



GUARDIA DI FINANZA

NUCLEO SPECIALE

SPESA PUBBLICA E REPRESSIONE FRODI COMUNITARIE

---



“Check list a supporto dell’attività di valutazione  
del rischio di frodi nel PNRR”

Marzo 2023

# SOMMARIO

1. Premessa .....	2
2. Struttura del sistema antifrode per l'attuazione del PNRR.....	3
3. Le <i>check list</i> degli indicatori di rischio .....	8
3.1. Gli incentivi alle imprese – Indici di rischio .....	10
3.2. Appalto di lavori, acquisto di beni ed affidamento di servizi – Indici di rischio .....	12
4. Conclusioni .....	14

## 1. Premessa.

Le unite “*Check list a supporto dell’attività di valutazione del rischio di frodi nel PNRR*”<sup>1</sup> costituiscono un quadro riassuntivo e descrittivo dei **principali indici di rischio di frode** – messo a punto soprattutto sulla scorta dell’esperienza investigativa dei militari della Guardia di Finanza – finalizzato a orientare le prime valutazioni delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori, in ordine all’astratta configurabilità di casi di irregolarità nell’utilizzo delle risorse finanziarie del Piano<sup>2</sup>.

Con la loro introduzione si mira a mappare in maniera organica e strutturata le situazioni meritevoli di maggiore attenzione, in modo da favorirne l’immediata, uniforme e sistematica ricognizione, anche nella prospettiva di contribuire così alla concreta attuazione delle linee programmatiche delineate dalla Ragioneria Generale dello Stato con la “**Strategia generale antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**”<sup>3</sup>.

L’atto di indirizzo di R.G.S.<sup>4</sup>, infatti, sulla scorta della dimensione e della complessità del Piano, legata all’articolazione organizzativa “multilivello” decentrata, definita nel D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108<sup>5</sup>, persegue proprio l’obiettivo di orientare le azioni e le misure poste in essere dalle singole Amministrazioni coinvolte.

In definitiva, nella predisposizione delle *check list* si è tenuto conto delle priorità individuate nell’ambito della strategia antifrode del PNRR, cercando di favorire l’adozione da parte delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori di **soluzioni e percorsi omogenei ed efficaci**, in modo da agevolare l’emersione di fenomeni e possibili

---

<sup>1</sup> Cfr. allegato 1.

<sup>2</sup> Le *check list* rappresentano, dunque, il naturale sviluppo del “*Contributo alla valutazione del rischio di frode da parte delle Pubbliche Amministrazioni nell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*”, elaborato in forma descrittiva, in precedenza reso disponibile nell’ambito della Rete dei Referenti Antifrode del PNRR.

<sup>3</sup> Diramata con la nota n. 238431, in data 11 ottobre 2022, della Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>4</sup> In aderenza alle previsioni dell’art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021, secondo cui gli Stati membri, nell’attuare il Dispositivo di Ripresa e Resilienza, in particolare adottano “*tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi*”.

<sup>5</sup> Così come modificato dal recente decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*” (cd. decreto PNRR *ter*).

comportamenti anomali o illeciti, mediante il ricorso a **strumenti condivisi di immediato utilizzo**.

*“Strategia generale antifrode per l’attuazione del PNRR”*

La strategia antifrode del PNRR tiene conto della dimensione e della complessità del Piano legata all’articolazione organizzativa “multilivello” decentrata, definita dal Decreto-legge n. 77/2021 e si pone l’obiettivo di orientare le azioni e le misure poste in essere dalle singole Amministrazioni coinvolte nell’attuazione delle Misure (a vario titolo e con diversi ruoli e responsabilità) attraverso una “*strategia generale comune*” al fine di garantire *soluzioni e prassi omogenee ed efficaci in materia antifrode* (in particolare relativamente all’individuazione e gestione dei fenomeni e possibili comportamenti anomali o illeciti che potrebbero manifestarsi in ogni fase di attuazione del Piano, così come nei vari processi/attività che caratterizzano il ciclo di vita di ogni singolo progetto o dell’intervento nel suo complesso, grazie a strumenti condivisi di immediato utilizzo, validi ed applicabili per tutte le Amministrazioni/Soggetti coinvolti).

## 2. Struttura del sistema antifrode per l’attuazione del PNRR.

Le misure programmatiche previste nel citato documento “*Strategia generale antifrode per l’attuazione del PNRR*” di R.G.S. si pongono in continuità con gli indirizzi già delineati negli “*Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode*”<sup>6</sup> dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea, secondo cui la definizione di una politica antifrode si basa sulla preliminare **valutazione del rischio**, volta a far emergere le condizioni idonee a favorire l’insorgere di casi di irregolarità, per poter così adottare le conseguenti azioni a tutela del bilancio dell’Unione Europea.

