



Ministero dell'Università e della Ricerca

Segretariato Generale

Oggetto: Strategia del MUR per il contrasto alle frodi nell'attuazione del PNRR

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus rappresenta, oltre che uno strumento concreto di sostegno e rilancio, un esempio straordinario di coesione e solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione e tra i loro popoli.

L'azione amministrativa di ogni Istituzione va costantemente improntata ai principi di legalità, buon andamento, imparzialità e deve garantire la tutela delle risorse pubbliche. Tuttavia, nel caso del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - in ragione della sua stessa genesi - la salvaguardia di questi fondi pubblici assolve anche al ruolo, ancora più rilevante, di tutela della fiducia dei cittadini nelle istituzioni nazionali ed europee in un momento di crisi senza precedenti.

La strategia di contrasto alle frodi del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) muove da questa consapevolezza e responsabilità.

Quale Amministrazione titolare di interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Italia, il Ministero mette in campo le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi 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 (art.22 Regolamento (UE) 2021/241).

Coerentemente, questa Amministrazione è impegnata a garantire elevati *standard* giuridici, etici e morali e aderisce ai principi di integrità, obiettività ed onestà nella gestione e attuazione del Piano, adottando una politica di tolleranza zero nei confronti della frode e della corruzione e mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora si verificano, a rettificarne le conseguenze.

Obiettivi della strategia antifrode del PNRR

La complessità delle riforme e degli investimenti, unitamente alla varietà e alla rapida evoluzione degli schemi di frode connessi all'utilizzo dei fondi pubblici e, in particolare di quelli comunitari, costituiscono la principale sfida nel costruire una strategia antifrode efficace ed un sistema dei controlli coerente e completo nell'applicazione e attuazione delle riforme del PNRR.

Obiettivo principale dell'Amministrazione è perseguire con rapidità gli obiettivi posti con il PNRR prevedendo una gestione del rischio di frode efficace in termini di costi, razionalizzando la disciplina in un'ottica di massima semplificazione e al contempo migliorando complessivamente la qualità dell'agire amministrativo.



Ministero dell'Università e della Ricerca

Segretariato Generale

La corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione, tra l'altro, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'Amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese.

Approccio della strategia

La presente strategia di prevenzione e lotta alle frodi predisposta dal Ministero dell'Università e della Ricerca punta a delineare la politica di contrasto alle frodi e alla corruzione che accompagnerà il Ministero negli anni in cui è prevista l'attuazione del PNRR.

I documenti sono in linea con quelli elaborati dal Servizio Centrale del MEF per il PNRR, tengono conto della legislazione e dei Piani nazionali per la prevenzione e il contenimento delle frodi e della corruzione¹ e delle Linee guida della Commissione² e si integrano con il "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza" (PTPCT) 2022 – 2024, contenuto nel nostro Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO), al momento in fase di approvazione.

La strategia adotta un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode, basato su 5 pilastri:

1. prevenzione
2. controllo
3. collaborazione
4. recupero delle somme indebitamente percepite
5. diffusione della cultura della legalità

1. Prevenzione

L'ingente flusso di denaro a disposizione e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità nella realizzazione di molti interventi richiedono il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione lungo le singole fasi che caratterizzano l'attuazione degli Investimenti.

Le misure di prevenzione includono:

¹ Piano Nazionale Anticorruzione 2019, approvato dall'ANAC con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 1064 del 13 novembre 2019; Linee Guida sugli orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza, approvate dal Consiglio dell'Autorità il 2 febbraio 2022.

² "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate" (Nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014)



Ministero dell'Università e della Ricerca

Segretariato Generale

- un assetto organizzativo per la gestione del PNRR efficiente, con ruoli chiari e meccanismi di comunicazione e scambio delle informazioni tra le Direzioni generali anche attraverso il sistema informativo,
- la valutazione preliminare del rischio di frode e il suo aggiornamento periodico³,
- l'implementazione di un robusto sistema di procedure e strumenti di verifica,
- un'informazione ampia e chiara ai Soggetti Attuatori,
- la trasparenza delle informazioni
- l'introduzione di meccanismi di segnalazione degli illeciti o di sospetti casi di frode e corruzione che garantiscano la tutela della riservatezza⁴.

