o correttive), ovvero le proporzionate misure da attuare per ridurre ulteriormente i livelli di rischio individuati inclusi i c.d. “rischi residui” (vale a dire quelli che permangono verosimilmente anche dopo l’introduzione dei presidi anti-frode e mano a mano che questi vengono adottati). Nello svolgimento di tali attività sono considerate le specificità del PNRR (come ad es, il rispetto del Principio *Do no significant harm*/DNSH, il doppio finanziamento ecc.) ed anche le peculiarità dell’Amministrazione degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Con riferimento alla frequenza delle riunioni del Gruppo per l’esercizio di autovalutazione, queste avvengono periodicamente, indicativamente almeno una volta all’anno anche con gli esperti di SIMEST adibiti alle medesime funzioni ovvero ogni qual volta si rilevino sostanziali modifiche del contesto di riferimento o, comunque, elementi in grado di impattare sui livelli di rischio individuati. In tal modo si intende garantire un monitoraggio costante dell’intero sistema antifrode, stabilendo, laddove il livello dei rischi individuati risulti molto basso, una periodicità più ampia (ogni due anni) per l’aggiornamento dell’autovalutazione.

**4.2.2 La metodologia e lo strumento di autovalutazione del rischio frode.**

Per lo svolgimento delle attività di analisi e valutazione del rischio frode il Gruppo operativo di valutazione del rischio di frode del MAECI utilizza lo **strumento (*tool*)** diffuso con Nota della RGS n. 65687 del 06.04.2023 predisposto dal MEF con il supporto dell’assistenza tecnica della CE - DG Reform e condiviso in sede di “Rete dei referenti antifrode”.

Con riferimento, invece, alla **metodologia** da utilizzare per la valutazione del rischio di frode, in coerenza con i principi e gli orientamenti comunitari definiti, in particolare, nella nota Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 “*Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*” l'esercizio di autovalutazione del rischio di frode offre la metodologia comunemente seguita in ambiente PNRR e si articola in 5 fasi:

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

Le Fasi 4 e 5 sono attivate nel caso in cui l'autovalutazione della Fase 3 abbia dato come risultato un rischio residuo significativo o critico.

A tal fine, dando seguito alla NOTA RGS n. 65687 del 6.4.2023, il MAECI, in data 8.8.2023 ha adottato lo “Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR – Tool Fraud Risk Assessment”, compilato insieme a SIMEST ed aggiornato, da ultimo, il 6/6/2025. Lo strumento in questione analizza l'adeguatezza di processi, controlli e presidi di rischio antifrode. Per ciascun ambito di rischio sono stati quantificati, sulla base della probabilità di accadimento e dell'impatto, i rischi lordi e i rischi netti (i rischi vale a dire che si ritiene permangano anche dopo l'introduzione di presidi anti-rischio). La valutazione effettuata con tale strumento ha evidenziato un rischio lordo medio pari a 8,4 (su una scala compresa tra 1 e 16). L'adozione di presidi ha comportato la mitigazione del rischio, arrivando ad un rischio netto medio di 2,9 (definito tollerabile su una scala da 1 a 16).

Lo “Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR – Tool Fraud Risk Assessment” è stato aggiornato in data 6.6.2025. I risultati di tale esercizio sono coerenti con le evidenze delle autovalutazioni svolte nel 2024 anche dalle medesime primarie società di consulenza esterna che hanno valutato il sistema dei controlli di SIMEST adeguato ed efficace rispetto alla normativa vigente, anche grazie al continuo rafforzamento dei presidi per gli ambiti di risorse, controlli e sviluppi ICT.

SIMEST applica inoltre un nuovo modello di monitoraggio periodico dei profili reputazionali, antiriciclaggio, antifrode e sanzionatori delle controparti del portafoglio 394 e del PNRR, che è stata realizzata dalla società di consulenza Ernst & Young, aggiudicataria di una apposita gara.

In linea con quanto indicato nella strategia generale antifrode elaborata dal MEF il sistema antifrode per il PNRR MAECI prevede un **utilizzo integrato di sistemi informatici** che consentono di reperire e/o incrociare dati e informazioni provenienti da fonti informative diverse. In particolare, è previsto l'utilizzo di ARACHNE e PIAF quali sistemi informativi e di analisi rischio a supporto e orientamento delle attività di competenza dell'ACTM nelle diverse fasi di gestione, sorveglianza, monitoraggio e controllo delle Misure di propria competenza.