Proprio per questo, la Ragioneria Generale dello Stato espressamente rinvia alla *Nota di orientamento “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”* n. 14-0021-00, in data 16 giugno 2014, del Gruppo di Esperti sui Fondi Strutturali Europei (EGESIF)<sup>7</sup> in seno alla Commissione europea, con la quale<sup>8</sup>, con specifico riguardo alla materia dei fondi strutturali europei, sono state a suo tempo partecipate mirate indicazioni e raccomandazioni alle Autorità di gestione dei Paesi membri.

Su di un piano generale, le Autorità vengono invitate ad assumere un “*approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode*”, mettendo in atto solidi ed efficaci sistemi di controllo.

<sup>6</sup> Vgs. gli “*Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode*” dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), Ares (2016) 6943965, in data 13 dicembre 2016.

<sup>7</sup> Trattasi del Gruppo di esperti “EGESIF” (*Expert Group on European Structural Investments Funds*) sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei, istituito presso la Commissione europea per fornire consulenza sulle questioni relative all’attuazione dei Programmi Operativi adottati ai sensi dei Regolamenti sui fondi strutturali, favorire la collaborazione tra Stati membri e Commissione europea e incoraggiare lo scambio di buone pratiche relative all’implementazione dei Programmi cofinanziati.

<sup>8</sup> In attuazione di quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013. Nel dettaglio, all’articolo 124, par. 4, lettera c), viene stabilito che: ““*Per quanto concerne la gestione finanziaria e il controllo del programma operativo, l’autorità di gestione:..“omissis”..lett. c): istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati;”*”.

In tale contesto va inquadrato dunque il processo di valutazione del rischio, presupposto indefettibile dell'azione antifrode, con la prospettiva di intercettare i casi di irregolarità e adottare le conseguenti azioni correttive.

Appare evidente, allora, come lo strumento di valutazione del rischio sia alla base di un'efficace strategia antifrode, nell'ambito della quale porre in essere gli strumenti di prevenzione e di contrasto alle irregolarità.

In particolare, la lotta antifrode integra un processo graduale a *step* successivi, basato su un ciclo articolato in quattro fasi principali:



“Strategia generale antifrode per l’attuazione del PNRR” - La strategia, nell’applicazione pratica da parte delle Amministrazioni titolari di misure PNRR, si sostanzia in una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell’ambito di un **approccio unitario e strutturato** che – volendosi ispirare ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” – **si sviluppa secondo le principali fasi che caratterizzano l’intero “ciclo di lotta alle frodi”**.

Tali indicazioni sono sicuramente replicabili nell’azione di tutela delle risorse finanziarie del PNRR, la quale non potrà che declinarsi, pertanto, in una pluralità di iniziative coerenti e coordinate, messe in campo da tutti gli attori istituzionali coinvolti, lungo le quattro fasi del “*ciclo di lotta alle frodi*”.

La **strategia generale antifrode PNRR**, attraverso l’azione della Rete dei Referenti Antifrode del PNRR, consente di organizzare in **maniera uniforme** la lotta alle frodi lesive del bilancio dell’UE e del bilancio nazionale, assicurando l’**armonizzazione** della risposta ai rischi di frode da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte - ai vari livelli - nella gestione e attuazione del Piano.

La strategia contribuisce a:

- valutare i principali rischi di frode nel PNRR;
- identificare le vulnerabilità dei sistemi di controllo esistenti;
- garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate (Amministrazioni titolari di misure, organismi di controllo esterni, *stakeholders* istituzionali, ecc.), rafforzando in particolare le azioni collaborative e coordinate.

Come noto, nel sistema di *governance* del PNRR, basato su un decentramento delle principali fasi attuative, con il coinvolgimento delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR e dei Soggetti attuatori, alla Ragioneria Generale dello Stato è affidato il compito di sovrintendere alla politica antifrode, mediante l’elaborazione di principi e

raccomandazioni per tutti i soggetti coinvolti nel processo di attuazione del Piano, nonché di presiedere i lavori della stessa “*Rete dei referent*”<sup>9</sup>.

#### Quadro riassuntivo

La Ragioneria Generale dello Stato, attraverso la Rete dei Referenti Antifrode, assume un ruolo di indirizzo per tutte le Amministrazioni coinvolte nell’attuazione di tale comune strategia antifrode, fornendo indicazioni, elaborando linee guida ed eventuali strumenti operativi utili per l’intero ciclo della lotta alla frode.

A ciascuna Amministrazione centrale è attribuita la responsabilità di impostare le proprie strategie antifrode, adottando specifici piani di azione che tengano conto delle linee di indirizzo stabilite dalla Ragioneria e che siano modulati, volta per volta, in base alla tipologia degli interventi di competenza e alla natura giuridica - pubblica o privata - dei soggetti attuatori.

Ogni Amministrazione centrale, pertanto, è responsabile sia dell’effettuazione dei controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese, sia dell’attuazione di ogni misura utile a prevenire e sanzionare le eventuali irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse pubbliche.

