



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



MINISTERO
DEL TURISMO

STRATEGIA ANTIFRODE

**PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PIANO
NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA DI COMPETENZA
DEL MINISTERO DEL TURISMO**

Cronologia Versioni
Versione 2.0 del 11/12/2023 prot. n. 33196
Versione 1.0 del 13/07/2022 prot. n. 8903

Sommario

QUADRO NORMATIVO	3
INTRODUZIONE	8
1. POLITICHE ANTIFRODE.....	8
1.1. INTERVENTI PNRR DEL MINISTERO DEL TURISMO	8
1.2 LA STRATEGIA ANTIFRODE E IL RUOLO DELL'UNITA' DI MISSIONE.....	9
1.3 ORGANISMI, STAKEHOLDERS E STRUMENTI A SUPPORTO DELLE MISURE ANTIFRODE	10
1.3.1 SOGGETTI COINVOLTI NEL CONTRASTO ANTIFRODE	13
1.3.2 STRUMENTI.....	14
1.4 DESCRIZIONE DEI RISCHI	14
2. CICLO DI LOTTA ALLA FRODE: MISURE E STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO	17
2.1 FASE DELLA "PREVENZIONE"	17
2.1.1 SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE.....	18
2.1.2 PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE E PNRR.....	19
2.1.3 PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA E PIAO DEL MINISTERO DEL TURISMO.....	19
2.1.4 MONITORAGGIO PERIODICO DEL RISCHIO FRODE.....	21
2.1.5 APPLICAZIONE DEL PROTOCOLLO DI INTESA CON LA GUARDIA DI FINANZA	23
3 FASE DELLA "INDIVIDUAZIONE"	24
3.1 SISTEMA DEI CONTROLLI ANTIFRODE.....	24
3.1.1. DEFINIZIONE DI PROCEDURE PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSE	25
3.2 CONTROLLI AGGIUNTIVI PNRR – MILESTONE/TARGET	30
3.3 FASE DELLA "SEGNALAZIONE"	32
3.3.1 PROCEDURE E MECCANISMI DI SEGNALAZIONE INTERNE – WISTLEBLOWING.....	32
3.3.2 SEGNALAZIONE AGLI ORGANI DI POLIZIA GIUDIZIARIA E PROTOCOLLO DI INTESA CON LA GUARDIA DI FINANZA.....	33
3.3.3 COMUNICAZIONE ALLA UIF DI OPERAZIONI SOSPETTE.....	34
3.3.4 REGISTRO INTEGRATO DEI CONTROLLI PNRR.....	35
3.3.5 FASE DELLA "IMPLEMENTAZIONE DELLE AZIONI CORRETTIVE"	36
4. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE PNRR	38
4.1 GRUPPO DI AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE	38
4.2 AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE.....	39
4.3 DEFINIZIONE INDICATORI DI FRODE.....	41
5. INIZIATIVE ANTIFRODE	43
5.1 COLLABORAZIONE CON IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA.....	43
5.2 INDICAZIONI OPERATIVE AI SOGGETTI ATTUATORI.....	44
APPENDICE: RUOLI E RESPONSABILITA'	44

QUADRO NORMATIVO

Gli elementi essenziali delle disposizioni sia europee che nazionali relative alla gestione delle irregolarità delle frodi, nell'ambito degli interventi PNRR, sono di seguito indicate:

DISPOSIZIONI COMUNITARIE
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, 2007) — versione consolidata (GU 2016/C 202/1 del 7.6.2016, pag. 47-360).
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sull'istituzione della Procura europea (EPPO), art. 86.
Regolamento (Euratom, CE) 11 novembre 1996, n. 1996/2185 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione Europea ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.
Regolamento (UE, EURATOM) n. 2012/966 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, EURATOM) n. 2012/1605.
Regolamento (UE) 21 maggio 2013, n. 2013/472, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità Finanziaria.
Regolamento delegato (UE) n. 2014/204 della Commissione europea del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.
Regolamento (UE) n. 2014/910 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche del mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.
Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione europea del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al regolamento (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio.
Regolamento (UE, EURATOM) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 2012/966 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

Regolamento (UE, Euratom) 18 luglio 2018, n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012".
Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.
Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.
Direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.
Commissione europea (2019), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy, COM/2019/512 final.
Commissione europea (2020), Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, COM/2020/512 final Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.
Risoluzione del Comitato delle Regioni, (2014/C 174/01) - Carta della governance multilivello in Europa.
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).
Nota EGESIF 14-0017 del 6 ottobre 2014 "Guida alle operazioni semplificate in materia di fondi strutturali e investimenti europei".
Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate".
Nota EGESIF 14-0010 final del 18 dicembre 2014 "Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri".
Nota EGESIF 14-0011-02 - Linee Guida per la Strategia di Audit 2014/2020.
Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario di cui alla Comunicazione (2021/C 121/01).
Reg. (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il

Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.
Regolamento (UE) 18 giugno 2020, n. 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.
Regolamento (UE) 14 dicembre 2020, n. 2020/2094, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.
Regolamento (UE, Euratom) 16 dicembre 2020, n. 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione.
Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 2013/1303 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).
Regolamento (UE) 10 febbraio 2021, n. 2021/240 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico.
Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Identifying Europe's recovery needs – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", (SWD(2020) 98 final del 27.5.2020).
Commissione europea (2020), Relazione 2020 in materia di previsione, "Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente", (COM(2020) 493 final del 9.9.2020).
Commissione europea (2020), "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021", (COM(2020) 575 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 1/2, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 2/2 – Template Recovery and Resilience Plans, (SWD(2020) 205 final del 17.9.2020).
Commissione europea (2021), "Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template" del 22.1.2021.
Commissione europea (2020), "Commission staff working document – Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" – Part 1/2, (SWD (2021) 12 final del 22.1.2021).

Commissione europea (2021), Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01 del 18.2.2021).
Nota Ares (2021) 1379239 del 19/02/2021 «Self-assessment checklist for monitoring and control systems».
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con Decisione del Consiglio 10160/21 UE del 06/07/2021.
DISPOSIZIONI NAZIONALI
Legge n. 190 del 6 novembre 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (cd. Legge Anticorruzione) e ss.mm.ii.
Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Articolo 1, comma 1043, ai sensi del quale “Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico”.
Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”, convertito con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.
Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024.
Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza sottoscritto in data 17 dicembre 2021, in particolare l'articolo 4, c. 2, lett. b).
Protocollo d'intesa del 17 dicembre 2021 sottoscritto tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Comando generale della Guardia di finanza, così come previsto dall'articolo 7 (Clausola di adesione) del Protocollo stesso, indicata nell'ambito del Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotata l'Unità di missione P.N.R.R., (cfr. “4.8 Misure di prevenzione di irregolarità e frodi e procedure di recupero”.
MEF (2019), Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE - V. del 22 luglio 2019.
Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche a cura dell'Anac, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

Sistema di Gestione e controllo (Si.Ge.Co.) di cui si è dotata l'Unità di missione P.N.R.R., istituita presso il Ministero del Turismo, adottato in data 23 giugno 2022.
Provvedimento prot. n. 3900 del 17 marzo 2022 che designa per il Ministero del Turismo il proprio Referente antifrode.
Provvedimento prot. n. 11921 che designa per il Ministero del Turismo i componenti del sottogruppo della Rete dei referenti antifrode.
Provvedimento prot. n. 8923 del 14 luglio 2022 che istituisce per il Ministero del Turismo il Gruppo di autovalutazione del rischio frode.

INTRODUZIONE

1. POLITICHE ANTIFRODE

1.1. INTERVENTI PNRR DEL MINISTERO DEL TURISMO

Gli interventi PNRR di competenza del Ministero del turismo hanno l'obiettivo di innalzare la capacità competitiva delle imprese e di promuovere un'offerta basata su sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi, nonché sul rafforzamento delle competenze delle guide turistiche. In particolare, gli obiettivi sono:

- la realizzazione del Tourism Digital Hub (TDH) finalizzato a innovare e connettere digitalmente l'offerta e la promozione turistica dell'Italia – Investimento 4.1;
- l'innalzamento del livello qualitativo dell'ospitalità turistica con investimenti finalizzati alla sostenibilità ambientale e alla riqualificazione attraverso l'erogazione del credito d'imposta dell'80% e contributo a fondo perduto fino al 50% e fino a 40.000 euro (incrementabili fino a 100.000 euro) – Sub-investimento 4.2.1;
- la promozione degli investimenti in infrastrutture e servizi turistici strategici, il turismo locale e sostenibile e il rinnovamento dell'ecosistema del turismo attraverso l'operatività del Fondo Tematico dedicato al settore del Turismo, nell'ambito del Fondo di Fondi “Ripresa e Resilienza Italia” (art. 8 D.L. 152/2021), gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e operato tramite Intermediari Finanziari – sub-investimento 4.2.3;
- il rafforzamento della resilienza dell'industria turistica finanziando progetti di impresa volti a qualificare la dotazione infrastrutturale e a sviluppare forme di turismo funzionali alla conservazione e alla cura dell'ambiente attraverso la Sezione speciale del Fondo di Garanzia, per agevolare l'accesso al credito e gli investimenti di media dimensione nel settore turistico per le piccole e medie imprese con una riserva del 50% per gli investimenti green – sub-investimento 4.2.4;
- il miglioramento della qualità dei servizi di ospitalità italiana in relazione agli standard internazionali attraverso il potenziamento delle strutture ricettive e sostenere nuovi investimenti nel settore fieristico, secondo principi di sostenibilità ambientale e digitalizzazione, al fine di attrarre nuovi flussi turistici su scala sia nazionale che internazionale attraverso la Sezione speciale del Fondo Rotativo per agevolare l'accesso al credito e per la realizzazione di investimenti di media dimensione per le piccole e medie imprese, con una riserva del 50% per gli investimenti green – sub-investimento 4.2.5;

- la riqualificazione degli immobili ad alto potenziale turistico al fine di valorizzare l'identità dell'ospitalità italiana di eccellenza, e agevolare l'ingresso di nuovi capitali privati mediante il Fondo Nazionale del Turismo – sub-investimento 4.2.6;
- la creazione di nuovi percorsi turistici e il rilancio di piccoli complessi per diffondere la conoscenza della storia della Roma pagana prima e cristiana poi, in connessione anche al prossimo Giubileo 2025, attraverso l'Investimento 4.3 “Caput Mundi – *Next Generation EU per grandi eventi turistici*”.