Per tale attività i principali supporti sono rappresentati oltre che dai sopracitati sistemi informativi anche dai documenti e dagli indirizzi forniti da Corte dei Conti, Guardia di Finanza, COLAF, OLAF, ANAC, Banca d'Italia/UIF, MEF nonché dal lavoro della summenzionata Rete dei referenti antifrode del PNRR.

## **5. Le 4 fasi del ciclo antifrode: strumenti, azioni e misure**

La strategia antifrode del PNRR MAECI si sostanzia in una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato che, in coerenza con i principi e agli orientamenti comunitari di cui alla citata nota EGESIF14-0021-00 del 16/06/2014 "*Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*", si sviluppa secondo le principali fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi":

- 1) Prevenzione;
- 2) Individuazione;
- 3) Segnalazione e indagini;
- 4) Azioni correttive.

**5.1 Nella fase della prevenzione**, l'Unità per la Formazione del MAECI, nell'ambito della Direzione Generale per le Risorse e l'innovazione, ha sviluppato moduli di formazione su aspetti di contrasto alle frodi in materia di falso documentale, nel quadro della formazione anti-corruzione a disposizione del personale MAECI. Tale formazione inclusa la parte relativa alla lotta alle frodi assume un carattere obbligatorio quando gli effettivi del MAECI sono in procinto di trasferirsi all'estero (Ambasciate e Consolati) con funzioni di tipo contabile e amministrativo, in quanto tiene conto dell'unicità di alcuni servizi erogati all'estero. Le misure generali di trattamento del rischio del MAECI includono: i codici di comportamento generale e di livello; la formazione di base e specializzata; la promozione dell'etica pubblica; la rotazione ordinaria e straordinaria degli incarichi; la prevenzione dei conflitti di interesse; la



prevenzione della corruzione nella composizione di commissioni di selezione; l'assenza di cause di inconferibilità e incompatibilità; la valutazione del conferimento di incarichi esterni; la previsione di un periodo di raffreddamento di tre anni per i dipendenti che abbiano svolto compiti autoritativi ed il divieto di qualsiasi attività a favore di privati per il biennio successivo all'incarico svolto e ciò anche in assenza di compiti autoritativi; gli obblighi di trasparenza e le segnalazioni di illeciti e tutela del segnalante.

Molto attiva è la collaborazione con l'Ispettorato Generale per il PNRR, nel quadro della "Rete referenti antifrode". In tale quadro sono anche regolarmente offerti moduli di formazione di cui beneficia il personale MAECI coinvolto nelle tre funzioni della Struttura di Missione. In tema di prevenzione e contrasto alla corruzione ed al conflitto di interessi figurano procedure e misure adottate dal MAECI in conformità alle indicazioni contenute nel "Piano nazionale anticorruzione" (PNA) e del "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza" (PTPCT) ovvero nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2025-2027 del MAECI (che ha assorbito il PTPCT del MAECI) elaborato ai sensi del Decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito in Legge n. 113 del 6 agosto 2021, e del DPR 81/2022, entrato in vigore il 15 luglio 2022 altresì predisposto tenendo in considerazione la Nota Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 11 ottobre 2022. Il summenzionato PIAO del MAECI, in particolare, affronta i rischi corruttivi e di trasparenza ed è articolato secondo una logica di distinzione di funzioni tra anticorruzione e trasparenza. Nel MAECI infatti esistono le figure distinte del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) e del Responsabile per la Trasparenza (RT). Il RPC ricopre anche la funzione di Ispettore Generale, svolgendo istituzionalmente un'attività di vigilanza sulle attività e sugli Uffici dell'Amministrazione e per lo svolgimento dei propri compiti si avvale di una struttura di supporto e della rete dei "referenti" (dirigenti responsabili degli Uffici e delle Sedi all'estero). Gli strumenti su cui fa leva il MAECI sono la maggiore consapevolezza dei rischi, la digitalizzazione, e l'adozione di auto-vincoli. Nella stessa direzione si collocano: il rafforzamento delle garanzie di assenza di incompatibilità, inconferibilità e conflitti di interesse nell'attribuzione degli incarichi; il miglioramento continuo dei livelli di trasparenza; una maggiore efficienza dei servizi resi e dei procedimenti dell'Amministrazione e la disponibilità di informazioni più dettagliate e comprensibili a favore degli utenti sui procedimenti a maggior rischio.