A valle di tale struttura organizzativa, alle Amministrazioni centrali è attribuita la responsabilità di impostare di conseguenza le proprie strategie antifrode, mediante l’adozione di specifici piani di azione, con i quali tradurre le linee di indirizzo della Ragioneria Generale dello Stato, in considerazione della tipologia degli interventi di competenza e della natura giuridica - pubblica o privata - dei soggetti attuatori, rilevando e proponendo, attraverso la “*Rete*”, ogni eventuale azione correttiva.

#### Dettaglio informativo

La *Rete dei Referenti Antifrode* presieduta dalla Ragioneria Generale dello Stato ha il compito di sviluppare un’analisi e una valutazione periodica del rischio, con finalità eminentemente preventive, volte a consentire l’assunzione delle eventuali azioni correttive, da parte di ciascuna Amministrazione interessata nella gestione ed attuazione del Piano.

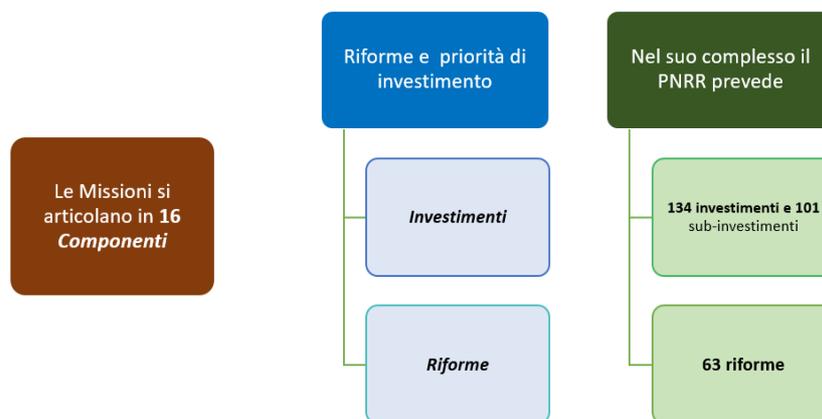
A tal fine, potranno essere individuati specifici *alert* di rischio, volti ad agevolare l’emersione di condizioni sintomatiche di possibili irregolarità, che verrebbero per questo motivo segnalate alla Guardia di Finanza per i successivi approfondimenti.

A ciascuna Amministrazione responsabile, pertanto, viene demandato il compito di svolgere controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese, nonché di assumere ogni misura utile a prevenire e sanzionare le eventuali irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse pubbliche<sup>10</sup>.

La predisposizione di un sistema coerente ed uniforme di prevenzione ed individuazione delle frodi incontra un significativo elemento di difficoltà nella **complessità** ed **eterogeneità** dei piani e dei programmi di investimento.

<sup>9</sup> Costituita con Determina del Ragioniere Generale dello Stato, n. 57, in data 9 marzo 2022.

<sup>10</sup> L’art. 8, comma 4, del citato D.L. n. 77 del 2001 stabilisce infatti che ogni Amministrazione centrale responsabile di interventi è tenuta ad adottare, tra le altre, “*le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi*”.



#### Focus informativo

In particolare, significative dinamiche di potenziale predisposizione al rischio sono rilevabili negli interventi PNRR per l'esecuzione di opere pubbliche definiti "a regia", che si caratterizzano per un variabile allungamento della "catena di gestione" e che possono coinvolgere soggetti istituzionali e/o privati, non tutti uniformemente dotati di presidi strutturati di controllo preventivo.

In tale contesto, l'individuazione di comuni criteri di valutazione del rischio, strutturati su indici di anomalia concretamente applicabili, migliora l'efficacia delle azioni intraprese dai soggetti deputati all'attuazione delle misure del PNRR.

"Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR" - Scopo ultimo della strategia è, dunque, quello di impostare correttamente e coordinare le azioni di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei fondi PNRR per contrastare in modo efficace le gravi irregolarità e, in particolare, le frodi ai danni del bilancio dell'UE.

Nelle linee di indirizzo della Ragioneria Generale dello Stato, la collaborazione interistituzionale tra i diversi soggetti preposti alla tutela delle risorse pubbliche viene definita come "*uno degli elementi cardini*", con l'intento di condividere e valorizzare le autonome esperienze maturate nella difesa degli interessi finanziari dell'Unione europea.

"Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR" - La partecipazione degli *stakeholders*, Guardia di Finanza, Corte dei Conti, Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria (UIF), Autorità Nazionale Anticorruzione e Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF), quali Istituzioni esterne invitate a partecipare ai lavori della "*Rete dei referenti*", costituisce la garanzia dell'adozione di un sistema di gestione e controllo concertato e qualificato teso a prevenire e ad individuare tempestivamente, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora queste si verificano, a porre in atto tutte le opportune e adeguate azioni correttive.

Nel quadro delineato, la Guardia di Finanza è dunque inserita, a pieno titolo, tra i protagonisti della strategia antifrode con la partecipazione alla "*Rete dei Referenti*", contribuendo all'adozione delle misure volte a favorire un'uniforme azione di prevenzione

e di contrasto alle frodi, da parte di tutti i soggetti tenuti, a vari livelli, all'attuazione del PNRR.