1.2 LA STRATEGIA ANTIFRODE E IL RUOLO DELL'UNITÀ DI MISSIONE

Il termine frode è usato, nella sua accezione comune, per descrivere un'ampia gamma di attività illecite, tra cui furto, corruzione, uso improprio di fondi, tangenti, falsificazioni, false dichiarazioni, collusioni, riciclaggio di denaro e occultamento di fatti concreti.

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza deve essere effettuata in linea con il principio di sana gestione finanziaria, e comprende, pertanto, la prevenzione e il perseguimento efficace delle ipotesi suddette.

Il Ministero del turismo sviluppa un adeguato sistema di controllo al fine di ridurre sensibilmente le fattispecie di rischio, attraverso l'adozione di misure di prevenzione basate sui seguenti aspetti:

- conflitto di interessi;
- doppio finanziamento;
- titolarità effettiva;
- iniziative antifrode.

In tale contesto, inoltre, la strategia del Ministero del turismo si conforma ad una serie di oneri e adempimenti imposti da stakeholders istituzionali, volti a garantire un più efficace perseguimento delle attività di individuazione, prevenzione e repressione dei casi illeciti.

A tal proposito, l'Unità di Missione PNRR ha definito: l'adesione alla “Rete dei Referenti antifrode per il PNRR”, istituita con Determina n. 57 del 9 marzo 2022 dal Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e al “Protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza”, finalizzato a rafforzare le procedure operative per contrastare i fenomeni di frode; la nomina del Referente Responsabile antifrode, Dott. Domenico Crocetta, con provvedimento del Direttore Generale dell'Unità di Missione per il PNRR, in data 17 febbraio 2022, prot. n. 3900; la costituzione del Gruppo di autovalutazione del rischio frode con decreto del Direttore Generale

dell'Unità di Missione per il PNRR del 14 luglio 2022, prot. n. 8923, con il compito di procedere all'individuazione, trattamento e prevenzione dei casi sospetti.

1.3 ORGANISMI, STAKEHOLDERS E STRUMENTI A SUPPORTO DELLE MISURE ANTIFRODE

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

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

- AMLA: Nuova autorità dell'UE per la lotta al riciclaggio, che la Ue istituirà a partire dal gennaio 2023, al fine di promuovere il funzionamento efficiente del quadro dell'Unione in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo.

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

- Corte dei conti che controlla la gestione dei fondi europei, verificando le modalità di utilizzo di tali finanziamenti e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa europea e nazionale; la Corte verifica, inoltre, la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle Amministrazioni Pubbliche; nell'esercizio di tali funzioni, collabora sia con l'OLAF sia con la Corte dei conti Europea;
- Ispettorato Generale per il PNRR - Ufficio IV Rendicontazione e Controllo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze che svolge l'attività di controllo sulle rendicontazioni delle Amministrazioni, in particolare su:
 - la rendicontazione del conseguimento di milestone e target;
 - la rendicontazione delle spese sostenute dai Soggetti attuatori per singolo progetto.
- Autorità di Audit incardinata all'interno del sistema di governo del PNRR: la funzione di Audit di cui all'art.22, co. 2, lett. c), punto ii) del Regolamento (UE) /241 viene svolta da un Organismo indipendente di audit, individuato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti con l'UE (IGRUE) – Ufficio XIII, in modo da garantire l'indipendenza funzionale rispetto all'Ispettorato Generale per il PNRR;
- Rete dei referenti antifrode, costituita, ai sensi dell'art. 3, co. 2 della Determina MEF – RGS n. 57 del 09/03/2022; tale Rete è composta da un referente per ciascuna Amministrazione Centrale titolare di interventi, dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati e/o un ufficiale del III Reparto Operazioni del Comando Generale, nonché dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, e dal referente antifrode dell'Ispettorato Generale per il PNRR. L'obiettivo della Rete è quello di verificare l'esistenza, presso le Amministrazioni centrali titolari di intervento, di procedure e meccanismi di segnalazione per la gestione di casi in cui si sospettino ipotesi fraudolenti, nonché di supportare le Amministrazioni e i relativi Soggetti Attuatori, nella gestione del rischio frode. A tal proposito, la Rete dei referenti antifrode, anche mediante sotto-gruppi tematici costituiti ad hoc, può fornire indicazioni ed informazioni utili a definire strumenti e strategie finalizzate a garantire una corretta analisi del rischio;

- ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), che ha come obiettivo prioritario la lotta alla corruzione grazie alla collaborazione con le amministrazioni pubbliche, creando valore sia per i cittadini sia per le imprese;
- Unità Informativa Finanziaria UIF: istituita dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale con il ruolo di autorità centrale antiriciclaggio; relativamente al PNRR, ogni amministrazione titolare di interventi è tenuta a individuare il c.d. “Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo”, incaricato di vagliare le informazioni disponibili su ciascun intervento rientrante nel piano e di valutare l’eventuale ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF;
- COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea) che svolge funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti, in particolare, al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali; esso assicura che l'OLAF e le autorità nazionali cooperino e condividano le informazioni in modo efficiente; in Italia è individuato in seno al Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE in seno alla PCM che svolge la funzione di Segreteria tecnica del COLAF, esercita funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali, assicurando a tal fine le connesse attività informative con la Commissione europea, segue, nei settori di competenza, i lavori degli "Organismi antifrode" dell'Unione, in particolare del Comitato europeo consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) presso la Commissione europea e del Gruppo Antifrode (GAF) del Consiglio dell'UE curando l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi, cura il flusso delle comunicazioni (per il tramite del sistema informatico "Irregularities Management System") in materia di indebite percezioni di fondi dell'Unione Europea, elabora i "Questionari" da trasmettere alla Commissione europea e supporta la comunicazione delle istituzioni europee e nazionali al fine di garantire una corretta informazione circa le azioni di lotta contro la frode in corso;
- Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza che assicura specifiche competenze in materia di entrate del bilancio nazionale e degli Enti Locali nonché di spesa pubblica e frodi ai bilanci comunitario, nazionale e degli Enti Locali.

1.3.1 SOGGETTI COINVOLTI NEL CONTRASTO ANTIFRODE

In seno alla struttura organizzativa, la responsabilità della gestione dei rischi di frode, di corruzione e conflitti d'interesse è demandata all'Unità di Missione PNRR che provvede a:

- istituire una politica antifrode;
- individuare, valutare e monitorare costantemente i rischi di frode;
- mantenere aggiornato l'elenco dei rischi;
- garantire conoscenza e formazione del personale sui rischi individuati;
- effettuare le segnalazioni agli organismi competenti in materia per l'avvio degli opportuni approfondimenti e conseguenti indagini, al verificarsi di un rischio di frode.

Il Ministero definisce e adotta adeguate procedure per segnalare le frodi, le condotte corruttive o i conflitti d'interessi di concerto con l'Ispettorato Generale per il PNRR istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e dispone di un sistema informativo di supporto per la loro gestione, in coerenza con quanto disposto dal PIAO 2023-2025 e dalle Linee guida ANAC.

I controlli sono strutturati su diversi livelli:

- verifiche e controlli di responsabilità dei Soggetti attuatori;
- controlli di primo livello di responsabilità del Ministero del turismo;
- controlli di secondo livello di responsabilità dell'Unità di Missione;
- controlli di competenza dell'Ispettorato Generale per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato (MEF).

I flussi di controllo e rendicontazione, a loro volta, sono suddivisi in due grandi aree così schematizzate:

Flusso di rendicontazione e controllo delle performance	Flusso di rendicontazione e controllo delle spese
Controlli <i>ex ante</i> e controlli <i>in itinere</i> posti in essere dai Soggetti attuatori e dall'Amministrazione centrale.	<ul style="list-style-type: none">- rendicontazione delle spese di progetto da parte dei Soggetti attuatori verso le Amministrazioni centrali;- rendicontazione delle spese di misura da parte delle Amministrazioni centrali.

I controlli si sostanziano nelle ordinarie verifiche di regolarità amministrativo-contabile su procedure, atti di competenza e spese, cui si affiancano i controlli aggiuntivi previsti dal PNRR.

1.3.2 STRUMENTI

L'Unità di Missione per il PNRR si avvale di piattaforme operative finalizzate all'individuazione e alla mitigazione dei rischi frode. In particolare:

- ARACHNE, strumento informatico integrato per l'estrazione e l'arricchimento dei dati, sviluppato dalla Commissione Europea la cui finalità principale è quella di aumentare l'efficienza dei controlli, rafforzando ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e l'individuazione di frodi; in data 14 dicembre 2022, la Rete dei referenti antifrode ha annunciato la disponibilità della piattaforma ARACHNE per l'analisi del rischio frode dei soggetti beneficiari; la piattaforma è stata resa fruibile a partire dal 21 febbraio 2023;
- PIAF-IT, progettualità europea, co-finanziata dalla COLAF, conseguita in partenariato dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, avente l'obiettivo strategico di consentire che i dati provenienti da fonti diverse ed eterogenee siano raccolti in modo telematico, strutturato e sicuro, nonché organizzati in una modalità integrata ed armonizzata, tale da consentire all'utente un immediato inquadramento soggettivo ed una tempestiva percezione del fenomeno di frode. In data 12 gennaio 2023 è stata annunciata la disponibilità di tale piattaforma PIAF; lo strumento è stato presentato e reso fruibile a partire dal 25 gennaio 2023;
- ReGiS, sistema interoperabile con le principali banche dati nazionali, finalizzato a garantire l'assolvimento degli obblighi previsti dal decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 229, per assicurare la piena operatività dei sistemi ad esso collegati nel rispetto del principio di unicità dell'invio dei dati. Attraverso tale piattaforma si procede, previo caricamento dati da parte dei Soggetti attuatori, all'estrazione delle visure camerali dei soggetti beneficiari per espletare le ordinarie attività di controllo.