SIMEST per parte sua prevede attività di formazione del personale in ambiti quali: antiriciclaggio, sanzioni finanziarie internazionali, antimafia, aiuto di Stato, lotta alla corruzione internazionale e strumenti IT a supporto dei controlli. Attività di formazione è svolta anche da SIMEST per i suoi effettivi coinvolti nella trattazione della Misura PNRR che include: corsi Antiriciclaggio in aula e su piattaforma online, corsi sulle sanzioni finanziarie internazionali (cui si aggiungono nel continuo gli aggiornamenti

normativi periodici e quelli sulla normativa interna), corsi Antimafia, corsi Aiuti di Stato, corsi sulla lotta alla Corruzione internazionale oltre a sessioni operative sui controlli di I livello e la formazione specialistica antiriciclaggio.

**5.2 Nella fase dell'individuazione delle situazioni sospette**, l'istruttoria prevede controlli di primo livello, effettuati dalla struttura di SIMEST "Export Finance e Internazionalizzazione", che coprono tutte le operazioni in istruttoria (fino alla fase di verifica delle sospensive pre-erogazione). Nei casi in cui siano riscontrati profili di criticità le operazioni vengono sottoposte anche ad una seconda fase di controlli, eseguiti dalla struttura dedicata di SIMEST (Compliance e Antiriciclaggio/CPA) che esegue ulteriori approfondimenti analitici con eventuale richiesta di documentazione integrativa e, ove ricorrano i presupposti, alla eventuale segnalazione all'UIF (Unità Informativa Finanziaria) delle operazioni sospette. Sono previste verifiche di rispetto/antiriciclaggio (frode, corruzione e conflitto di interessi) sui beneficiari dei finanziamenti, in linea con quanto previsto peraltro dalle procedure interne di SIMEST sopra descritte, al fine di valutare profili reputazionali, societari e anagrafici. Sono utilizzati applicativi di supporto forniti dai provider Bureau Van Dijk (informazioni sull'attività delle società, sulla performance e sulla gestione; dati finanziari, informazioni commerciali; strutture societarie, assetti proprietari e titolari effettivi) e Cribis (informazioni sulla struttura societaria, il controllo protesti, i pregiudizievoli e i dati economico-finanziari), anche al fine di riscontrare la corretta individuazione del titolare effettivo e la corrispondenza dello stesso rispetto a quanto indicato nella domanda di finanziamento e nella banca dati SIMEST utilizzata per il finanziamento. Nel caso in cui le verifiche della prima fase dei controlli, effettuate dal team di istruttoria, non abbiano dato risultati soddisfacenti, viene attivato il controllo della seconda fase da parte della struttura CPA di SIMEST, che effettua approfondimenti ad hoc.

A seguito di una delibera per il finanziamento del Comitato Agevolazioni, SIMEST provvede all'invio della relativa comunicazione alle imprese beneficiarie, contenente anche il codice CUP, e le condizioni particolari di contratto, comprensive delle eventuali condizioni sospensive all'erogazione del finanziamento. Le condizioni sospensive possono riguardare elementi comuni a tutti gli strumenti o variare in funzione della specifica tipologia di finanziamento o della specifica operazione, come, ad esempio, gli approfondimenti in materia di rispetto/antiriciclaggio (frode, corruzione e conflitto di interessi) e relativamente ai titolari effettivi. Il finanziamento potrà essere erogato solo nel caso in cui siano soddisfatte le condizioni previste, che sono tutte preliminari all'erogazione della prima rata di finanziamento.

Sulle procedure di selezione dei progetti le Amministrazioni titolari vigilano affinché siano adottati criteri di selezione degli interventi da finanziare coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR, le "Istruzioni tecniche" allegate alla Circolare n. 21 del 14/10/2021 e le "Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e

rendicontazione” allegate alla Circolare n. 30 dell’11/08/2022. Il riscontro tra i provvedimenti attuativi e i citati criteri avviene attraverso appositi strumenti di controllo coerenti con le citate Istruzioni tecniche. I Soggetti Attuatori vigilano sulla base degli impegni formalmente assunti negli accordi sottoscritti con le Unità e Strutture di Missione.