Nell'ambito dei lavori della "Rete", è stata così condivisa l'opportunità che il Corpo fornisca un proprio contributo, alla luce anche delle specifiche competenze in materia di polizia economico finanziaria, volto a supportare gli attori coinvolti nella prevenzione delle frodi.

**Quadro esigenziale**, emerso dagli incontri in seno alla Rete dei referenti antifrode:

- **standardizzazione** e **uniformità** delle procedure di valutazione dei rischi;
- emersione, in tale ambito, di **contesti meritevoli** di maggiori approfondimenti, che le Amministrazioni interessate gradueranno in ragione della qualità e della quantità degli indici di rischio riscontrati;
- individuazione di **specifici casi**, qualificati da elementi di particolare sospetto, che formeranno oggetto di segnalazione alla Guardia di Finanza.

In tale prospettiva, quindi, si inserisce l'elaborazione delle unite *check list*, alle quali potranno farvi ricorso le Amministrazioni centrali ed i Soggetti attuatori, per le competenti iniziative basate su una preliminare **valutazione del rischio**.

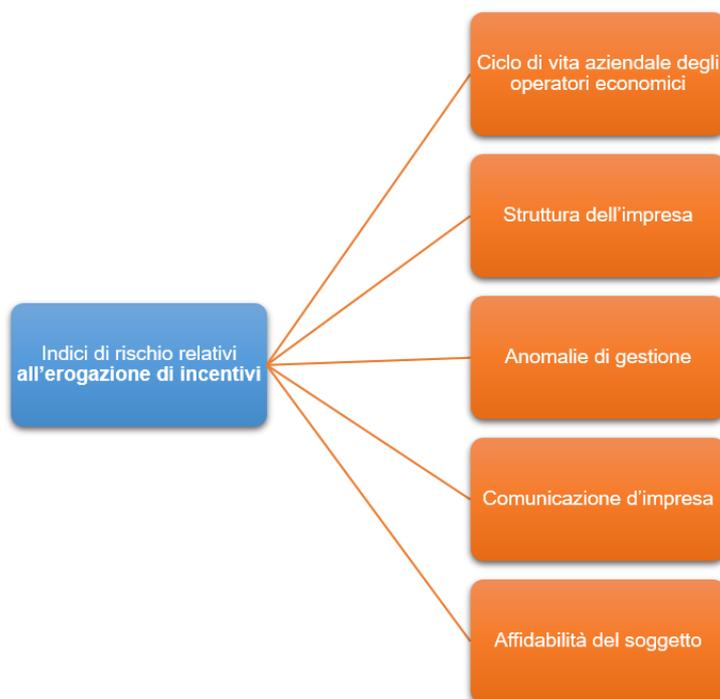
### 3. Le check list degli indicatori di rischio.