1.4 DESCRIZIONE DEI RISCHI

In coerenza con le disposizioni attuative del PNRR adottate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (in particolare, la Circolare RGS del 14 ottobre 2021 n. 21 - Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR) e in considerazione delle correlate Linee guida per la selezione dei progetti delle Misure PNRR, adottate dal Ministero del turismo con Nota dell'8 giugno 2022, prot. n. 7388, le condotte di frode, frode sospetta e corruzione sono definite come segue:

- **Frode**, comportamento illecito con il quale si mira a eludere precise disposizioni di legge; secondo la definizione contenuta nella Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi

finanziari dell'Unione europea, la frode in materia di spese è qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua percepimento o ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale dell'UE o dai bilanci gestiti per conto di essa;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
 - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.
- **Frode sospetta**, irregolarità che a livello nazionale determina l'inizio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale e, in particolare, l'esistenza di una frode ai sensi dell'art. 1, par. 1, punto a), della Convenzione.
 - **Corruzione**, fattispecie specifica di frode, definita dalla normativa nazionale e da convenzioni internazionali³ 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, dai propri doveri d'ufficio.

In particolare, il PIAO 2023 – 2025, adottato dal Ministero del turismo con decreto del 23 febbraio 2023, prot. n. 3719, descrive l'approccio metodologico per l'analisi del rischio. Tale analisi segue i criteri definiti nel PTPCT 2022-2024 basati sulle indicazioni riportate nell'Allegato 1 del PNA 2019, sui principali standard internazionali di risk management e adattati alle specificità del Ministero. Il ciclo di valutazione si compone di quattro fasi:

- analisi del contesto interno ed esterno;
- identificazione e valutazione dei rischi;
- trattamento del rischio;
- monitoraggio e controllo delle misure e del sistema generale.

È stata avviata, pertanto, una preliminare attività di mappatura dei processi afferenti al contesto interno ed esterno dell'Amministrazione, finalizzata alla puntuale individuazione dei rischi di frode e corruzione, alla loro valutazione e alla definizione delle relative misure di contenimento.

Con riferimento ai progetti PNRR di competenza del Ministero del turismo, sono state individuate alcune categorie di macro-rischio. All'interno di queste vengono selezionati i rischi, a loro volta

³ Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata il 31/10/2003 a Merida dall'Assemblea generale.

articolati in rischi elementari e in fattispecie di rischio. In particolare, sono state individuate le seguenti schedature:

Macro - Rischio	Rischio	Rischio elementare	Fattispecie di rischio
Frode interna	Furto e frode	Frodi in relazione alla gestione e concessione dei fondi di finanziamento e dei fondi comunitari	Corruzione, frodi e uso di falsa documentazione nell'ambito dei fondi comunitari
			Scelte improprie nella selezione di progetti guidati da pressioni/interessi esterni
			Fondi erogati non in linea col programma approvato
Frode esterna	Frode	Frode in relazione alla non spettanza totale o parziale di contributi, finanziamenti e agevolazioni	I candidati dichiarano il falso nella domanda per soddisfare criteri generali/specifici di ammissibilità e superare la procedura di presentazione della candidatura
			Manipolazione di fatture o dichiarazioni di spesa al fine di sovraccaricare i costi o ricaricare quelli sostenuti
			I beneficiari violano le disposizioni dei bandi non realizzando i progetti presentati oppure realizzandone altri non conformi con quanto dichiarato nella domanda

Per ognuna delle fattispecie sopra indicate, il Ministero attua le misure previste nel PIAO e avvia le opportune attività finalizzate all'individuazione, valutazione, ponderazione e trattamento di eventuali ulteriori rischi di corruzione riconducibili agli interventi del PNRR.

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

Il ciclo di lotta alla frode si sostanzia in una pluralità di azioni ispirate ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “*Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*”. Esso si articola in quattro fasi:



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

2.1 FASE DELLA “PREVENZIONE”

L’Amministrazione opera in modo tale da prevenire ogni possibile caso di illecita/indebita percezione di risorse. A favorire l’attuazione della politica antifrode e, in particolare, a migliorare l’azione preventiva concorrono:

- la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione 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.Lg. 231/2001. Si annoverano le misure adottate dalle Amministrazioni Pubbliche le quali, in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione), hanno introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che prevede l’adozione a livello nazionale di un “Piano nazionale anticorruzione” (PNA) e, a livello di ciascuna amministrazione, di un “Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione”(PTPC) – ora Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e trasparenza (PTPCT), oggi confluito nel PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione);
- il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l’utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici *ad hoc* (es. il sistema informativa antifrode europeo ARACHNE e il sistema italiano PIAF-IT);
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità.

2.1.1 SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE

L'Amministrazione ha previsto iniziative formative finalizzate ad assicurare ed aumentare il livello di condivisione e conoscenza di tutto ciò che riguarda casi di frode.

In particolare, al personale è stato trasmesso il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*"; "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*" adottato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62; Codice disciplinari comparto Funzioni centrali – Personale Dirigente; Codice disciplinare comparto Funzioni centrali – Personale non Dirigente; il Codice di comportamento del Ministero del turismo, adottato con Decreto del Ministro del turismo in data 5 ottobre 2022, prot. n. 13009.

Detti codici di comportamento, tra l'altro, prevedono specifici presidi in materia di prevenzione e mitigazione delle situazioni di potenziali conflitti di interesse, prevedendo, in particolare, obblighi informativi e obblighi di astensione dall'adozione di decisioni o attività che possano coinvolgere interessi personali dei destinatari dei relativi codici.

Le iniziative formative sono realizzate attraverso modalità e metodologie idonee ad assicurare tempestività nell'erogazione della formazione, in base all'offerta resa disponibile dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, integrata da sessioni di approfondimento in relazione al sistema della gestione del rischio.

Il PIAO 2023 – 2025, con la necessità di un piano di formazione maggiormente orientato alle tematiche di sensibilità e cultura del rischio con il coinvolgimento di tutti i dipendenti del Ministero, predispone un piano di formazione elaborato anche nell'ambito dell'attuazione della misura M5 "*Introduzione nel Piano di formazione di interventi formativi/informativi finalizzati alla promozione della cultura della legalità e di intervento per la gestione del rischio di corruzione ed erogazione della stessa*".

Inoltre, il Ministero del turismo ha programmato un corso di formazione ad hoc "*Analisi del rischio frode economico finanziaria*", volto alla diffusione di uno specifico know-how per l'individuazione e la valutazione del peso degli elementi di rischio di frode, da indirizzarsi a tutti i funzionari dell'Unità di Missione per il PNRR. Tale corso, avente ad oggetto la teoria e la prassi dell'analisi dei fenomeni fraudolenti nel campo economico finanziario, si svolgerà in due giorni ed avrà una durata complessiva di nove ore.

Il Ministero incoraggia i dipendenti, collaboratori e consulenti a segnalare fenomeni relativi a condotte non conformi ai doveri funzionali richiesti dall'attività amministrativa e assicura che ogni eventuale comportamento agito in violazione delle misure antifrode, anticorruzione e delle misure

per evitare i conflitti di interesse e di doppio finanziamento definite sia valutato e approfondito, con conseguenze disciplinari aggiuntive alle eventuali sanzioni previste dalla normativa applicabile.

2.1.2 PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE E PNRR

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2022, adottato con Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, è stato approvato durante un periodo caratterizzato da una pluralità di riforme connesse agli impegni assunti dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per far fronte alla crisi pandemica da Covid-19.

Tali impegni coinvolgono le Pubbliche Amministrazioni e incidono in modo pregnante sull'innovazione, sull'organizzazione e sul settore dei contratti pubblici.

Le Amministrazioni centrali si avvalgono di fondi comunitari per l'attuazione delle Misure PNRR, e ciò rende necessario un rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di strumenti finalizzati a prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi.

Al fine di garantire una maggiore trasparenza relativa alla strutturazione delle Amministrazioni, il Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80, disciplina *“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”*.

In generale, il Piano Nazionale Anticorruzione rappresenta un atto di indirizzo per le PA, suddiviso in due parti:

- parte generale: diretta a supportare i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, e a individuare forme di coordinamento fra questi e le Unità di Missione istituite per la realizzazione degli interventi PNRR;
- parte speciale: richiama la disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici al fine di superare le criticità nascenti dalla crisi pandemica.

2.1.3 PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA E PIAO DEL MINISTERO DEL TURISMO

Con l'attuazione degli interventi PNRR è sorta la necessità di individuare misure di prevenzione e repressione della corruzione al fine di contrastare attività illecite/criminali e garantire una maggiore trasparenza relativa alla gestione dei fondi strutturali. Tale esigenza implica la creazione di una sezione *ad hoc* all'interno del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza

(PTPCT), confluito nel Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) del Ministero del turismo adottato in data 23 febbraio 2023, prot. n. 3719.

La prevenzione della corruzione, in virtù delle indicazioni contenute nel D.M. n. 132/2022, genera valore pubblico, il quale rappresenta un obiettivo generale oltre ad orientare l'attività amministrativa. Il Ministero ha l'onere di individuare, prendendo come base l'obiettivo generale, i c.d. obiettivi specifici (es: rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR; coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), tali da rafforzare maggiormente il valore pubblico attraverso appositi strumenti di gestione dei rischi.

A tal proposito, si rinvia alla *Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* del MEF-RGS, un documento che descrive i principi basilari e il ciclo di lotta alle frodi; l'attuazione degli interventi PNRR deve essere realizzata nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria, preposto alla prevenzione e al perseguimento efficace della frode, ivi compresi la corruzione, il conflitto di interessi e il doppio finanziamento.

Pertanto, il Ministero del turismo, previa valutazione dei rischi verificabili, ha la responsabilità di definire proprie strategie antifrode, finalizzate a tutelare le risorse stanziare e a predisporre iniziative idonee a prevenire, contrastare e sanzionare comportamenti fraudolenti.

All'interno dell'apposita sezione del PIAO, dunque, è indicato:

- la mappatura dei rischi di frode;
- la mappatura dei processi di gestione del rischio relativamente al contesto interno ed esterno;
- l'analisi di valutazione del rischio;
- le misure antifrode e correlate misure di presidio del rischio.

Inoltre, sono descritte le attività di monitoraggio sui processi interessati dalle ingenti risorse finanziate con il PNRR ed esposti a rischi corruttivi significativi.

In coerenza con le prescrizioni contenute nel PIAO vige l'obbligo per il Ministero del turismo di predisporre e aggiornare le misure di prevenzione della corruzione. Tale obbligo è, tra l'altro, previsto dalla Legge nazionale n. 190/2012 (disciplina in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza) alle cui disposizioni devono attenersi anche altri soggetti/enti (cfr. art. 1, co. 2-bis della L. 190/2012 che identifica, tramite rinvio all'art. 2-bis, co. 2 del D.lgs. n. 33/2013, i soggetti che sono tenuti ad adottare il PTPCT, la sezione del PIAO sopraindicata o le misure di prevenzione della corruzione integrative del modello 231). Tali documenti contengono la descrizione del sistema di "gestione del rischio", cioè un insieme di attività coordinate, idonee a tenere sotto controllo il rischio di corruzione, e volte ad illustrare una serie di iniziative finalizzate a mitigare il rischio di

comportamenti corruttivi ovvero individuati dall'Amministrazione in relazione al proprio contesto organizzativo e operativo.