All'interno del sistema di procedure si richiamano in particolare l'adozione, ormai prossima, del Codice di comportamento del MUR⁵ in luogo di quello precedente del MIUR e la sottoscrizione di Patti di integrità nei rapporti con i fornitori, la 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 (ad es. componenti di commissioni nelle procedure di selezione, personale addetto ai controlli).

Inoltre, è previsto l'impiego di strumenti informatici per lo scambio e l'analisi dei dati oltre all'accesso alle principali banche dati messe a disposizione dalla Commissione e dagli organismi nazionali per le verifiche preventive all'assegnazione e all'erogazione dei finanziamenti.

Accanto alle azioni di controllo preventivo poste in essere dalle DG e dall'Unità di Missione, all'adozione del PIAO da parte dell'Amministrazione e alle valutazioni dei rischi di frode effettuate dal Gruppo, tra i principali elementi presi in considerazione dalla strategia, rientrano:

- l'adozione del PIAO da parte dei principali Soggetti attuatori quali istituzioni pubbliche;
- le attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione nell'Amministrazione di una cultura etica di lotta alla frode.

In questo contesto, per favorire il miglioramento dei processi organizzativi interni, il Ministero verifica periodicamente la qualità e i risultati delle misure adottate, anche al fine di accertarne la finalizzazione rispetto agli obiettivi indicati e adottare gli opportuni adeguamenti.

³ Il processo di autovalutazione riguarda l'identificazione e la valutazione di possibili fattori di rischio di frode che potrebbero portare al verificarsi di attività fraudolente nell'ambito di tutte le fasi di attuazione delle misure del Piano, al fine di definire le misure di contrasto più efficaci e indirizzare le attività di controllo.

Nel corso di tale processo vengono in particolare considerati i possibili fattori di rischio interni e esterni, il contesto organizzativo e l'insieme dei processi/attività operanti in relazione al PNRR.

⁴ Meccanismi previsti dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione" e implementati secondo le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" emanate dall'A.N.AC.

⁵ Il Codice sarà adottato ai sensi dell'art. 54, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 e in conformità alla delibera ANAC del 19 febbraio 2020, n. 177; ad esso dovrà conformarsi tutto il personale del Ministero, incluso quello con qualifica dirigenziale. Il Codice, in particolare all'interno della Sezione I, contiene una serie di prescrizioni tendenti ad evitare che si manifestino situazioni di incompatibilità, nonché l'ingerarsi di eventi corruttivi che coinvolgano i dipendenti del MUR e fornisce ulteriori indicazioni atte a prevenire i casi di frode.



Ministero dell'Università e della Ricerca

Segretariato Generale

2. Controllo

Il sistema di controlli che presiede alla tutela delle risorse del PNRR è particolarmente articolato e coinvolge numerosi attori lungo tutta la filiera che va dal Soggetto Attuatore fino alle Istituzioni dell'Unione.

Nel quadro delle proprie responsabilità, il Ministero adotta misure di controllo efficaci e proporzionate, idonee a salvaguardare gli interessi finanziari dei bilanci pubblici senza pregiudicare la regolare attuazione degli interventi, né aumentare il carico amministrativo sui Soggetti attuatori. A tal fine, il modello prevede controlli differenziati ai vari livelli dell'Amministrazione e dispositivi di attuazione che fanno ampio ricorso alle opzioni di semplificazione promosse dalla Commissione europea.

I controlli sono operati in tutte le fasi di programmazione e attuazione degli investimenti e includono:

- i. Controlli ex ante ed ex-post su conflitto di interesse e doppio finanziamento
- ii. Controllo e Autocontrollo nella fase di selezione dei progetti
- iii. Controllo sugli indicatori del PNRR e sul soddisfacente conseguimento di milestone e target
- iv. Controllo in fase di avanzamento finanziario
- v. Autocontrollo in fase di erogazione delle risorse ai Soggetti Attuatori

Le procedure di controllo prevedono l'accesso – anche per il tramite del sistema ReGIS – e l'utilizzo integrato dei dati delle piattaforme ARACHNE, PIAF, ORBIS e OpenCUP. L'incrocio delle informazioni contenute nelle banche dati, unitamente a quelle raccolte dal MUR attraverso i propri sistemi, garantisce un importante contributo preventivo e di contrasto alle principali minacce alla tutela del Bilancio europeo favorendo la prevenzione delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi e della duplicazione dei finanziamenti.