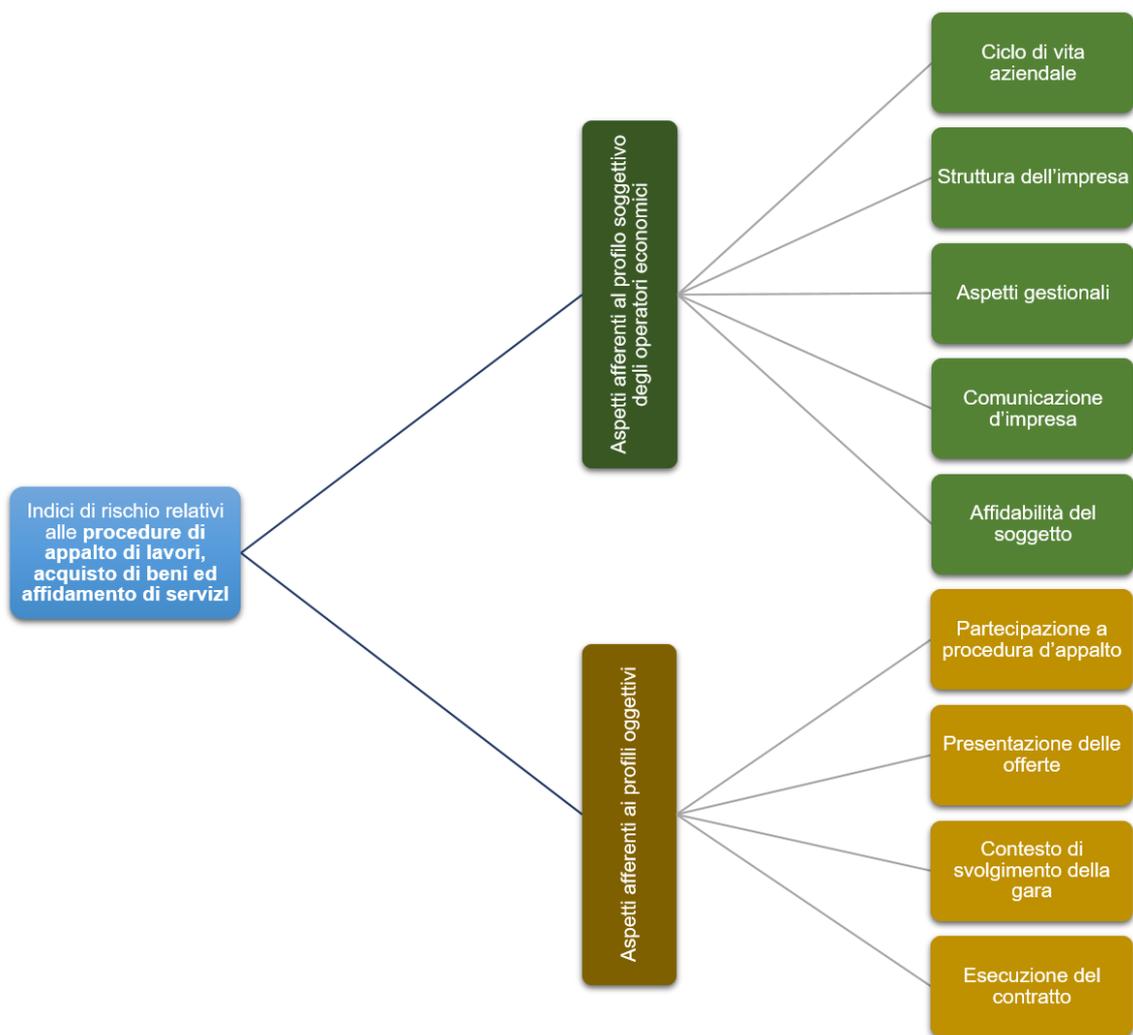
Alla luce del quadro esigenziale emerso nell'ambito delle "Rete", le *check list* sono state strutturate, tenendo conto delle peculiarità che discendono dalle diverse modalità di impiego delle risorse, allo scopo di orientare in maniera efficace l'operato della Pubblica Amministrazione, nell'isolare i casi meritevoli di ulteriori approfondimenti istruttori, in quanto sintomatici di possibili condotte di irregolarità e di frode.

**L'attuazione del PNRR**  
avviene secondo le  
tipiche modalità di  
impiego dei **fondi**  
**unionali**

- **l'erogazione di incentivi a cittadini e imprese**, con la presentazione di domande o progetti, nel rispetto dei requisiti previsti dagli avvisi pubblici, promossi dalle Amministrazioni centrali o dai Soggetti attuatori, nonché per mezzo di specifiche istanze.
- **l'esecuzione di opere pubbliche e la fornitura di servizi**, per le quali l'accesso alle provvidenze avviene con la partecipazione a bandi e avvisi pubblici, o tramite procedure di assegnazione diretta.

Sono state quindi predisposte due differenti liste di indicatori di rischio, concernenti rispettivamente le procedure di erogazione degli **incentivi** e quelle relative all'esecuzione di **opere pubbliche e fornitura di servizi**, di seguito riassunte:





Ogni singola voce è accompagnata da una nota esplicativa, anche con l'indicazione delle banche dati dalle quali ricavare le informazioni di volta in volta di interesse.

#### Suggerimento operativo

Gli indici di anomalia costituiscono *ipotesi di lavoro in fieri*, suscettibili di successive integrazioni ed approfondimenti, anche sulla scorta dei suggerimenti delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori. L'elencazione è da ritenersi pertanto non esaustiva, bensì soggetta a continua evoluzione. Ciò comporta che vanno sempre valutati, con la massima attenzione, ulteriori comportamenti che, sebbene non descritti negli indicatori, appaiono tali da alimentare in concreto il sospetto di irregolarità.

#### Dettaglio informativo

La rilevazione di indici di anomalia non rappresenta di per sé un titolo giuridico su cui fondare atti a rilievo esterno delle Pubbliche Amministrazioni, ma è utile per agevolare le autonome valutazioni dell'Ente coinvolto, consentendo di orientare più efficacemente le iniziative di approfondimento e controllo.

### 3.1. Gli Incentivi per cittadini e imprese - Indici di rischio.

In relazione all'erogazione di incentivi pubblici, sono stati enucleati n. 29 indicatori di possibile anomalia, suddivisi in n. 5 macrocategorie:

a. **ciclo di vita aziendale** degli operatori economici (per complessivi n. 4 indicatori), seguendo la naturale progressione dell'avvio, espansione, maturità e declino di un'azienda, avendo riguardo a:

- (1) l'avvio dell'impresa in prossimità della richiesta della misura agevolativa;
- (2) la variazione dell'attività nell'imminenza della richiesta di accesso alla misura agevolativa;
- (3) l'esecuzione di 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;
- (4) lo stato anomalo di attività desunto dai registri camerali (ad esempio, cessazione, inattività, liquidazione, fallimento o custodia giudiziaria);

b. **struttura dell'impresa** (n. 5 indicatori), con particolare riguardo ai profili patrimoniali, alle strutture societarie ed alle persone fisiche, con funzioni di amministrazione o rappresentanza legale, nonché titolari di partecipazione. In tal caso, particolare attenzione è rivolta a:

