



**DIPARTIMENTO**  
PER LA TRASFORMAZIONE  
DIGITALE



**Finanziato**  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU

# BUSSOLA ANTIFRODE PER I COMUNI NEGLI INVESTIMENTI PNRR M1C1

GOVERNANCE

TITOLARE EFFETTIVO



DOPPIO FINANZIAMENTO

CONFLITTO D'INTERESSI



Il sistema Anci a  
supporto della  
digitalizzazione  
dei Comuni





Il perseguimento degli obiettivi posti con il PNRR si accompagna ad 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).

Attori fondamentali della strategia di prevenzione antifrode sono i soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione e nell'attuazione del PNRR (ossia amministrazioni titolari di misure PNRR e soggetti attuatori), i quali ne sono responsabili e si uniformano al principio della sana gestione finanziaria conformemente alla normativa nazionale ed europea.

Come previsto all'art. 8, comma 4 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge n. 108/2021, ciascuna Amministrazione centrale deve indicare le iniziative poste in essere per prevenire, correggere e sanzionare eventuali irregolarità, frodi, indebiti utilizzi delle risorse, conflitti di interesse e doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Parimenti i documenti settoriali adottati dalle Amministrazioni centrali e Locali coinvolte si pongono in linea con quelli elaborati dall'Ispettorato Generale per il PNRR del MEF, tengono conto della legislazione e dei Piani nazionali per la prevenzione e il contenimento delle frodi e della corruzione e delle Linee guida della Commissione, e si compendiano all'interno del "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza" (PTPCT), contenuto nel Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Il ciclo di lotta alle frodi si caratterizza in alcune fasi principali: prevenzione, individuazione, segnalazione/indagini, azioni correttive.

### La fase della prevenzione

La Strategia nazionale antifrode del MEF-RGS dedica specifiche attenzioni alla fase della prevenzione delle frodi nell'attuazione del PNRR, anche in considerazione della complessità e difficoltà legata alle azioni di recupero conseguenti all'eventuale illecita o indebita percezione di risorse pubbliche.

#### Concorrono a migliorare l'azione preventiva:

- la realizzazione di attività di **formazione e sensibilizzazione specifica** che garantiscano la diffusione nella PA di una "cultura etica" di lotta alle frodi;
- **policy 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 al fine di gestire e ridurre il rischio di reati e di responsabilità amministrativo – contabile.



Le misure volte a contrastare la violazione delle regole di utilizzo dei finanziamenti PNRR, lo sviamento delle risorse rispetto ai progetti approvati, i ritardi nella realizzazione degli interventi e ogni situazione che cagioni danno alla finanza pubblica, obbligano le Amministrazioni interessate, a mente dell'art. 52, comma 6, del Codice di giustizia contabile approvato con D.Lgs. n. 174 del 2016, a *"porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito"*, oltre a presentare, in caso di illecito causativo di danno erariale, denuncia al pubblico ministero presso la Corte dei Conti. Così come le misure dal "Piano Nazionale Anticorruzione" varato dall'ANAC e i "Piani triennali di Prevenzione della Corruzione" di ogni Amministrazione, con particolare riferimento a quelle previste per garantire la separazione delle funzioni e la rotazione del personale, l'assenza di conflitti d'interesse, la promozione di maggiori livelli di trasparenza, il whistleblowing;

- il **monitoraggio periodico del rischio di frode** dei progetti/investimenti, garantendo un presidio costante dei livelli di rischio dei progetti e la corretta informazione e pubblicità ad altri soggetti direttamente o indirettamente collegati all'attuazione degli stessi (tra i soggetti cui trasmettere le informazioni, anche i RPCT). Monitoraggio esercitato anche attraverso l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici ad hoc, come Telemaco, Amministrazione Trasparente, Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici;
- la stipula e la puntuale applicazione di **protocolli di intesa** specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità, come i protocolli con la Guardia di Finanza.

### La fase dell'individuazione

L'individuazione delle frodi nell'attuazione del PNRR deve essere basata su un solido **sistema di controlli, anche attraverso soluzioni organizzative che garantiscano la creazione di articolazioni interne preposte (ad es. cabina di regia, commissione di audit)**. I controlli posti a presidio del sistema antifrode sono di tipo:

- **ordinario amministrativo-contabili** previsti dalla normativa vigente da parte di tutti i soggetti coinvolti nella fase attuativa del PNRR, a garanzia della legittimità e della regolarità amministrativo contabile delle spese e delle procedure;
- **ad hoc sul conflitto d'interesse e sul doppio finanziamento**, anche tramite le apposite piattaforme informatiche disponibili;
- **aggiuntivi sulla correttezza e la regolarità delle spese e delle procedure**, nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento di target, secondo tutte le condizionalità previste.