Tutti gli analisti, i Responsabili Business fino all’Amministratore delegato di SIMEST nonché tutti i componenti del Comitato Agevolazioni, sottoscrivono una dichiarazione attestante l’assenza di conflitti d’interesse in relazione alle operazioni accolte positivamente dal Comitato Agevolazioni. Ai fini dell’erogazione della seconda rata, l’impresa dovrà presentare a SIMEST tutta la documentazione necessaria ai fini della rendicontazione delle spese, in conformità con le Circolari operative e saranno ripetuti tutti i controlli di rispetto/antiriciclaggio (frode, corruzione e conflitto di interessi) sull’impresa e sui titolari effettivi.

**Alla conclusione delle verifiche di spettanza della SIMEST seguono quelle di competenza del MAECI**, condotte in particolare nell’esercizio della funzione di rendicontazione e controllo e che sono:

(a) un’attività di verifica formale al 100% circa la legittimità, la regolarità, la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell’avanzamento delle spese, di traguardi e obiettivi inserita nel sistema informatico mirando ad assicurare:

- la coerenza amministrativa e contabile delle procedure e delle spese relative al progetto approvato, attraverso il controllo della tenuta documentale, della coerenza dei CUP e dei CIG;
- l’evidenza dei controlli ordinari di legalità e controlli amministrativo-contabili (presenza autodichiarazione/attestazione del Soggetto Attuatore) previsti dalla legislazione nazionale applicabile per gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l’attuazione degli interventi del PNRR, compresi controlli sull’assenza del doppio finanziamento, della completezza e correttezza dei dati e della documentazione di progetto;
- la presenza e la coerenza dei dati sull’avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell’intervento e dei valori di conseguimento degli indicatori legati a milestone e target;
- la corretta conservazione degli atti e della documentazione giustificativa di progetto sul sistema informatico, al fine di garantire l’accesso per lo svolgimento delle attività di controllo e di audit da parte degli organi competenti;
- verifiche tramite le funzionalità del sistema informatico sul “doppio finanziamento”;
- verifica al 100% degli indicatori del PNRR (milestone e target).

(b) un'attività di controllo sostanziale a campione circa la regolarità delle spese rendicontate e delle relative procedure ad esse collegate. Nell'ambito dell'attività di controllo sostanziale a campione, il MAECI, considerate le peculiarità della misura e degli strumenti finanziari della medesima, effettua un'analisi del rischio funzionale alle definizioni di uno specifico e aggiuntivo campionamento dei rendiconti di progetto. Per l'attività di campionamento derivante dall'analisi del rischio, il MAECI si avvale del sistema comunitario antifrode ARACHNE come specifico strumento antifrode. In particolare, al fine di individuare i progetti che presentano un alto rischio di frode, il MAECI analizza i valori riportati dal sistema per la categoria "Punteggio complessivo allerta frode o rischio per la reputazione" dove i punteggi complessivi di rischio "R" sono compresi tra 1 e 50. Un punteggio complessivo su ARACHNE "R" maggiore o pari a 40 assume particolare rilievo e viene pertanto segnalato con un livello di rischio "Alto". In caso di presenza nella lista ARACHNE con un livello complessivo ALTO (punteggio compreso tra 40 e 50) essi si riterranno sempre direttamente campionati e quindi sottoposti al controllo sostanziale dal MAECI. Gli esiti delle summenzionate attività verranno registrati nel sistema informatico e verrà garantita la messa in atto di misure correttive nei casi di irregolarità segnalando all'Ispettorato Generale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione e conflitto di interessi. Nel caso in cui vengano riscontrate criticità a seguito di controlli/audit da parte di organismi esterni, verrà garantita l'attivazione di tutte le azioni necessarie alla loro risoluzione.

A tale riguardo se i controlli eseguiti da SIMEST e dal MAECI rilevano criticità interviene in particolare l'obbligo di sospendere o revocare l'impresa dalla ammissione di beneficio, nonché un obbligo di comunicazione immediata al Comitato Agevolazioni. Il Comitato si riserva di valutare, alla luce delle evidenze documentali, l'opportunità di procedere ad una mera sospensione del beneficio o di sancire una revoca con contestuale comunicazione dei casi più gravi alle autorità competenti. Nell'attività di controllo e presidio, SIMEST inoltre segnala all'UIF le operazioni sospette di cui venga a conoscenza. I nominativi in tal modo segnalati confluiscono anche nella banca dati del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti. Le verifiche finora eseguite nella parte di controlli di competenza SIMEST su beneficiari finali del finanziamento, su un totale di richieste PNRR di 10.800, in adempimento agli obblighi di segnalazione ex art. 10 del D.Lgs. 231/2007, SIMEST ha inviato 1.051 Segnalazioni di Operazioni Sospette (SOS). Si evidenzia che: circa un terzo delle segnalazioni sono presunti schemi fraudolenti, che coinvolgono più imprese richiedenti che presentano interconnessioni e/o elementi in comune (e.g., medesimo Legale Rappresentante), che fanno presupporre l'esistenza di un sistema fraudolento; le frodi sono solo una delle fattispecie che possono essere segnalate alle Autorità competenti; trattasi di "casi sospetti", segnalati alle Autorità competenti, alle quali è rimessa la valutazione di avvio di indagini/ attività investigative (e.g., GdF; EPPO) ed il conseguente iter giudiziario, al termine del quale si accerteranno i casi di frode. SIMEST ha inoltre ricevuto oltre 1.000 richieste dalle Autorità competenti, fornendo alle stesse Autorità