- (1) la presenza di soggetti economici che richiedono risorse di elevato importo, caratterizzati:
  - dall'esercizio dell'attività di impresa in forma di ditta individuale o, comunque, con fatturato limitato;
  - dal possesso di capitale sociale o patrimonio netto minimo, o negativo;
- (2) l'assenza di una sede operativa in Italia;
- (3) un'impresa amministrata e/o le cui partecipazioni sono detenute (o vengono acquisite) da amministratori/soci giovani o, al contrario, in età avanzata;
- (4) un'impresa amministrata e/o rappresentata legalmente da soggetti che hanno ricoperto analoghi incarichi in diverse società caratterizzate da periodi di attività economica relativamente brevi;
- (5) la presenza di complesse "anomale" strutture di controllo, con *holding* estere, con maggiore riguardo a quelle aventi sede in Paesi ad alto rischio di riciclaggio e/o a fiscalità privilegiata;

c. **gestione dell'impresa** (n. 7 indicatori), afferenti, principalmente, all'equilibrio economico-finanziario aziendale, che possono evidenziare profili di anomalia nei casi di:

- (1) presenza, anche ripetuta, nei periodi di imposta antecedenti alla richiesta della misura, di perdite di esercizio, specie se di considerevole importo;
- (2) effettuazione di aumenti di capitale sociale, potenzialmente fittizi, a ridosso della richiesta di accesso alla misura;
- (3) sussistenza di debiti contributivi e/o fiscali, soprattutto se di rilevante importo, e/o di particolari tipologie di contratto di lavoro subordinato (ad esempio, di somministrazione di lavoro);
- (4) soggetti già "in difficoltà", secondo la previsione dell'art. 2, paragrafo 18, del Regolamento (UE) n. 651/2014;

- (5) 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;
- (6) svolgimento di attività commerciali non attinenti all'oggetto della misura richiesta;
- (7) stipula di negozi giuridici in qualità di avente causa (ad esempio, le acquisizioni di partecipazioni o aziende), in epoca successiva all'ottenimento dei finanziamenti;

d. **comunicazione d'impresa** (n. 5 indicatori), intesa quale insieme delle modalità attraverso le quali un soggetto economico si manifesta all'esterno e descrive le proprie capacità e competenze, con particolare riferimento a:

- (1) imprese assenti in *internet* o presenti con un sito *web* non aggiornato da tempo;
- (2) soggetti che evitano contatti diretti con l'Amministrazione, rilasciando deleghe o procure in modo frequente e del tutto incoerenti con l'attività svolta, oppure variano molto frequentemente i soggetti delegati;
- (3) soggetti che rilasciano procure a gestire, amministrare o cedere beni a favore di persone apparentemente a loro non collegate, soprattutto se ciò avviene in un momento immediatamente successivo a quello in cui ne hanno la disponibilità;
- (4) l'"*opacità*" nelle comunicazioni sociali (ad esempio, per la mancata presentazione dei bilanci);
- (5) la presentazione di bilanci e/o altra documentazione contabile a ridosso dell'istanza di accesso all'incentivo;

e. **affidabilità del soggetto e credibilità dell'iniziativa** (n. 8 indicatori), essenzialmente orientati a far emergere elementi di rischio connessi al profilo reputazionale dell'impresa e/o dei suoi esponenti, quali possono essere:

- (1) la 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;
- (2) l'esistenza di elementi di sospetto con riguardo alla veridicità delle informazioni oggetto di autodichiarazione, circa l'insussistenza di:
  - procedure esecutive di cui all'art. 474 del c.p.c.;
  - procedure concorsuali ai sensi della legge fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267);
  - misure cautelari civili o penali;
  - misure interdittive (art. 84 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 - Codice delle leggi antimafia);
  - misure di prevenzione antimafia (ai sensi dell'art. 67, comprese le casistiche previste dal comma 8, del citato D.Lgs. n. 159/2011), eventualmente in combinato disposto con l'art. 80 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici);
  - provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative interdittive di cui all'art. 9, comma 2, lett. d), del D.Lgs. n. 231/2001;
- (3) il ricorso a professionisti che richiedono incentivi per conto di più società e/o il cui studio professionale è particolarmente distante dalla sede delle imprese di cui curano gli interessi;
- (4) la presentazione di una polizza fidejussoria a garanzia della richiesta di incentivo;
- (5) la presenza di notizie di stampa negative (i.e. *adverse press*);
- (6) la rilevazione di interessenze e/o possibili conflitti di interesse tra l'impresa richiedente (o suoi esponenti) e la controparte contrattuale per la realizzazione dell'investimento (ad esempio, prestatore di servizi e locatore di immobile);

- (7) l'eventuale sussistenza di misure ulteriori di finanziamento pubblico (cumulo):
  - di un determinato progetto/operatività coerentemente con i limiti imposti dalla normativa europea (divieto di doppio finanziamento);
  - in favore del medesimo soggetto con eventuale attinenza all'intervento in questione.
- (8) l'acquisizione di *asset* patrimoniali (ad esempio, terreni agricoli, fabbricati o altro) in prossimità della richiesta di incentivo, quando la disponibilità di tali beni costituisce un requisito di accesso al beneficio.