All'interno del PIAO nella Sezione denominata “*Valore pubblico, Performance e Anticorruzione*” è presente la Sottosezione Rischi Corruttivi e Trasparenza, predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n.190, e tenendo conto, quali elementi essenziali della sottosezione, di quelli indicati nei PNA e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 del 2012 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 del 2013. Nell'ambito di ciascuna strategia antifrode, anche in riferimento ai Progetti a valere sul PNRR, è possibile mappare i processi maggiormente significativi definendo un set organico di red flags (indicatori di frode) da riportare nel PIAO e diffondendo i relativi risultati a tutto il personale e a tutti gli altri soggetti coinvolti.

### La fase di segnalazione e indagine

Comprende tutte le misure che assicurano una tempestiva comunicazione dei casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento. Tra gli strumenti privilegiati l'istituto del **whistleblowing**, l'applicazione di **Protocolli di Intesa** con la Guardia di Finanza, finalizzati a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi.

### La fase delle azioni correttive

In presenza di irregolarità le Amministrazioni adottano misure correttive per sanare le criticità con l'applicazione di rettifiche finanziarie a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma eventualmente già erogata.

In esito alla rilevazione di irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata), ciascuna Amministrazione dovrà porre in essere ogni azione necessaria a evitare il rischio che la stessa si ripresenti.

Le quattro fasi del ciclo antifrode sono interconnesse fra loro e dipendenti. Ognuna di esse, infatti, è fondamentale per la lotta alle frodi congiuntamente alla **celere trasmissione delle informazioni** e la **solida cooperazione** tra gli organismi preposti all'applicazione della legge e le varie strutture deputate alla gestione, controllo e audit. L'obiettivo è garantire non solo l'efficienza delle verifiche stesse ma permettere alle strutture di gestione l'adozione di decisioni idonee in merito al monitoraggio di casi specifici (*follow-up*).



I punti cardinali che orientano l'azione antifrode delle Amministrazioni, ed in particolare del Dipartimento per la Trasformazione Digitale Unità di Missione PNRR, e dei soggetti attuatori, si polarizzano verso quattro elementi da presidiare:

- governance
- conflitto d'interessi
- doppio finanziamento
- titolare effettivo

Di seguito si evidenzia la principale disciplina generale di riferimento in tema Misure Antifrode a presidio del PNRR M1C1 ed un focus sintetico su aspetti chiave, strumenti di prevenzione, rinvio alla disciplina settoriale, informazioni aggiuntive relativamente agli elementi sopra indicati.

### **Disciplina generale di riferimento**

**Art. 22 "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione"  
del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021**

#### **DOCUMENTI DEL MEF:**

**Circolare del 22 dicembre 2023, n. 35**

**Strategia Generale Antifrode PNRR - versione 2.0 - Allegato alla Circolare del 22 dicembre 2023, n. 35**

**Circolare RGS dell'11 agosto 2022, n. 30:** Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori

**Circolare del 28 marzo 2024, n. 13:** Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori. Adozione delle Appendici tematiche; La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241

#### **DOCUMENTI DEL DTD:**

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - DESCRIZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO - **Testo integrale (settembre 2024)**

**Allegati (settembre 2024)** tra cui All. 45 Manuale di attuazione della politica antifrode

**Circolare n. 1 dell'11 luglio 2022: Politica per il contrasto alle frodi e alla corruzione e per prevenire i rischi di conflitti di interesse e di doppio finanziamento**



**Circolare n. 2 del 23 settembre 2022: Tutela della sana gestione finanziaria – Indicazioni ai fini dell'attuazione degli interventi**