3. Collaborazione

L'efficace attuazione della strategia proposta non può prescindere dal considerare l'articolato e complesso livello di “decentramento” che caratterizza la realizzazione del PNRR e il ruolo delle numerose istituzioni coinvolte.

Il Ministero assume tra le proprie priorità il massimo livello di cooperazione con tutti gli organismi nazionali – Pubbliche Amministrazioni, Agenzie, Forze dell'ordine⁶ – e comunitari - Commissione, OLAF, Corte dei conti, Procura europea - assicurando la piena collaborazione, l'esercizio dei diritti necessari e l'accesso a tutte le informazioni di cui hanno bisogno nell'espletamento delle loro funzioni.

Il Ministero, inoltre, partecipa attivamente alla Rete dei referenti antifrode del PNRR (in seguito la “Rete”) costituita, ai sensi dell'art. 3 comma 2 della Determina MEF – RGS – RR 57 del 09/03/2022 e contribuisce al contrasto dei fenomeni illeciti attraverso l'alimentazione del sistema ReGIS, tramite il quale il MEF, tra l'altro, mette i dati a disposizione delle istituzioni di controllo.

4. Recupero delle somme indebitamente percepite

⁶ Il 16 marzo 2022 il MUR 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'art. 7 (Clausola di adesione) del Protocollo stesso.



Ministero dell'Università e della Ricerca

Segretariato Generale

Nei casi di violazioni accertate del diritto applicabile per frode, corruzione e conflitto di interessi, che ledano gli interessi finanziari dell'Unione e il bilancio nazionale, il Ministero adotta tutte le azioni necessarie e proporzionate per il recupero delle somme indebitamente percepite e se del caso degli interessi dai beneficiari dei finanziamenti, sia attraverso l'attivazione dei meccanismi di garanzia o di forme di compensazione, sia con il ricorso in giudizio mediante i canali della giustizia amministrativa.

5. Diffusione della cultura della legalità

La strategia, anche al fine di alimentare un processo virtuoso di prevenzione delle frodi, prevede l'attivazione di iniziative di sensibilizzazione e formazione sul tema, volte ad aumentare il livello di partecipazione all'obiettivo di tutela del bilancio comunitario e nazionale incrementando, al contempo, conoscenze, consapevolezza e pratica del personale coinvolto nei processi di gestione, controllo, rendicontazione e monitoraggio delle misure del PNRR.

Le attività di sensibilizzazione puntano in generale allo sviluppo di una cultura "etica" che semplifichi il contrasto ad eventuali "giustificazioni" a sostegno dei comportamenti fraudolenti. Le attività comprendono, tra l'altro, l'adozione del Codice di Comportamento e dei patti di integrità.

Unitamente alle iniziative di sensibilizzazione, è prevista un'attività formativa in tema di lotta alla frode a beneficio di tutto il personale direttamente coinvolto nei processi di gestione delle misure (sia di livello dirigenziale che del personale dipendente) con il duplice obiettivo di diffondere 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 sospetti⁷.

L'attività formativa in materia di prevenzione della corruzione e della illegalità si pone l'obiettivo di fornire una più ampia ed approfondita conoscenza del tema della corruzione all'interno dell'Amministrazione in modo da favorire azioni e comportamenti posti in essere con maggiore consapevolezza e riducendo il rischio di condotte illecite commesse inconsapevolmente. In particolare, la formazione deve garantire il continuo aggiornamento e la costante informazione sulla normativa vigente in materia di anticorruzione, con particolare riguardo alle attività relative alle aree a più elevato rischio di corruzione, in modo da adeguare le competenze del personale, ai diversi livelli, per pervenire ad una maggiore consapevolezza e professionalità in modo da ridurre il margine di rischio "corruttivo".