### 3.2. Appalto di lavori, acquisto di beni ed affidamento di servizi - Indici di rischio.

Con specifico riguardo all'appalto di lavori, all'acquisto di beni e all'affidamento di servizi, oltre agli indici già descritti per il settore degli incentivi, si è resa necessaria l'integrazione di specifiche voci correlate alle peculiarità delle procedure di scelta del contraente<sup>11</sup>.

In particolare, si fa riferimento ai profili oggettivi connessi:

#### a. alla partecipazione a **procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture:**

- (1) di imprese sprovviste di requisiti dimensionali e/o tecnici adeguati alla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali, ovvero non dotate di personale e/o mezzi idonei, in termini sia quantitativi sia qualitativi;
- (2) in mancanza di convenienza economica, anche con riferimento al luogo di esecuzione delle prestazioni contrattuali e all'effettiva capacità di provvedervi;
- (3) di un'impresa di dimensioni non adeguate all'oggetto dell'appalto (lavori, servizi e forniture);
- (4) di associazioni o raggruppamenti temporanei di imprese, consorzi, cooperative o contratti di rete, qualora costituiti da imprese partecipanti che, per numero o dimensioni economiche, appaiono sproporzionate in rapporto al valore del contratto;
- (5) con il coinvolgimento di subappaltatori o subfornitori di recente costituzione/neo fornitori della P.A., privi di solidità finanziaria, ovvero facenti capo o collegati a strutture organizzative aziendali inadeguate;
- (6) mediante il ricorso all'avvalimento plurimo o frazionato, ai fini del raggiungimento della qualificazione richiesta per l'aggiudicazione della gara, in specie nel caso di contratto di avvalimento eccessivamente oneroso;
- (7) in assenza di professionalità adeguate e/o di specifica esperienza nel settore;
- (8) con subappalti o avvalimenti concessi a imprese prive dell'attestato di qualificazione SOA;

#### b. alla fase di presentazione delle **offerte:**

- (1) con eccessivo ribasso, specie nei casi in cui il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e/o se il contratto è caratterizzato da elevata complessità, oppure pervenga un'unica offerta;
- (2) da parte di imprese nell'ambito di procedure di gara che prevedono tempi ristretti, requisiti particolarmente stringenti e/o oneri di partecipazione elevati;
- (3) ripetute da parte di una o di un ristretto numero di imprese, anche non formalmente aderenti allo stesso gruppo societario, per differenti bandi e/o in diverse aree geografiche;

<sup>11</sup> Cfr. il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

(4) da parte di imprese formalmente distinte, in realtà riconducibili ad un unico centro di interessi, con effetti potenzialmente distorsivi;

c. al **contesto** in cui si svolge la gara, in relazione:

- (1) all'osservazione di comportamenti tali da impedire oppure ostacolare l'ingresso nel mercato di altri operatori economici (c.d. barriera all'entrata);
- (2) alla presenza di particolari condizioni di mercato e/o caratteristiche dei lavori, beni o servizi oggetto di appalto che potrebbero favorire la costituzione di "cartelli d'impresa";
- (3) ad appalti afferenti a forniture caratterizzate da un elevato indice di immaterialità (ad esempio, corsi di formazione o servizi informatici);

d. alla fase di **esecuzione del contratto**, allorquando nella condotta dell'aggiudicatario si riscontrano:

- (1) l'adozione di anomale politiche di mobilità del personale;
- (2) l'utilizzo sistematico o anomalo dell'istituto del distacco di personale;
- (3) la simulazione di contratti di "subfornitura" a fronte di effettivi "subappalti", al fine di aggirare i regimi autorizzatori previsti;
- (4) modifiche delle condizioni contrattuali in fase di esecuzione (variazione delle prestazioni originarie, allungamento dei termini di ultimazione, rinvio, rinnovi o proroghe, fuori dei casi previsti, significativo incremento dell'importo pattuito).

#### 4. Conclusioni.

Come anticipato in premessa, le unite *check list* possono rivelarsi un efficace strumento di ausilio per le Amministrazioni Centrali ed i Soggetti attuatori nella complessiva azione di contrasto alle frodi e lungo l'intero "*ciclo di lotta alle frodi*"<sup>12</sup>.

Con riguardo alla fase della "**prevenzione**", infatti, le *check list* ben potrebbero formare l'oggetto di divulgazione ed approfondimento nell'ambito delle attività di formazione e sensibilizzazione, "*rafforzando al contempo, conoscenze, consapevolezza e pratica del personale (interno ed esterno) coinvolto nei processi di gestione, controllo e rendicontazione di riforme e investimenti del PNRR*"<sup>13</sup>.

"Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR" – Fase della "Prevenzione" - 4.1. Formazione e sensibilizzazione

Unitamente alle iniziative di sensibilizzazione, l'attività formativa in tema di lotta alla frode ha il duplice obiettivo di diffusione di una cultura amministrativa di prevenzione sul tema delle frodi, nonché di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nella prevenzione, individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

Quanto alla fase dell'"**individuazione**", può farsi utile riferimento anche alle "**Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori**"<sup>14</sup>, le quali - nel fornire indicazioni circa l'esecuzione dei "*controlli amministrativi (anche a campione) sulla regolarità delle spese*" - espressamente contemplano l'estrazione dei *target* da controllare "*sulla base di un'accurata analisi dei rischi*"<sup>15</sup>.

"Strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR" – Fase dell'individuazione

Ai fini dell'individuazione delle frodi nell'attuazione del PNRR, la strategia prevede un solido sistema di controllo, che assicura lo svolgimento:

- di controlli ordinari amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente ad opera di tutti i soggetti coinvolti nella filiera attuativa del PNRR, a garanzia della legittimità e regolarità amministrativo-contabile delle spese e delle procedure esposte a rendicontazione e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse;
- di controlli aggiuntivi (ulteriori rispetto ai controlli ordinari di competenza) a cura delle Unità di missione PNRR sulla correttezza e la regolarità delle spese (e delle procedure), nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento di *target* e *milestone*.

<sup>12</sup> Non sfugge infatti che la "*Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*", della Ragioneria Generale dello Stato, al par. 3.1., espressamente contempla l'elaborazione di "*linee guida ed eventuali strumenti operativi utili per l'intero ciclo della lotta alla frode: dalla fase di prevenzione e individuazione, a quelle di verifica, indagine e accertamento, fino alla correzione delle indebite percezioni*".

<sup>13</sup> Così al par. 4.1.1. del documento citato nella nota precedente.

<sup>14</sup> Documento allegato alla circolare n. 30, in data 11 agosto 2022, della Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>15</sup> Vgs. il par. 6 dell'allegato alla circolare n. 30, citata nella nota precedente.

Venendo alla fase della “**Segnalazione e indagine**”, sempre la “*Strategia generale antifrode*” della Ragioneria Generale dello Stato richiama esplicitamente il protocollo d’intesa stipulato con la Guardia di Finanza<sup>16</sup>, “*finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo*”<sup>17</sup>.

A tal proposito, l’applicazione delle *check list* potrebbe rivelarsi utile ad enucleare e circostanziare gli elementi oggettivi alla base della decisione assunta dell’invio di una segnalazione al Nucleo Speciale della Guardia di Finanza.

#### Protocollo d’intesa stipulato tra Ragioneria Generale dello Stato e Guardia di Finanza

Fermo restando il potere di iniziativa della Guardia di Finanza e il disposto dell’articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, per il perseguimento degli obiettivi del presente Protocollo, la Ragioneria Generale dello Stato:

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

Neppure può escludersi, conclusivamente, un utile contributo, anche solo in via mediata, all’adozione delle eventuali “**azioni correttive**”, nell’ultima fase del ciclo della lotta alla frode.

Le *check list*, infatti, sono predisposte nella consapevolezza della necessità del loro costante, sistematico aggiornamento. Le interlocuzioni ed il confronto nell’ambito delle “*Rete dei Referenti*” potrebbero dunque costituire l’utile momento di condivisione e di descrizione delle esperienze maturate, favorendo l’individuazione delle conseguenti misure correttive, in una logica evolutiva.

#### “Strategia generale antifrode per l’attuazione del PNRR” – Azioni correttive

Le Amministrazioni coinvolte a vario titolo nella gestione e nell’attuazione degli interventi del PNRR devono impegnarsi a monitorare i piani di azione, tramite adeguate procedure di *follow-up*. Con riferimento specifico alla fase di *follow-up dei casi di irregolarità/frode e delle connesse iniziative di recupero*, la strategia antifrode del PNRR richiede alle Amministrazioni di adottare specifiche procedure che assicurino l’adozione di **misure correttive** che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche.

<sup>16</sup> Sottoscritto in data in data 17 dicembre 2021, volto a disciplinare il ruolo della Guardia di Finanza nel sistema dei controlli a tutela del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

<sup>17</sup> Vgs. par. 4.3. del documento citato in nota 10.

In ultima analisi, le *check list* potranno e dovranno formare l'oggetto di un costante perfezionamento, in uno con l'attuazione del dispositivo contemplato dalla strategia generale antifrode, alimentando un percorso virtuoso "*working progress*", in grado di **trasformare le idee in iniziative concrete**, in modo da garantire un'efficace azione di prevenzione, individuazione e contrasto ad ogni sorta di irregolarità, più o meno gravi, nella messa a terra delle risorse del PNRR.