documentazione e informazioni. Al 30/06/2025 il dato, riportato anche nella Dichiarazione di gestione, comprendeva 39 operazioni.

### **5.2.1 Controllo formale sulle procedure di selezione dei progetti**

**La presentazione al Comitato Agevolazioni di SIMEST.** Il Comitato Agevolazioni di SIMEST (dove siedono MAECI e SIMEST) decide sulla base della relazione istruttoria sull'approvazione o il respingimento della domanda di intervento presentata dall'impresa e l'importo, le condizioni e la eventuale quota a fondo perduto. In caso di respingimento permane la possibilità di ripresentare domanda.

La Struttura di Missione vigila sulla coerenza fra criteri di selezione degli interventi e le regole e gli obiettivi del PNRR. La Struttura di Missione effettua inoltre i controlli sulle attività di verifica condotte dai Soggetti Attuatori, eseguendo in particolare controlli formali al 100%, successivamente al caricamento su ReGiS da parte del Soggetto Attuatore e controlli sostanziali - con possibilità di approfondimenti in loco. I controlli sostanziali vertono anch'essi sulle check-list e sulla documentazione probatoria relativa alle procedure di gara registrata su ReGiS da parte dei Soggetti Attuatori, ma il controllo è finalizzato a verificare la veridicità e l'attendibilità di tale documentazione rispetto alle procedure di riferimento. Tali controlli sono eseguiti a campione e possono prevedere lo svolgimento di approfondimenti in loco.

### **Controllo sulle procedure di affidamento e spese del Soggetto Attuatore**

Nell'ambito della rendicontazione e controllo vengono effettuati controlli sulle procedure di affidamento e sulle spese sostenute e connesse alla realizzazione del progetto. Tali controlli sono volti a verificare la piena attuazione del progetto, come illustrato nella scheda ammessa a finanziamento, e l'avvio delle attività nella tempistica prevista e la piena tracciabilità delle operazioni in modo da garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti e la corretta individuazione dei Soggetti realizzatori. I controlli includono la verifica dei controlli di legalità ed amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile mentre devono essere adottate tutte le misure necessarie a prevenire, individuare e correggere le irregolarità incluse quelle gravi.

Devono essere rispettati gli obblighi di monitoraggio dello stato di avanzamento e del conseguimento (e mantenimento nel tempo) di milestone e target come pure quelli sugli indicatori di output associati ai progetti. Deve essere inoltre: verificata la corretta presentazione all'Amministrazione centrale delle richieste di pagamento per le spese sostenute e verificata la corretta conservazione degli atti e documenti connessi all'attuazione e rispettati gli obblighi di informazione e comunicazione ed il riferimento al finanziamento europeo nella documentazione progettuale.

**5.3 Con riferimento alla fase di segnalazione e indagine** dei casi di frode/corruzione, la Struttura di Missione: istituisce e promuove meccanismi di segnalazione di presunte

irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui quelle previste dal PIAO del MAECI; aderisce dal 2022 al Protocollo di Intesa fra MEF-Ragioneria dello Stato e Guardia di Finanza; cura la registrazione tramite il Sistema informativo ReGiS - Registro dei controlli – di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti Attuatori e/o dalla Struttura di Missione PNRR in collaborazione con SIMEST. A tal fine è operativa, un'apposita procedura attraverso la quale la Struttura di Missione registra informazioni e dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode. Le summenzionate misure previste anche dal PIAO del MAECI includono, in particolare il *Whistleblowing*. In attuazione del D. Lgs. 10 marzo 2023, n.24 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione europea e delle disposizioni normative che segnalano violazioni del diritto dell'Unione europea e delle disposizioni normative nazionali, il MAECI ha attivato canali interni di segnalazione quali la piattaforma informatica MAECI Whistleblowing, l'invio di una segnalazione cartacea o la richiesta di incontro diretto al Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC). Tali misure si aggiungono al canale di segnalazione esterno disponibile pressol'ANAC. La collaborazione con la Guardia di Finanza, sia a livello di Sede Centrale, che direttamente con i nuclei e presidi operativi locali è continua. La firma del Protocollo d'intesa tra Guardia di Finanza e SIMEST del 28 novembre 2024, che formalizza, rafforza ed amplia il lavoro sinergico svolto a presidio dei fondi pubblici ha infatti permesso di accelerare l'esame dei potenziali casi di frode o malversazione da parte delle imprese nella rendicontazione.

Le segnalazioni della Guardia di Finanza o dei Nuclei di Polizia sono anche il risultato del rafforzamento del raccordo con le autorità ispettive che la Direzione Generale per la promozione del Sistema Paese ha posto anche come obiettivo qualificante di prestazione assegnato a SIMEST per l'anno 2004, e che si è tradotto nella firma del summenzionato Protocollo d'intesa tra Guardia di Finanza e SIMEST. In virtù di tale Protocollo l'intensificazione dei contatti tra le strutture ha permesso di accelerare l'esame dei potenziali casi di frode o malversazione da parte delle imprese nella rendicontazione ed ha concorso attivamente all'incremento delle segnalazioni della Guardia di Finanza. La compilazione e raccolta di registri è elemento qualificante della fase della segnalazione, come evidenziato anche dalle indicazioni della Commissione Europea e dal MEF/IG PNRR e viene curata dalla Struttura di Missione e consente a SIMEST e MAECI un'efficace osservazione e monitoraggio di questa fase. Le interlocuzioni operative della Struttura di Missione sui singoli casi critici con il MEF che offre guida e coordinamento a tutte le Amministrazioni titolari di misure PNRR sono costanti. Tale attività oltre allo scambio di informazioni e dati utili, caso per caso e sulla base delle necessità, ha tra l'altro, come risultato, l'emissione della già richiamata Dichiarazione di Gestione semestrale a firma del responsabile della Struttura di Missione che fa stato della correttezza dell'attuazione della misura e che viene trasmessa alla Commissione Europea. Inoltre la "Rete degli Esperti Antifrode",

creata su impulso dell'IGPNRR, offre concrete e regolari occasioni di confronto e scambio di buone prassi fra tutte le Amministrazioni italiane. Periodica è anche l'interlocuzione con l'OLAF, che affianca la Commissione Europea, per un monitoraggio costante rispetto alle segnalazioni di criticità della Guardia di Finanza e/o dei Nuclei di polizia.

**5.4 Con riferimento alla fase della repressione,** oltre alla collaborazione summenzionata, in particolare con la Guardia di Finanza, interviene l'obbligo di sospendere o revocare l'impresa dalla ammissione di beneficio, nonché un obbligo di comunicazione immediata al Comitato Agevolazioni nei casi in cui i controlli eseguiti da SIMEST e dal MAECI abbiano rilevato criticità. Il Comitato si riserva di valutare, alla luce delle evidenze documentali, l'opportunità di procedere ad una mera sospensione del beneficio o di sancire una revoca con contestuale comunicazione dei casi più gravi alle autorità competenti. Nell'attività di controllo e presidio, SIMEST inoltre segnala all'UIF le operazioni sospette di cui venga a conoscenza. I nominativi in tal modo segnalati confluiscono anche nella banca dati del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti. Sia il MAECI che SIMEST sono impegnati infine nei seguiti delle segnalazioni. A tale riguardo, merita di essere ricordato che la maggior parte delle segnalazioni della Guardia di Finanza sulla Misura hanno riguardato finora irregolarità che erano state intercettate dai nostri sistemi di controllo e le imprese interessate avevano o erano in procinto di subire la prevista revoca del finanziamento.