Le responsabilità nell'attuazione della Strategia

Questa Amministrazione è impegnata a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà nella gestione e attuazione del Piano e adotta una politica di tolleranza zero nei confronti della frode e della corruzione mettendo in atto un solido sistema di controllo

⁷ La formazione del personale sulle attività e i procedimenti sensibili alla corruzione amministrativa e sulla trasparenza rientrano tra le misure anticorruzione obbligatorie, rappresentando uno dei più rilevanti strumenti gestionali per prevenire il rischio di fenomeni corruttivi e rafforzare le competenze dei dipendenti e il senso dell'etica e della legalità.



Ministero dell'Università e della Ricerca

Segretariato Generale

teso a prevenire e ad individuare, per quanto possibile, le attività fraudolente assicurandosi che tutti i membri del personale condividano questo impegno.

A ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR è affidato il compito di provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Il MUR ha pertanto individuato la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento del PNRR istituendo una apposita Unità di Missione articolata con tre uffici dirigenziali di livello non generale.

Al fine di ottimizzare lo svolgimento delle attività interne il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) opera in sinergia con l'Unità di Missione e le Direzioni generali, in linea con la ratio del PNRR e dell'attuale quadro normativo volto alla semplificazione e all'integrazione.

In particolare, RPCT e Unità di Missione cooperano sulle tematiche relative alla mappatura dei processi, al monitoraggio, all'attuazione degli obblighi di trasparenza, alla gestione dei flussi informativi organizzando incontri per eventuali revisioni e aggiornamenti della mappatura dei processi a rischio e delle misure di prevenzione nell'ambito degli interventi PNRR.

All'interno dell'Unità di Missione è stato altresì nominato il Referente Antifrode, che partecipa ai lavori della "Rete dei referenti antifrode PNRR" e assicura il raccordo con il Servizio centrale per il PNRR e il Nucleo Speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza, nei termini del Protocollo d'intesa sottoscritto.

Oltre a partecipare ai tavoli della Rete nazionale, il MUR ha costituito⁸ il Gruppo di valutazione dei rischi di frode (Gruppo) incaricato dell'autovalutazione dei rischi di frode degli interventi del PNRR a titolarità del MUR, cui compete la realizzazione e l'aggiornamento della valutazione dei potenziali rischi di frode e l'individuazione di azioni di mitigazione, correzione, miglioramento, tali da consentire il perseguimento della progressiva riduzione dei livelli di rischio.

Dalla strategia discende il manuale che sarà adottato dal Direttore dell'Unità di Missione e che consentirà di organizzare operativamente la lotta alle frodi contribuendo a:

- identificare le vulnerabilità dei sistemi alle frodi;
- valutare i principali rischi di frode;
- pianificare le risposte e attuarle;
- valutare i progressi realizzati;
- adeguare la risposta all'evoluzione delle frodi e alle risorse disponibili;
- garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate pertinenti, in particolare rafforzando azioni collaborative e coordinate.

⁸ Decreto del Segretariato Generale prot. n. 1240 del 1 agosto 2022.



Ministero dell'Università e della Ricerca

Segretariato Generale

Nell'utilizzo dei fondi PNRR di competenza del MUR, le Direzioni generali, infatti, responsabili della programmazione e dell'attuazione dei singoli investimenti⁹ giocano il ruolo centrale per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del regolamento finanziario, che ledono gli interessi dell'Unione.

Al loro livello sono realizzati i controlli puntuali per individuare possibili situazioni di conflitto di interesse e per evitare il rischio di doppio finanziamento raccogliendo idonea documentazione sia nella fase di assegnazione delle risorse sia nella fase di attuazione dei progetti ed erogazione dei contributi.