In particolare, in essi sono descritti procedure atte ad evitare casi di conflitti di interessi, politiche di etica e integrità, misure che favoriscano la massima trasparenza e specifiche procedure di segnalazione anonima degli illeciti e presunti comportamenti fraudolenti da parte dei dipendenti (c.d. whistleblowing).

2.1.4 MONITORAGGIO PERIODICO DEL RISCHIO FRODE

In coerenza con la Strategia generale antifrode, nonché sulla base delle indicazioni definite dalla Rete dei Referenti Antifrode, nell'ambito delle attività di propria competenza, il Ministero del turismo realizza il monitoraggio periodico del rischio frode dei progetti e degli investimenti, dei Soggetti attuatori e dei relativi contraenti.

Tale monitoraggio ha come obiettivi principali:

- monitorare i livelli di rischio di progetto, Soggetti attuatori e contraenti;
- garantire le opportune informazioni agli stakeholders che non hanno accesso diretto agli strumenti di analisi del rischio (es: Arachne).

Attraverso dette attività il Ministero realizza un supporto alla Strategia generale antifrode garantendo, altresì, un controllo costante dei livelli di rischio dei progetti/investimenti di propria responsabilità, nonché la corretta informazione e pubblicità ad altri soggetti direttamente e indirettamente collegati all'attuazione degli stessi.

Per lo svolgimento delle attività di monitoraggio periodico del rischio, fermo restando la piena autonomia organizzativa e operativa in capo al Ministero, si rappresenta che il sistema antifrode europeo Arachne mette a disposizione alcune importanti funzionalità per lo svolgimento di un efficace monitoraggio articolato nelle seguenti dimensioni di analisi:

a) Monitoraggio rischio progetti

Per tale tipologia di analisi si ricorre al pannello di controllo dei Progetti presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per tutte le iniziative di propria responsabilità in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi dell'investimento e i valori di rischio delle categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". Il Ministero del turismo può definire una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale può provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del progetto (Ispettorato Generale per il PNRR, Soggetto Attuatore, ecc.)

anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (ANAC, Guardia di Finanza).

b) Monitoraggio rischio soggetti attuatori

Per tale tipologia di analisi si ricorre al pannello di controllo dei Beneficiari presente in ARACHNE, elaborando, alla data di estrazione, i livelli di rischio per i soggetti classificati quali soggetti attuatori delle riforme in ordine di punteggio decrescente, esportando i dati identificativi del soggetto e i valori di rischio delle categorie di indicatori di rischio in aggiunta all'indicatore di "punteggio complessivo". Il Ministero del turismo può definire una soglia di punteggio massima, di uno o più indicatori, oltre la quale può provvedere a specifiche segnalazioni ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del progetto (Ispettorato Generale per il PNRR, Soggetto attuatore, Soggetto Gestore) anche ai fini dello svolgimento di eventuali approfondimenti di analisi o segnalazioni ad Organismi/Autorità terze competenti in materia (ANAC, Guardia di Finanza).

c) Monitoraggio evoluzione del rischio progetti

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

d) Altre possibili attività di monitoraggio dei rischi

Il Ministero, inoltre, può autonomamente valutare di strutturare l'attività e il contenuto del monitoraggio dei rischi in forme/modalità maggiormente funzionali ed efficaci rispetto ai propri obiettivi di analisi e prevenzione, anche discostandosi dalle prescrizioni contenute all'interno della Strategia generale Antifrode.

Al seguito delle attività sopraindicate, il Ministero redige dei report sul rischio avente ad oggetto gli esiti delle attività di controllo e monitoraggio. Tali report dovranno contenere le indicazioni dei seguenti requisiti minimi:

- Amministrazione responsabile;
- Misura/componente di riferimento;
- Data estrazione dei dati;
- Tabelle di monitoraggio dei rischi progetti;
- Tabelle di monitoraggio dei rischi soggetti attuatori;

- Evoluzione del rischio;
- Note /raccomandazioni a margine;
- Firma del Dirigente.

2.1.5 APPLICAZIONE DEL PROTOCOLLO DI INTESA CON LA GUARDIA DI FINANZA

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

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

La collaborazione con la Guardia di Finanza è basata su specifiche attività:

- un continuo scambio di informazioni e notizie circostanziate verso il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico/finanziaria;
- l'invio di segnalazioni al Nucleo Speciale di interventi, Soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio sulla base delle attività di valutazione del rischio frode svolte dai Gruppi di lavoro costituiti presso ciascuna Amministrazione anche attraverso l'utilizzo di specifici sistemi informativi;
- la partecipazione del Corpo al processo di coordinamento delle attività di analisi e valutazione dei rischi nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode" del PNRR.

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

Il Ministero del turismo, con Nota del 17 marzo 2022, prot. n. 3900, ha comunicato formale adesione al Protocollo d'Intesa del 17 dicembre 2021 tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

e il Comando Generale della Guardia di Finanza, così come previsto dall'articolo 7 (Clausola di adesione) del Protocollo stesso⁴.

3 FASE DELLA "INDIVIDUAZIONE"

Ai fini dell'individuazione delle frodi nell'attuazione del PNRR, il Ministero del turismo, in coerenza con la Circolare RGS n. 30 del 2022, ha predisposto ed implementato un sistema di gestione e controllo (SiGeCo) che assicura:

- lo svolgimento di controlli amministrativi-contabili di tutti gli atti direttamente ed indirettamente collegati all'attuazione del PNRR;
- lo svolgimento di controlli aggiuntivi, ad opera dell'Unità di Missione, sulla correttezza e la regolarità delle spese e delle procedure, nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento di *milestone e target* secondo tutte le condizionalità previste dall'Annex alla CID e dagli "*Operational Arrangements*".

Anche in coerenza con quanto previsto dall'Allegato alla Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022, il Ministero ha l'obbligo di garantire il corretto utilizzo dei fondi PNRR assicurando la coerenza dei criteri di selezione adottati dai Soggetti attuatori, nonché delle progettualità ammesse a finanziamento con le regole e gli obiettivi del PNRR, oltre che la regolarità e conformità alla normativa vigente (nazionale ed europea) delle spese sostenute e rendicontate dai medesimi Soggetti attuatori in conformità alle Linee guida sulla Selezione dei progetti adottate dal Ministero del turismo con nota del 8 giugno 2022, prot. n. 7388.

3.1 SISTEMA DEI CONTROLLI ANTIFRODE

Il Ministero del turismo ha l'onere di assicurare l'avvio di misure di prevenzione e contrasto delle irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento, nonché di verifica dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio (eventuali "titolarità effettive"), avvalendosi di strumenti operativi, quali PIAF-IT e ARACHNE.

Di seguito sono descritte le procedure per la prevenzione dei conflitti di interesse, doppio finanziamento e le modalità di verifica della titolarità effettiva.

⁴ Considerata la spiccata sensibilità in materia di prevenzione e repressione di fenomeni fraudolenti, il Ministero del turismo ha sottoscritto, in data 18 maggio 2022, una convenzione con la Guardia di Finanza volta a rafforzare le attività istituzionali.

3.1.1. DEFINIZIONE DI PROCEDURE PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSE

Per quanto concerne potenziali ipotesi di *conflitto d'interesse*, tenuto conto anche di quanto disciplinato dall'art. 6 bis della L. 241/1990, è previsto l'utilizzo di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di situazioni di incompatibilità da parte del personale esterno ed interno. In ambito di contrattualistica pubblica si fa riferimento, in particolare, ai *patti d'integrità*, che regolano il comportamento degli operatori economici nella fase di svolgimento delle procedure di gara e nella fase di esecuzione del contratto eventualmente a loro affidato. Il Ministero del turismo, tra l'altro, ha adottato con Decreto del 15 maggio 2023, prot. n. 9569, il protocollo di legalità, quale atto tra le parti, per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità interna.

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

Si rinvia ai principali riferimenti normativi:

- 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*";
- art.1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- D.P.R. n. 62/2013 "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici*";
- art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Inoltre, tramite la piattaforma Arachne, in coerenza con la Circolare del 14 aprile 2023, n. 16, è possibile individuare relazioni/affinità tra le persone fisiche coinvolte nell'ambito dell'attuazione dei progetti PNRR.

Per quanto di stretta attinenza con le misure PNRR, il Gruppo di autovalutazione del rischio frode garantisce: il rispetto della separazione delle funzioni e meccanismi di rotazione del personale; l'utilizzo di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interessi e di situazioni di incompatibilità da parte del personale esterno ed interno che opera nelle aree più a rischio.

3.1.2 PREVENZIONE IPOTESI DI DOPPIO FINANZIAMENTO

In coerenza con la circolare RGS n. 33 del 31 dicembre 2021, il divieto di doppio finanziamento, 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. Si tratta di un principio generale di sana gestione finanziaria applicabile al bilancio dell'Unione europea, ma valido quale regola generale anche per l'ordinamento interno.

Il concetto di cumulo, invece, si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo “cumulate” a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento.

Tale fattispecie è prevista e consentita nell'ambito del PNRR dall'art. 9 del Reg. (UE) 2021/241, che recita: *“Il sostegno fornito nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione”*. È, pertanto, prevista la possibilità di cumulare all'interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo” (divieto di doppio finanziamento).

Inoltre, i principi richiamati nelle *“Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR”*, di cui alla Circolare RGS n. 21 del 14 ottobre 2021, sono pienamente coerenti con la normativa europea. Il documento, infatti, include, tra gli obblighi da rispettare per tutti i progetti finanziati con risorse PNRR, l'assenza di doppio finanziamento, ossia *“una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale”*, lasciando, invece, aperta, per costi diversi all'interno di un medesimo progetto o diverse quote parti del costo di uno stesso bene, la possibilità di cumulare il sostegno di diverse fonti finanziarie.