## **5.5 Irregolarità gravi: frode, conflitto di interessi e doppio finanziamento**

In chiave di prevenzione, il Sistema unitario ReGiS rappresenta lo strumento attraverso il quale avere una visione completa della distribuzione dei fondi ai Soggetti Attuatori e delle relative fonti di finanziamento. Nello specifico viene chiesto ai Soggetti Attuatori di prevedere l'utilizzo di uno specifico conto per i finanziamenti PNRR, utilizzando il CUP come strumento per tracciare e ricostruire i movimenti finanziari che hanno portato alla realizzazione dell'intervento in questione, al fine di garantire trasparenza e tracciabilità. La Struttura di Missione partecipa ai Comitati di Sorveglianza dei programmi comunitari con il ruolo di membro consultivo e, semestralmente, trasmette alle autorità di gestione un aggiornamento sui risultati relativi al conseguimento del target a valere sulle risorse PNRR. Nell'ambito del processo attuativo, inoltre, gli atti di convenzionamento stipulati tra l'Amministrazione Centrale e il Soggetto Attuatore, nonché i successivi dispositivi attuativi, declinano l'impegno delle parti ad adottare tutte le misure atte a prevenire e contrastare irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento. Con riferimento specifico al doppio finanziamento, come chiarito dal MEF, Ispettorato Generale per il PNRR, l'articolo 9 del Regolamento (UE) 241/2021, nell'esplicitare il principio di addizionalità e finanziamento complementare delle risorse RRF ribadisce il divieto di doppio finanziamento vietando il sostegno dello stesso costo di un

progetto/investimento sia con risorse RRF che con risorse di altri programmi o strumenti dell'UE. Tale divieto costituisce corollario del principio generale di sana gestione finanziaria applicabile al bilancio dell'Unione europea, valido quale regola generale anche per l'ordinamento interno e quindi estendibile anche alle risorse pubbliche nazionali, come previsto dalle Circolari MEF-RGS n. 21 del 14 ottobre 2021 e n. 33 del 31 dicembre 2021. Non è pertanto possibile finanziare lo stesso costo di un progetto/investimento o parte di esso con risorse europee né con risorse pubbliche nazionali, ricevendone in tal modo due volte il rimborso a valere su fonti di finanziamento pubbliche, anche di diversa natura. Per non incorrere dunque nel divieto di doppio finanziamento, le diverse risorse pubbliche (RRF, altre risorse europee e risorse nazionali) potranno cumularsi laddove la specifica normativa applicabile lo consenta, a copertura di diversi costi di un progetto/investimento o di diverse quote parti del medesimo costo e, comunque, nei limiti del 100% del costo sostenuto (o eventuali altri derivanti dalla disciplina applicabile agli interventi in questione, anche in materia di aiuti di Stato).

Con specifico riguardo alle verifiche ex ante delle procedure di selezione dei Soggetti Attuatori, svolte in conformità della Circolare Mef RGS n. 21 del 14 ottobre 2021 e n.33 del 31 dicembre 2021, viene accertata (tramite check-list di controllo) la coerenza dei documenti di programmazione anche sotto il profilo della distinzione degli obiettivi raggiunti in ragione della natura delle diverse fonti di finanziamento utilizzate. In via ulteriore, vengono aggiornate con la periodicità richiesta dal MEF-Ispettorato Generale PNRR-Ufficio IV le Tabelle finanziarie con l'indicazione del concorso dei fondi al conseguimento del target ed il referente della Struttura di Missione sottoscrive la dichiarazione di gestione ex circolare MEF/RGS n.26 dell' 8 agosto 2023, sulla base delle informazioni emergenti dai documenti di rendicontazione del Soggetto Attuatore, che è tenuto a fornire gli elementi informativi richiesti in coerenza con la programmazione ex ante prima della rendicontazione dei target, aggiornando tali elementi in occasione della rendicontazione delle spese.

In relazione all'individuazione e contrasto di conflitti di interesse la Struttura di Missione presidia in modo particolare: i flussi di personale tra le varie strutture amministrative coinvolte nella gestione e/o controllo delle misure del piano; l'attivazione di consulenze e servizi esterni. In questi casi sono previsti specifici strumenti di controllo anche a campione, in particolare sulla veridicità delle autodichiarazioni di assenza conflitti di interessi, curriculum vitae, ecc. A tal riguardo, per contribuire ad individuare situazioni di conflitto di interessi potrebbero essere utilizzate, laddove compatibili con le caratteristiche dell'intervento, la piattaforma PIAF e il sistema informativo comunitario antifrode ARACHNE per effettuare una ricerca atta a rilevare eventuali legami in conflitto di interessi riferibili ai soggetti titolari dell'intervento stesso.