Nell'ambito di tali controlli si provvede, altresì, ad una verifica probatoria delle dichiarazioni rese verificando e analizzando dati tramite interrogazioni mirate dei sistemi informativi disponibili, banche dati, registri e ogni altro strumento utile – messi a disposizione del MEF ed utilizzati secondo le modalità che saranno indicate dal Servizio centrale MEF – nonché a porre in essere le opportune azioni correttive.¹⁰

L'impianto antifrode nel suo complesso è rafforzato dal fatto che i soggetti con cui interagisce il MUR ai nell'ambito dell'attuazione del PNRR sono in misura prevalente istituzioni universitarie ed enti pubblici di ricerca vigilati, ovvero le pubbliche amministrazioni così come definite dall'art 1, comma 2 Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che sono tenute a predisporre il PIAO e a porre in essere, anche al loro livello, analoghi strumenti di prevenzione, contrasto e correzione dei fenomeni di frode, conflitto di interessi e *maladministration*.

Segnalazione delle frodi, delle condotte corruttive e dei conflitti di interesse

La corretta adozione della strategia richiede che la segnalazione delle (sospette o accertate) frodi, delle condotte corruttive e dei conflitti di interesse sia effettuata tempestivamente e trattata efficacemente.

⁹ Secondo quanto previsto dal Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Università e della Ricerca con DPCM del 30 settembre 2020 n. 164.

¹⁰ Nel quadro delle procedure di selezione dei progetti, in via preliminare e prodromica all'adozione dell'atto amministrativo di ammissione a finanziamento, le Direzioni generali responsabili delle misure ovvero il Responsabile del Procedimento appositamente designato, sono tenute a raccogliere a fini di verifica la seguente documentazione:

- atto di nomina della Commissione di valutazione e di ogni altro referente tecnico o amministrativo a vario titolo coinvolto nel procedimento;
- dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione di assenza di conflitto di interesse rese ai sensi del DPR n. 445/2000, sottoscritte da ogni funzionario della Pubblica Amministrazione o esperto esterno che svolga incarichi specifici nella procedura di selezione;
- dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 di assenza di conflitto di interesse e di mancata presenza di un finanziamento preesistente del progetto a carico dei soggetti che presentano i progetti per il finanziamento nell'ambito delle misure del Piano.

Analoghe dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse sono rese da ogni funzionario o esperto esterno che svolga incarichi di controllo sui finanziamenti concessi.

L'eventuale emergere di situazioni di inconfiribilità o incompatibilità dichiarate o comunque di un rischio di conflitto di interessi rilevabile già all'interno della dichiarazione che potrebbe compromettere la procedura daranno luogo a modifiche dei provvedimenti di nomina. Il Dirigente responsabile dovrà provvedere all'adozione di provvedimenti adeguati a tutela della procedura di selezione, degli interessi dell'Amministrazione e dello stesso personale.



Ministero dell'Università e della Ricerca
Segretariato Generale

Attraverso il Manuale delle misure antifrode sono adottate procedure valide e chiare per la gestione di casi in cui si sospettino frodi nonché meccanismi di segnalazione validi ed efficienti sia interni (es. procedure di c.d. *Whistleblowing*) sia esterni (es. procedure per segnalare le frodi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode OLAF) che assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode nonché un pronto rinvio alle indagini agli organismi investigativi competenti in materia.

Il manuale operativo dell'Unità di Missione fornirà altresì le opportune indicazioni per dare seguito a eventuali casi sospetti di frode e ai relativi recuperi dei fondi dell'UE che sono stati spesi in maniera fraudolenta e al trattamento delle frodi sospette segnalate dagli organi di polizia giudiziaria.

Con l'adozione della presente strategia il MUR non solo rafforza le azioni a tutela della legalità dell'azione amministrativa per l'ottimale attuazione delle misure del PNRR di propria responsabilità, ma intende manifestare nei confronti dei propri dipendenti, dei soggetti attuatori e anche del pubblico il proprio impegno concreto per la prevenzione e il contrasto, la mitigazione e correzione di qualsiasi violazione, irregolarità, frode, casi di corruzione e di conflitto di interessi, nonché duplicazione di finanziamenti, nell'ottica di conseguire il più efficace utilizzo delle risorse pubbliche rese disponibili attraverso il PNRR e di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle proprie istituzioni.

IL SEGRETARIO GENERALE

Maria Letizia Melina