Al fine di evitare ipotesi di doppio finanziamento è previsto l'utilizzo di un sistema di tracciabilità delle spese, articolato attraverso strumenti specifici quali:

- Codice Unico di Progetto (CUP), ove obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della Legge n. 3/2003;
- Codice Identificativo di Gara (CIG);
- Fatturazione elettronica;
- Conti correnti bancari/postali, dedicati alle commesse pubbliche, utilizzabili anche in via non esclusiva, e codificazioni contabili;
- Movimentazione finanziaria mediante strumenti tracciabili (Ricevute bancarie elettroniche).

Con riguardo alla tracciabilità dei flussi finanziari nelle procedure relative a lavori, servizi e forniture pubbliche, la necessità di circoscrivere i rischi di frode e, in particolare, di prevenire i rischi di infiltrazione mafiosa sono ribaditi ai sensi della Legge n. 136/2010.

Le erogazioni sono subordinate, ove previste dalla normativa vigente, alle verifiche previste dalla piattaforma PIAF-IT secondo quanto prescritto dalla Circolare RGS n. 16 del 14 aprile 2023.

Inoltre, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento del Dispositivo, il beneficiario dei fondi UE è lo Stato Membro, mentre il destinatario finale è il soggetto che realizza il progetto sostenuto. Invece, per

quanto riguarda altri programmi dell'Unione, i beneficiari del sostegno finanziario dell'UE, nell'ambito della gestione concorrente diretta o indiretta, possono essere enti pubblici o privati, operatori economici o anche singoli individui.

Il doppio finanziamento può verificarsi su due livelli:

- Doppio finanziamento a livello di Stato Membro: gli Stati Membri sono tenuti a identificare nel loro PNRR "*informazioni sui finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti*" ai sensi dell'art. 18 del Regolamento del Dispositivo.
- Doppio finanziamento a livello di destinatario finale: la responsabilità di prevenire, individuare e correggere il "doppio finanziamento" spetta principalmente allo Stato Membro. Se il doppio finanziamento è identificato ma non corretto dallo Stato Membro attraverso un recupero di fondi dal destinatario finale, la Commissione può a sua volta recuperare i fondi del Dispositivo dallo Stato Membro, in accordo con le regole contenute nei contratti di finanziamento e prestito conclusi sulla base dell'art. 22 del Regolamento del Dispositivo, o le altre risorse del programma dell'Unione in base alle norme settoriali.

Gli Stati Membri hanno l'obbligo di includere nei loro PNRR informazioni riguardanti finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti, concernenti misure contemplate dai loro Piani. L'addizionalità del supporto fornito dal Dispositivo con riferimento agli altri fondi e programmi dell'Unione è parte del controllo di ammissibilità nella valutazione da parte della Commissione del PNRR. Per questo scopo, gli Stati membri devono:

- includere nei loro Piani informazioni e prove sufficienti che dimostrino chiaramente che l'ammontare della stima del costo totale di ogni riforma e ogni investimento non è coperto da finanziamenti dell'Unione in essere o pianificati;
- descrivere dettagliatamente le procedure, le strutture e gli accordi istituiti a livello nazionale e regionale allo scopo di assicurare l'annullamento del doppio finanziamento con spiegazioni adeguate su come effettueranno i controlli per evitare il doppio finanziamento, usando i loro sistemi di controllo nazionali e fare riferimento nel PNRR alle modalità di monitoraggio dell'attuazione del Dispositivo.

3.1.3 VERIFICA DELLA TITOLARITA'EFFETTIVA

Ai sensi dell'art. 3, co. 6 della Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 un'operazione o un'attività.

Nello specifico, in caso di società, si intende 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.

Spetta ai Soggetti attuatori delle misure PNRR il compito di rilevare le “titolarità effettive” in capo ai destinatari dei fondi/appaltatori secondo quanto previsto dalle *Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*.

A tal riguardo la Circolare RGS n. 16 del 14 aprile 2023 prevede, tra gli altri obblighi, quello di provvedere “*alla corretta individuazione del titolare effettivo del vincitore della selezione/destinatario dei fondi*” e adottare “*misure ragionevoli per verificarne l'identità o in esito al positivo svolgimento dei controlli ex ante sulle comunicazioni rese in merito alla titolarità effettiva*”.

Il sistema informativo ReGiS è strutturato in coerenza con quanto disposto dall'articolo 22, comma 2, lettera d) del Regolamento (UE) 2021/241 e, pertanto, consente la raccolta e l'archiviazione dei dati relativi *al nome del destinatario finale dei fondi, al nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici e il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'art. 3, punto 6, della Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio.*

Sulla piattaforma ReGiS sono state implementate apposite funzionalità per supportare le attività di rilevazione/ricerca delle “titolarità effettive”.

È possibile, infatti, grazie ai servizi offerti dalla piattaforma, recuperare le informazioni dettagliate sulle singole aziende con riferimento all'anagrafica completa, alle strutture societarie, alle

informazioni finanziarie, azionariato e partecipazioni, etc. I dati disponibili sono recuperati e collezionati attraverso l'interoperabilità di ReGiS con alcuni sistemi esterni⁵.

Nello specifico, anche secondo quanto disposto dall'Appendice tematica - *Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 comma 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*, adottata con Circolare n. 27 del 15 settembre 2023, la registrazione viene effettuata nelle seguenti fasi:

- a) in fase di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori;
- b) in fase di procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti.

Per la fase di cui al punto a), sulle comunicazioni rese sulle titolarità effettive dai soggetti proponenti (destinatari finali dei fondi), i Soggetti attuatori sono chiamati ad effettuare attestazioni sul sistema informativo ReGiS accedendo al catalogo "*Attivazione e configurazione delle procedure*", tile "*Procedura-Monitoraggio*", compilando online e sottoscrivendo l'Attestazione delle verifiche effettuate sulla procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori, con la quale si conferma di aver provveduto alla raccolta dei dati riferiti alla titolarità effettiva.

Per la fase di cui al punto b), sulle comunicazioni rese sulle titolarità effettive dai soggetti proponenti (appaltatori), i Soggetti attuatori sono chiamati ad effettuare attestazioni sul sistema informativo ReGiS accedendo al catalogo "*Configurazione e gestione delle operazioni*", tile "*Anagrafica Progetto*", sezione "*Procedura di aggiudicazione*", compilando online e sottoscrivendo l'Attestazione delle verifiche effettuate sulle procedure di gara, con la quale si conferma di aver provveduto alla raccolta dei dati riferiti alla titolarità effettiva degli appaltatori.

Per entrambe le fasi descritte, si fa presente che in fase di presentazione di un rendiconto di progetto, i Soggetti attuatori sono tenuti ad attestare di aver provveduto alla raccolta dei dati riferiti alla titolarità effettiva dei destinatari finali di fondi e degli appaltatori, in esito allo svolgimento delle procedure previste, sottoscrivendo l'Attestazione delle verifiche sul rendiconto di progetto all'interno del sistema informativo ReGiS.

I dati raccolti sulla titolarità effettiva devono, inoltre, essere attestati nelle fasi di rendicontazione delle spese.

I compiti e le responsabilità dei Soggetti attuatori consistono nell'assicurare che le risorse assegnate siano utilizzate secondo il principio di sana gestione finanziaria ed esclusivamente per spese ammissibili al PNRR, adottando tutte le iniziative necessarie per prevenire, identificare e sanzionare

⁵ Cfr. Appendice tematica - *Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 comma 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*.

situazioni di conflitto di interessi, frodi, corruzione e, in generale, qualunque irregolarità e/o indebito utilizzo dei fondi erogati.

In attuazione dell'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), del Regolamento (UE) 2021/241, particolare attenzione viene data all'individuazione del "titolare effettivo" del soggetto aggiudicatario/contraente, richiedendo l'adozione di misure per la verifica dell'identità, così come disciplinato dal Dlgs. 231/2007 (c.d. Decreto Antiriciclaggio) modificato e integrato dal Dlgs. 125/2019 recante attuazione della direttiva UE 2018/843.

Con riferimento alle modalità di accertamento della titolarità effettiva si fa ricorso in particolare:

- all'ausilio di database pubblici o privati accessibili;
- ai processi e alle procedure necessari ad individuare indicatori di anomalia e schemi di comportamento anomalo nonché alla relativa segnalazione di operazione sospetta all'UIF (ex. art. 10 del D. Lgs. 231/2007 e Comunicazione UIF 11 aprile 2022);
- ai controlli sia in fase di concessione che di monitoraggio al fine di verificare il corretto utilizzo dei fondi;
- alla nomina del Gestore (incaricato di vagliare le informazioni disponibili su ciascun intervento rientrante nel piano e di valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti da comunicare alla UIF).

Per un maggior approfondimento, e per tutto quanto non previsto all'interno di detto paragrafo, si rinvia all'Appendice tematica citata.

3.2 CONTROLLI AGGIUNTIVI PNRR – MILESTONE/TARGET

Al termine delle attività di controllo, il Ministero garantisce la registrazione attraverso le funzionalità *ad hoc* previste all'interno del sistema ReGiS che si suddividono in:

- registrazione e attestazione - a cura delle competenti strutture dipartimentali dell'Amministrazione - degli esiti del controllo riferito a "*Procedure di selezione e atti competenza*" per ciascuna procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori;
- registrazione e attestazione - a cura dell'Unità di Missione PNRR - degli esiti del controllo riferito a "*Spese/Procedure consuntivate al Servizio Centrale PNRR*" per ciascuna rendicontazione di spesa riferita alle misure PNRR di competenza, presentata alla RGS – Servizio centrale per il PNRR;
- implementazione – a cura dell'Unità di Missione PNRR - della reportistica prevista relativamente agli esiti del controllo sull'"*Avanzamento/conseguimento di Milestone/Target*" nell'ambito delle rendicontazioni semestrali propedeutiche alla presentazione delle richieste di pagamento alla CE.

I controlli di cui ai sopracitati primi due punti sono registrati all'interno della piattaforma ReGiS, mediante l'apposizione di specifici *flag* in corrispondenza delle aree di controllo (es: regolarità amministrativo-contabile, misure/verifiche ex ante titolare effettivo, misure/verifiche ex ante conflitto di interessi e assenza doppio finanziamento, rispetto del principio DNSH).

Al termine di ciascuna delle due fasi di controllo di cui sopra, è previsto il rilascio automatizzato di una "*attestazione delle verifiche effettuate*". In coerenza con le Linee guida sulla Gestione documentale adottate dal Ministero del turismo con nota del 21 dicembre 2022, prot. n 19213, tutta la documentazione di controllo è conservata agli atti e caricata all'interno delle pertinenti sezioni di ReGiS.

