



Guardia di Finanza
COMANDO PROVINCIALE MILANO

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

Sommario

Premessa	3
Le check list degli indicatori di rischio.....	4
2.1. Gli Incentivi per cittadini e imprese - Indici di rischio	6
2.2. Appalto di lavori, acquisto di beni ed affidamento di servizi - Indici di rischio.	8

1. Premessa.

Le unite “*Check list a supporto dell’attività di valutazione del rischio di frodi nel PNRR*”¹ 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 Piano².

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**”³.

L’atto di indirizzo di R.G.S.⁴, 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. 108⁵, 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

¹ Cfr. allegato 1.

² 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.

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

⁴ 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*”.

⁵ 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. Le check list degli indicatori di rischio.

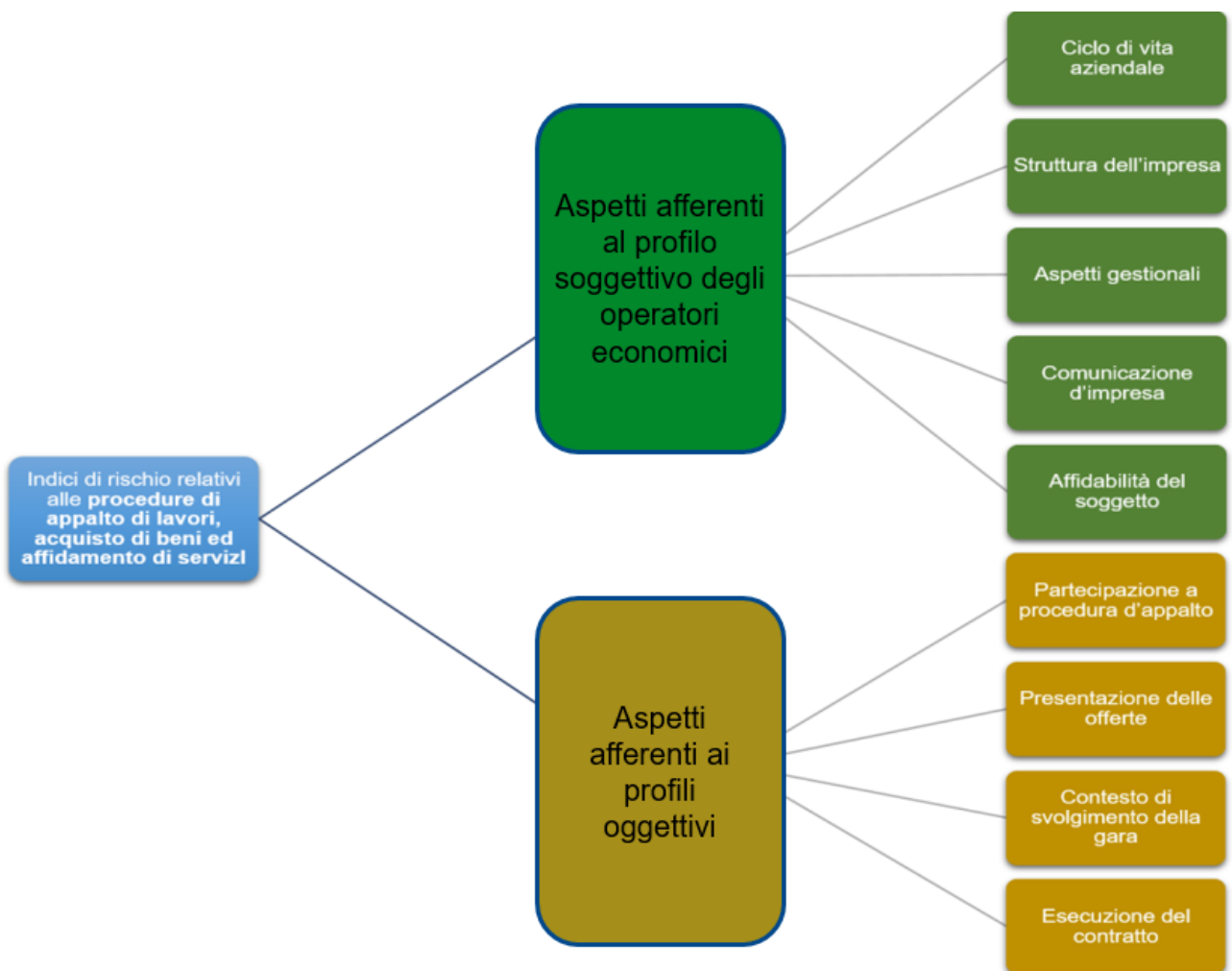
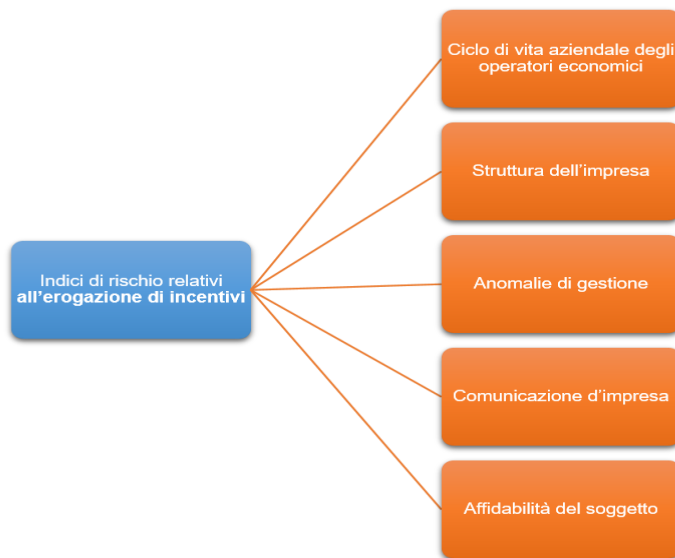
Alla luce del quadro esigenziale emerso nell’ambito delle “*Rete dei referenti*”⁶, le *check list* sono state strutturate, tenendo conto delle peculiarità che discendono dalle diverse modalità di impiego delle risorse, allo scopo di orientare in maniera efficace l’operato della Pubblica Amministrazione, 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:

⁶ Costituita con Determina del Ragioniere Generale dello Stato, n. 57, in data 9 marzo 2022.



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.

2.1. 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.

2.2. 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 contraente⁷.

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);

⁷ Cfr. il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

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

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**, allorché nella condotta dell'aggiudicatario si riscontrino:

- (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).