Le attività di rendicontazione e controllo riferite all'avanzamento/al conseguimento di milestone e target, vengono invece effettuate compilando alle scadenze previste, attraverso il sistema ReGiS, un *Report ad hoc* esplicativo del pieno e corretto conseguimento di tutti i requisiti associati a ciascun milestone/target.

In tale *Report* l'Unità di missione PNRR è chiamata:

- a indicare riferimenti puntuali alla documentazione probante (*evidence*) per il conseguimento di ogni singolo requisito associato al relativo milestone/target, nonché l'eventuale *link* di pubblicazione degli atti in Gazzetta Ufficiale e/o sul sito *web* istituzionale dell'Amministrazione;
- a fornire una descrizione sintetica del contenuto di tali documenti (*justification*), spiegando, in modo chiaro e logico-deduttivo, come le citate *evidence* consentano di soddisfare tutti i predetti requisiti.

Il corretto ed effettivo avanzamento/conseguimento di milestone e target è, altresì, assicurato attraverso lo svolgimento da parte dell'Unità di Missione PNRR di controlli *on desk* sulle procedure e gli atti rendicontati, connessi quindi al soddisfacente avanzamento/conseguimento degli obiettivi, i cui esiti sono stati poi tracciati nella *check list* appositamente predisposta dall'Ispettorato Generale per il PNRR.

Tali controlli sono effettuati sul 100% di *milestone* e *target*, quindi su tutti i dati e le informazioni di avanzamento fisico/procedurale degli investimenti e delle riforme PNRR, nonché della documentazione comprovante l'effettivo avanzamento/raggiungimento dei valori dichiarati nel *Report*.

Insieme alle *check-list* attestanti l'esito dei controlli effettuati sulla reportistica di *milestone* e *target*, il Ministero del turismo, inoltre, presenta all'Ispettorato Generale per il PNRR una "Dichiarazione di gestione" semestrale attestante, fra l'altro, il corretto avanzamento fisico e finanziario degli

investimenti e delle riforme di propria competenza, secondo quanto stabilito dalla normativa nazionale e comunitaria di riferimento e/o da specifiche norme di settore degli interventi.

Tutta la documentazione sopracitata (Report, *check list* di controllo e “dichiarazione di gestione”) è sottoscritta dalle competenti figure direttoriali/dirigenziali e caricata all’interno di ReGiS, attraverso la funzionalità “*Avanzamento Milestone/Target*”, sezione “*documenti rendicontativi*” del singolo milestone/target rendicontato.

Il Ministero del turismo recepisce all’interno della manualistica attuativa delle misure PNRR di diretta competenza, le prescrizioni contenute all’interno delle Circolari sopra richiamate, e delle annesse *Linee Guida*, e a darne adeguata comunicazione e informazione ai rispettivi Soggetti Attuatori, nonché ad espletare periodicamente le attività anzidette.

3.3 FASE DELLA “SEGNALAZIONE”

La segnalazione dei casi di frode, corruzione, doppio finanziamento e conflitto di interesse è garantita con misure che ne assicurano una celere comunicazione.

In particolare, a tal riguardo, il Ministero del turismo si serve dei servizi di:

- whistleblowing;
- registrazione tramite il Sistema informativo ReGis - Registro dei controlli - di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dall’Unità di Missione PNRR;
- applicazione del Protocollo d’intesa con la Guardia di Finanza.

Il Ministero del turismo adempie agli oneri di segnalazione utilizzando le prescrizioni contenute nelle *Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo*, approvate con Delibera n. 20 del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione europea (COLAF) e nelle *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori – Appendice tematica: Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 comma 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.*

3.3.1 PROCEDURE E MECCANISMI DI SEGNALAZIONE INTERNE – WISTLEBLOWING

Il whistleblowing, o segnalazione di presunto illecito, è un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190, e rappresenta un elemento cardine per l’attuazione del PIAO. Esso, infatti, garantisce al personale, interno ed esterno al Ministero di poter effettuare segnalazioni di illeciti perpetrati sia all’interno che all’esterno dell’organizzazione, tutelando al

contempo la *privacy* del segnalante. Il Ministero si serve di un canale dedicato sul proprio sito istituzionale dove è possibile trovare le informazioni su ambito di applicazione e tutele previste dalla normativa a favore del segnalante (cd. *whistleblower*), sulle condizioni per la sua applicabilità nonché sulla procedura per la segnalazione di illeciti, la quale può essere inviata al seguente indirizzo di posta elettronica: whistleblowing@ministeroturismo.gov.it allegando l'apposito modulo, debitamente compilato, reperibile sul sito del Ministero al seguente link <https://www.ministeroturismo.gov.it/segnalazione-illeciti-whistleblowing/>.

3.3.2 SEGNALAZIONE AGLI ORGANI DI POLIZIA GIUDIZIARIA E PROTOCOLLO DI INTESA CON LA GUARDIA DI FINANZA

Il legislatore ha inteso costruire un efficace sistema di prevenzione, oltre che di repressione, affinché la struttura di governance del PNRR sia rafforzata dal contributo all'attività antifrode e anticorruzione che può essere fornito da una forza di polizia.

In particolare, in conformità con le previsioni dell'art. 7, co 8 del D.L. del 31 maggio 2021, n. 77, le Amministrazioni centrali titolari di Misure previste dal PNRR beneficiano delle attività di collaborazione e cooperazione istituzionale con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie – in virtù dell'adesione al Protocollo d'Intesa stipulato in data 17 dicembre 2021 tra il MEF-Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale del Corpo. Tale collaborazione è finalizzata alla messa in campo di iniziative volte a migliorare l'efficacia della strategia antifrode prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza attraverso il rafforzamento delle procedure operative di prevenzione, individuazione e contrasto alle frodi riscontrabili (anche solo potenzialmente) nell'utilizzo delle risorse del PNRR e, più in generale, ogni forma di utile cooperazione che possa concorrere agli obiettivi di tutela del bilancio comunitario e nazionale.

Nello specifico, la collaborazione tra il Servizio centrale per il PNRR e la Guardia di Finanza è basata su:

- un continuo scambio di informazioni e notizie circostanziate ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico- finanziaria;
- l'invio di segnalazioni di interventi, Soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di sospetto sulla base delle attività di valutazione del rischio frode operate nell'ambito della "Rete dei Referenti Antifrode" del PNRR;
- la partecipazione del Corpo al processo di analisi e valutazione dei rischi nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode" del PNRR;

- trasmissione di check-list, da parte della Guardia di Finanza, a supporto dell'attività di valutazione dei rischi frode.

Nel caso di individuazione di soggetti a rischio molto elevato, le posizioni verranno tempestivamente segnalate alla Guardia di Finanza per gli opportuni controlli e provvedimenti.

L'invio di segnalazioni al predetto Nucleo Speciale di interventi avviene attraverso appositi format in seguito al raggiungimento di una soglia limite di rischiosità/sospetto da parte del soggetto attenzionato.

3.3.3 COMUNICAZIONE ALLA UIF DI OPERAZIONI SOSPETTE

Ai fini della prevenzione di ogni illecito utilizzo dei fondi rivenienti dal PNRR assume rilievo centrale l'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 all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) eventuali operazioni sospette rilevate nello svolgimento di specifiche attività. Più in dettaglio, le Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo devono mappare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale e adottare procedure interne proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a mitigare il livello di esposizione al rischio (co. 3). Le medesime Pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (co. 4), nonché ad adottare misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie meritevoli di essere comunicate alla UIF (co. 5).

In attuazione del citato art. 10, co. 4, del "decreto antiriciclaggio," il 23 aprile 2018 la UIF ha adottato un provvedimento che fornisce specifiche indicazioni in ordine al contenuto e alle modalità di inoltro alla UIF delle comunicazioni e individua gli indicatori di anomalia per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette

Al fine di dare attuazione alle previsioni dell'art. 10 del decreto antiriciclaggio il Ministero del turismo ha individuato il c.d. gestore antiriciclaggio, incaricato di valutare l'eventuale ricorrenza di sospetti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da comunicare alla UIF. Il Ministero ha ritenuto opportuno nominare, quale gestore, il medesimo soggetto che svolge la funzione di "Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)", in modo da massimizzare i vantaggi derivanti dall'applicazione integrata dei presidi di prevenzione del

riciclaggio e della corruzione, contenendo al contempo gli oneri organizzativi e gli adempimenti a carico degli uffici pubblici. Si richiamano, al riguardo, le indicazioni fornite dall'ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato il 16 novembre 2022 e valido per il prossimo triennio.

Il gestore 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 l'opportunità di trasmettere alla UIF una comunicazione di operazione sospetta.

La UIF, istituita dal D.lgs. n. 231/2007 presso la Banca d'Italia in conformità a regole e criteri internazionali, rappresenta l'autorità autonoma e operativamente indipendente incaricata di acquisire flussi finanziari e informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

La UIF riceve le comunicazioni di operazioni sospette dagli intermediari bancari e finanziari e da vari soggetti obbligati e ne effettua l'analisi finanziaria, tesa a selezionare attività sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per agevolare e orientare la successiva attività investigativa e giudiziaria, finalizzata all'accertamento dei reati.

Tali comunicazioni oggettive, disciplinate da istruzioni dell'Unità, sono utilizzate per l'approfondimento di operazioni sospette e per l'analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, anche a beneficio delle successive attività investigative e giudiziarie. Inoltre, le Pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti operazioni sospette di cui vengano a conoscenza. La UIF trasmette le segnalazioni e i risultati delle proprie analisi al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA), assicurando la tempestiva trasmissione anche alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNA) dei dati, comunica all'Autorità giudiziaria eventuali notizie di reato e svolge approfondimenti finanziari a beneficio di indagini e procedimenti penali.

3.3.4 REGISTRO INTEGRATO DEI CONTROLLI PNRR

Con la Circolare RGS n. 11 del 22 marzo 2023 sono state trasmesse le *Linee Guida per l'utilizzo da parte delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR del Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli milestone e target* e il *Format del Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli milestone e target*, nella versione consolidata e condivisa all'interno del "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR", con il fine di consentire il puntuale tracciamento dei controlli effettuati sul conseguimento di milestone e target (controlli sulla performance).

Il Registro è implementato sul sistema ReGis e tale adempimento è effettuato accedendo alla *Sezione “Verifiche e Controlli”* e compilando le tile *“Verifiche e controlli-gestione automatica”* e *“Verifiche e controlli-gestione manuale”*. Le verifiche caricate nelle tile indicate confluiscono in *“Registro dei controlli”*, presente comunque in ReGis.

In generale, la sezione del Registro relativa ai controlli su milestone e target contribuisce a garantire il corretto, efficace ed efficiente funzionamento del sistema di controllo interno; in particolare, essendo uno strumento informativo-operativo, rappresenta un valido supporto gestionale alle attività di controllo degli interventi finanziati dal PNRR, oltre che al corretto funzionamento del circuito finanziario. Esso consente, infine, di presidiare le suddette attività in vista della trasmissione alla Commissione Europea delle Richieste di pagamento periodiche da parte dell’Ispettorato generale per il PNRR.

In relazione alla propria rendicontazione di performance, il Ministero del turismo effettua i controlli di competenza sul 100% di milestone e target; pertanto, il Registro contiene i controlli su tutti i milestone e target (UE) che il Ministero deve conseguire nel periodo di attuazione del PNRR. Si evidenzia, pertanto, la necessità che l’Amministrazione provveda “ora per allora” all’implementazione del Registro con i dati riferiti ai controlli svolti (o subiti da Organi di controllo esterni) su milestone/target oggetto di rendicontazione nell’ambito delle prime tre richieste di pagamento alla CE e connessi assessment period.

Per un maggior dettaglio dei contenuti pertinenti alla Sezione del Registro suindicata si rinvia alle *Linee Guida per l’utilizzo da parte delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR del Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli milestone e target*.

3.3.5 FASE DELLA “IMPLEMENTAZIONE DELLE AZIONI CORRETTIVE”

Con riferimento alla fase di follow-up dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero, nei casi in cui il risultato dell’autovalutazione evidenzia un rischio residuo ancora “significativo” e/o “critico”, il Ministero del turismo, per il tramite del Gruppo di autovalutazione del rischio frode, dovrà procedere alla predisposizione del cd. Piano di Azione, ossia alla definizione di un elenco di controlli e/o misure antifrode supplementari (ossia aggiuntive rispetto a quelle già esistenti) che dovranno rivelarsi efficaci e proporzionate per abbattere ciascuno dei rischi netti residui individuati e qualificati (c.d. azioni correttive).

In particolare, devono essere predisposte iniziative che assicurino:

- l’adozione di misure correttive che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche ovvero la predisposizione di ulteriori misure antifrode efficaci e proporzionate;

- l'applicazione della rettifica finanziaria a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma indebitamente eventualmente già erogata.

4. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE PNRR

In coerenza con quanto previsto dalla Strategia generale Antifrode, nonché con il quadro normativo nazionale/europeo volto a tutelare gli interessi finanziari, viene posto l'onere in capo alle singole Amministrazioni di procedere, attraverso la costituzione di un Gruppo di lavoro, alla valutazione e all'analisi del rischio frode tenendo in considerazione il proprio assetto organizzativo interno ed esterno.

Tale attività si ispira alle prescrizioni contenute all'interno della Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 "*Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*", la quale descrive le fasi finalizzate ad una corretta valutazione del rischio frode:

- fase 1: quantificazione del rischio lordo;
- fase 2: valutazione dell'efficacia dei singoli controlli attualmente in vigore volti ad attenuare il rischio lordo;
- fase 3: valutazione del rischio netto, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli già esistenti, nonché la loro efficacia;
- fase 4: valutazione dell'effetto combinato dei controlli supplementari da implementare per l'attenuazione del rischio residuo netto;
- fase 5: definizione di un obiettivo di rischio (rischio target), ossia il livello di rischio che il Ministero considera tollerabile.

4.1 GRUPPO DI AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE

Con decreto del Responsabile dell'Unità di Missione per il PNRR del 14 luglio 2022, prot. n. 8923, è stato costituito il Gruppo di autovalutazione del rischio frode, con il compito di procedere all'individuazione, trattamento e prevenzione dei casi sospetti. Esso si riunisce in videoconferenza o in presenza presso la sede dell'Unità di Missione per il PNRR del Ministero del turismo su convocazione del Coordinatore. È, inoltre, convocato con cadenza di norma bimestrale e, comunque, ogni qualvolta il Coordinatore ritenga necessario sottoporre al gruppo questioni di particolare urgenza o complessità.

Tale Gruppo ha il compito di identificare, analizzare e valutare i rischi di frode nell'ambito delle misure PNRR di competenza del Ministero del turismo, nonché di definire le misure correttive e di formulare proposte per la messa in atto di specifiche azioni mitiganti i rischi di frode. Le attività del Gruppo sono svolte in coerenza con gli indirizzi forniti dalla "Rete dei referenti antifrode del PNRR", istituita con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 57 del 9 marzo 2022. La Rete dei Referenti ha il compito di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interessi

e doppio finanziamento e, quindi, definire misure ed azioni "efficaci e proporzionate" per la prevenzione, l'individuazione e la gestione dei suddetti rischi.

Inoltre, il Gruppo, oltre ad aver già provveduto ad esaminare il contesto organizzativo interno/esterno individuandone i potenziali rischi, i processi e le procedure per prevenirli, provvede:

- a redigere e ad aggiornare la Politica Antifrode del Ministero del turismo;
- ad approvare il proprio regolamento interno (già approvato nella seduta del 3 novembre 2022);
- procedere all'autovalutazione del rischio attraverso il *Tool_Fraud_Risk_Assessment*, trasmesso con nota RGS n. 65687 in data 6 aprile 2023;
- a predisporre azioni correttive.

Al fine di eseguire una corretta attività di analisi, il Gruppo di lavoro si avvale di specifici strumenti:

- sistemi informativi, quali PIAF-IT e Arachne;
- documenti di analisi/studio/indirizzo forniti dagli stakeholders istituzionali (Corte dei Conti, Guardia di Finanza, COLAF, OLAF, ANAC, Banca d'Italia, UIF) alla Rete dei Referenti antifrode PNRR, come ad esempio l'"Implementing the Recovery and Resilience Facility - A general risk framework"⁶ predisposto dall'*Anti-Fraud Knowledge Centre* dell'OLAF (Ufficio europeo Lotta Antifrode);
- supporto di consulenti esterni nominati ai sensi dell'art. 7, co. 4, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con Legge 6 agosto 2021, n. 113.

4.2 AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE

A seguito dell'analisi del contesto organizzativo interno/esterno e all'individuazione dei potenziali rischi per ogni investimento di competenza del Ministero del turismo, il Gruppo di autovalutazione del rischio, avvalendosi del *Tool_Fraud_Risk_Assessment*, effettua un'attività di autovalutazione del rischio in coerenza con le *Linee Guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "Tool Fraud Risk Assessment"* trasmesse con Nota RGS n. 65687 in data 6 aprile 2023.

Il Gruppo, dunque, individuati i rischi all'interno dello strumento citato e la metodologia per la valutazione dei rischi procede alla:

⁶ Detto documento propone una visione dei rischi associati all'attuazione dei PNRR, osservandoli da tre diverse prospettive:

- natura e complessità dell'investimento, ivi compreso la tipologia e il numero dei destinatari finali e le procedure di attuazione;
- risultati attesi e relativi indicatori, collegati ai traguardi e agli obiettivi degli investimenti;
- fattori di rischio e vulnerabilità legata al tipo di intervento (c.d. fattori abilitanti).

- quantificazione della probabilità e dell'impatto di rischi di frode specifici (rischio lordo);
- valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo;
- valutazione del rischio netto, tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);
- valutazione dell'incidenza del Piano d'azione, ossia controlli supplementari previsti sul rischio netto (residuo);
- definizione del rischio previsto, ossia il livello di rischio che l'Amministrazione reputa tollerabile. Per ciascun rischio specifico, l'obiettivo generale consiste nel valutare il rischio "lordo" che una particolare situazione di frode si verifichi e, successivamente, nell'individuare e valutare l'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre la probabilità che questi rischi di frode si verifichino o che non vengano scoperti. Il risultato consiste nella definizione di un rischio attuale netto, seguita, qualora il rischio residuo sia significativo o critico, dalla messa in atto di un Piano d'azione volto a migliorare i controlli e a ridurre ulteriormente l'esposizione dell'Amministrazione a ripercussioni negative.

Strumento principale ai fini di una corretta attività di analisi del rischio frode è Arachne, un sistema informatico integrato per l'estrazione e l'arricchimento di dati sviluppato dalla Commissione Europea. Il suo obiettivo è quello di supportare le autorità e gli organismi intermedi nei loro controlli amministrativi e nelle verifiche di gestione nel settore dei programmi di finanziamento dell'UE. Arachne mira a creare una banca dati esaustiva e completa dei progetti attuati nel quadro dei fondi dell'UE, nonché ad arricchire i dati con informazioni pubblicamente disponibili in maniera da individuare, grazie a una serie di indicatori di rischio, i progetti, i beneficiari, i contratti e i contraenti che possono essere soggetti a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità. Tale strumento non mira a valutare il comportamento individuale specifico dei destinatari dei fondi e, di conseguenza, non viene utilizzato per escludere automaticamente eventuali beneficiari dai fondi. Esso, altresì, fornisce indicatori di rischio estremamente preziosi per arricchire le verifiche di gestione ma non offre alcuna prova di errori, irregolarità o frodi. Arachne può aumentare l'efficienza della selezione dei progetti e delle verifiche di gestione, nonché rafforzare ulteriormente l'individuazione, la prevenzione e la rilevazione delle frodi.

Il sistema Arachne è, inoltre, integrato dalla piattaforma PIAF-IT. Tale piattaforma costituisce un sistema informatico open source gestito da MEF-RGS che offre una scheda informativa del soggetto persona fisica o giuridica oggetto di controllo. La scheda informativa è una scheda anagrafica che si compone di una serie di informazioni (tributarie, giuridiche, economiche, etc) reperibili direttamente

da PIAF-IT, grazie ad un serrato collegamento tra detta piattaforma e le diverse banche dati con cui si interfaccia.

4.3 DEFINIZIONE INDICATORI DI FRODE

Gli indicatori di frode definiti si ispirano alla Check list a supporto dell'attività di valutazione del rischio di frodi nel PNRR trasmessa dalla Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Spesa pubblica e repressione frodi comunitarie in data 15 maggio 2023.

In particolare, essi sono indicati nella tabella che segue:

INDICATORI DI FRODE	DESCRIZIONE ITEM
Avvio dell'impresa in prossimità della richiesta della misura agevolativa.	L'avvio dell'attività d'impresa potrebbe essere preordinato al solo accesso alla misura, anche per finalità illecite
Variatione di sede, denominazione, oggetto sociale e/o di attività economica nell'imminenza della richiesta di accesso alla misura agevolativa.	Non si può escludere che la modifica sia preordinata al rispetto dei requisiti di accesso alla misura, anche per finalità illecite.
Operazioni straordinarie (trasformazioni, fusioni, scissioni) o di ristrutturazione aziendale (cessione, affitto d'azienda o di un ramo di essa) in prossimità dell'accesso alla misura.	Tali operazioni potrebbero essere finalizzate a determinare i presupposti per accedere alla misura, anche per finalità illecite
Stato anomalo di attività desunto dai registri camerali.	Si tratta dei casi di cessazione, inattività, liquidazione, fallimento e custodia giudiziaria. Le informazioni sono rilevabili dal Registro delle Imprese.
Assenza di una sede operativa in Italia	Elemento che può considerarsi incoerente, soprattutto se la misura prevede l'impiego di fondi pubblici prevalentemente sul territorio nazionale.
Impresa amministrata (o in cui subentrano amministratori) e/o le cui partecipazioni sono detenute (o vengono acquisite) da amministratori/soci giovani o, al contrario, in età avanzata.	Una verifica preliminare potrebbe consentire di individuare i cosiddetti "prestanome", specialmente nel caso in cui emergano elementi che inducono a dubitare delle capacità economiche e/o professionali.
Impresa amministrata e/o rappresentata legalmente da soggetti che hanno ricoperto incarichi analoghi in diverse società caratterizzate da periodi di attività relativamente brevi.	Una verifica preliminare potrebbe consentire di individuare i cosiddetti "prestanome abituali". In questo caso costituirebbe un ulteriore elemento di rischio il fatto che le imprese ad essi formalmente riconducibili risultino avere la medesima sede legale e/o abbiano percepito fondi pubblici.
Effettuazione di aumenti di capitale sociale, potenzialmente fittizi, a ridosso della richiesta di accesso alla misura.	Gli aumenti di capitale potrebbero essere finalizzati a dimostrare l'affidabilità dell'impresa e/o la sua capacità di restituzione del finanziamento.
Svolgimento di attività commerciali non attinenti all'oggetto della misura richiesta.	Circostanza che induce a dubitare della sussistenza di requisiti tecnico/professionali adeguati e coerenti alle finalità della misura.
Impresa assente in internet o presente con un sito web non aggiornato da tempo.	Circostanze che inducono a dubitare si tratti di una realtà imprenditoriale adeguatamente strutturata, in relazione agli obiettivi perseguiti dalla misura.
Presentazione di bilanci e/o altra documentazione contabile a ridosso dell'istanza di accesso all'incentivo.	Occorre prestare particolare attenzione anche al layout di stampa della documentazione (quali bilanci, ricevute di deposito dei bilanci, asseverazioni) che potrebbe risultare non esattamente conforme a quella ordinariamente riscontrata.

Presentazione di richieste di incentivi da parte di imprese aventi il medesimo rappresentante legale, uno o più soci e/o amministratori in comune, o riconducibili al medesimo titolare effettivo o a soggetti allo stesso collegati.	Elementi che potrebbero indurre a ipotizzare l'esistenza di un'unica regia, con lo scopo di appropriarsi indebitamente delle risorse.
Presenza di notizie stampa negative (i.e. adverse press).	La presenza di tali notizie, con particolare riguardo all'eventuale coinvolgimento dell'impresa e/o di suoi esponenti in specifiche vicende di rilevanza penale implica ulteriori approfondimenti dei profili reputazionali.
Richieste di incentivi pubblici, anche previsti da diverse disposizioni di legge, in un ristretto arco temporale, da più società appartenenti allo stesso gruppo, soprattutto se vengono presentate le medesime garanzie.	Elementi che potrebbero sottintendere il tentativo di aggirare il generale divieto di doppio finanziamento degli interventi.

5. INIZIATIVE ANTIFRODE

A fronte delle numerose fattispecie in cui si possono configurare i casi di frode, il Ministero del turismo definisce misure di prevenzione coerenti, basate su una valutazione dei rischi sistematicamente aggiornata, tenuto conto anche di tutti i casi presunti o accertati, al fine di migliorare il sistema interno ed esterno di gestione e controllo.

Il presente paragrafo si propone di delineare le iniziative che il Ministero del turismo, nell'ambito degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, adotta al fine di prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento degli interventi, secondo quanto previsto dall'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 e nel rispetto del Decreto del Ministro del Turismo n. 1745 del 24 settembre 2021 adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In particolare, il Ministero del turismo ha attuato una pluralità di iniziative antifrode al fine di una più efficace mitigazione del rischio. Nello specifico, sono state predisposte le seguenti iniziative:

- formazione e sensibilizzazione del personale;
- collaborazione con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- analisi e valutazione del rischio frode;
- predisposizione di note finalizzate a fornire indicazioni operative ai Soggetti attuatori;
- definizione indicatori di frode;
- segnalazione dei casi di frode, corruzione, doppio finanziamento, conflitto di interesse.

5.1 COLLABORAZIONE CON IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

Il Ministero del turismo assicura una proficua collaborazione con il RPCT attraverso riunioni, *call*, condivisione di documenti, etc. Tale collaborazione, anche in coerenza con quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (adottato con Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023), si esplica nelle seguenti attività:

- coinvolgimento del RPCT nella verifica delle disfunzioni riscontrate nelle attività svolte dall'Unità di Missione;
- collaborazione da parte del RPCT nell'implementazione e aggiornamento della sezione "Amministrazione trasparente" anche in coerenza con la sezione "Attuazione Misure PNRR";

- definizione di un calendario di incontri periodici tra RPCT e Unità di Missione per l'approfondimento di tematiche di maggiore rilevanza, anche nell'ottica di una maggiore sensibilizzazione in materia di anticorruzione e trasparenza;
- partecipazione dell'Unità di Missione a incontri di coordinamento convocati dal RPCT per la revisione e l'aggiornamento della mappatura dei processi a rischio e delle misure di prevenzione nell'ambito degli interventi PNRR;
- incontri tra RPCT, Unità di Missione per il PNRR, nonché altri Uffici del Ministero impegnati nella lotta alla corruzione, al fine di verificare l'attuazione delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza, anche previa predisposizione di apposite check list di controllo.

5.2 INDICAZIONI OPERATIVE AI SOGGETTI ATTUATORI

L'Ufficio di coordinamento della gestione, tra le varie attività relative alla predisposizione di iniziative antifrode, predispone note con le quali fornisce indicazioni operative ai Soggetti attuatori al fine di ricevere garanzie in merito ad un efficace sistema di prevenzione posto in essere da parte di quest'ultimi.

Inoltre, successivamente al contributo offerto dai Soggetti attuatori, l'Ufficio procede ad un'analisi del rischio previa individuazione di *alert* volti a circoscrivere il campo d'indagine.

APPENDICE: RUOLI E RESPONSABILITA'

Di seguito sono rappresentati, in modo dettagliato, i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti nell'ambito delle attività finalizzate alla prevenzione e repressione dei casi di frode. Nella specie, sono indicati gli adempimenti in capo all'Unità di Missione per il PNRR, al Gruppo di autovalutazione del rischio frode, ai Soggetti attuatori, all'Ispettorato Generale per il PNRR e, infine, ad altri soggetti esterni (Organismi di Audit, Guardia di Finanza, OLAF, Corte dei conti).

Si propone uno schema utile a comprendere, con maggiore facilità, il ruolo svolto dai soggetti indicati nelle diverse fasi del ciclo di lotta alle frodi.

		Unità di Missione per il PNRR	Gruppo di autovalutazione del rischio frode	Soggetti Attuatori	MEF-RGS (Ispettorato Generale per il PNRR)	Altri soggetti esterni (Organismi di Audit, Guardia di Finanza, OLAF, Cortei dei Conti)
Contesto normativo e prevenzione	Politiche, normativa vigente	Adozione di linee guida, manuali e indicazioni operative Elaborazione della Strategia Antifrode del Ministero; Predisposizione e elementi utili al PIAO		Diffusione della Strategia Antifrode del Ministero	Elaborazione di indicazioni qualificate, istruzioni tecniche, circolari e decreti Strategia Generale Antifrode	Produzione di orientamenti e prassi giurisprudenziale con finalità deterrenti
	Rete Antifrode	Nomina del Referente Antifrode del Ministero			Coordinamento della Rete Referenti Antifrode	
	Formazione e sensibilizzazione del personale	Erogazione formazione interna, partecipazione a corsi SNA Adozione iniziative di sensibilizzazione del personale	Partecipazione a formazione interna e corsi SNA		Erogazione formazione e sensibilizzazione (corso formazione 500 PNRR)	
Individuazione e mitigazione dei rischi	Analisi del rischio	Analisi del contesto interno ed esterno al Ministero in coerenza con il PIAO	Valutazione del rischio frode in conformità ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla Nota Egesif – 140021-00 del 16 giugno 2014	Contributo all'analisi del contesto interno ed esterno al Ministero in coerenza con il PIAO	Coordinamento della Rete Referenti Antifrode e supporto all'UdM	Controllo concomitante
	Processi e strumenti	Checklist, controlli amministrativi a campione e inserimento di dati in piattaforma ReGiS	Fraud_Risk_Assessment_Tool	Controlli amministrativi ordinari	Piattaforma PIAF-IT	Piattaforma Arachne
Segnalazioni e indagini	Procedure di segnalazione	Indagini a campione ed eventuale segnalazione di casi sospetti		Comunicazione delle irregolarità riscontrate in capo ai Soggetti beneficiari	Individuazione e di eventuali nuovi rischi (riscontrati o potenziali) nell'ambito della Rete Referenti Antifrode	

Azioni correttive	Predisposizion e iniziative antifrode	Predisposizion e indicazioni operative ai Soggetti attuatori; Definizione indicatori di frode; Collaborazion e con il RPCT.				
	Recupero somme	Emanazione atti di recupero		Impegno al recupero delle somme indebitament e corrisposte al Soggetto realizzatore	Ricollocament o delle economie	