**DOCUMENTI DEL COLAF:**

**“Misure di prevenzione e contrasto alle frodi e agli illeciti in danno del PNRR”**

**“I principali indicatori di rischio di frode nel PNRR”**

**GOVERNANCE**

**Aspetti chiave**

Il coordinamento della strategia antifrode del PNRR è svolto di concerto tra l'Ispettorato generale per il PNRR istituito presso il MEFRGS (IG PNRR), il quale riveste compiti di supporto operativo all'attuazione del PNRR con particolare riguardo agli ambiti connessi al monitoraggio, gestione finanziaria, rendicontazione e controllo, e la Struttura di missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale assicura il necessario supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano (decreto-legge 24 febbraio 2023 n.13 convertito con legge del 21 aprile 2023, n. 41 e dal decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con legge del 29 aprile 2024, n.56). Il quadro di governance in materia di politica antifrode è stato da ultimo aggiornato con l'estensione anche al PNRR delle funzioni previste dall'articolo 3, comma 1, del DPR 14 maggio 2007, n. 91 in capo al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF) di cui all'articolo 54, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, al fine di rafforzare la strategia unitaria delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e agli altri illeciti sui finanziamenti connessi al PNR, alle politiche di coesione relative al ciclo di programmazione 2021 - 2027 e ai fondi nazionali a questi comunque correlati.

Nell'ambito del modello di “governance” per l'attuazione del PNRR definito dal Decreto Legge n.77 del 2021 è previsto che ogni Amministrazione Centrale responsabile di Interventi, adotti, tra le altre, anche “le iniziative necessarie a pre-





	<p>venire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi”. Pertanto, tra le diverse iniziative sviluppate ai fini del rafforzamento degli strumenti di prevenzione e individuazione di possibili condotte illecite, il Dipartimento per la Trasformazione Digitale in data 15 giugno 2022 ha adottato la Politica per il contrasto alle frodi “PNRR: L’IMPEGNO PER IL CONTRASTO ALLE FRODI” (di seguito Politica) con l’obiettivo di ribadire “l’impegno a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà”. L’efficace attuazione della sopra richiamata Politica non può prescindere dal considerare l’articolato e complesso livello di “decentramento” che caratterizza le fasi di realizzazione del PNRR che si contraddistingue per la presenza anche di operazioni “a regia”. Dette operazioni prevedono l’affidamento a ben determinati Soggetti Attuatori le responsabilità di gestire le procedure di selezione degli operatori economici esecutori dell’intervento (es. bandi di gara) e la responsabilità dell’esecuzione delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo e rendicontazione.</p>
<p><b>Strumenti di tutela e prevenzione</b></p>	<p>Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), discendente dall’articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190, è il documento con valore programmatico volto a prevenire fenomeni di corruzione e garantire la trasparenza. A seguito dell’entrata in vigore del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 “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” che ha previsto, all’art. 6, l’adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (cd. PIAO), la pianificazione relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza è divenuta parte integrante, insieme agli altri strumenti di pianificatori espressamente indicati, del suddetto Piano integrato di attività e organizzazione. Il PIAO, il cui contenuto è delineato dal D.M. 30 giugno 2022 n.132, è una misura che concorre</p>





	all'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR, per mettere a sistema e massimizzare l'uso delle risorse disponibili.
<b>Disciplina specifica di riferimento</b>	<p><b>DTD Circolare n. 1 dell'11 luglio 2022: Politica per il contrasto alle frodi e alla corruzione e per prevenire i rischi di conflitti di interesse e di doppio finanziamento</b></p> <p>Decreto del Coordinatore dell'UdM n. 4 del 14 giugno 2022, con il quale è stato costituito il "Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode"</p> <p>Nota prot. DTD_PNRR-254-P-17.03.2022, recante la designazione del "Referente antifrode"</p>
<b>Info aggiuntive</b>	<p>I Soggetti Attuatori sono tenuti ad assicurare che le attività di competenza siano realizzate in modo tale da garantire una sana gestione finanziaria delle iniziative anche attraverso i seguenti presidi di prevenzione e controllo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sensibilizzare il proprio personale al rigoroso rispetto dei principi di sana e corretta gestione e, più in particolare, di quelli richiamati nella Politica;</li> <li>• garantire che sia effettivamente funzionante un adeguato sistema di controllo interno nel loro ambito di responsabilità volto anche a prevenire e individuare le frodi;</li> <li>• svolgere controlli per monitorare possibili situazioni di conflitto di interesse e per evitare il rischio di doppio finanziamento;</li> <li>• adottare adeguate misure correttive a fronte di presunte condotte illecite ovvero erogazioni finanziarie non dovute.</li> </ul>
<b>CONFLITTI DI INTERESSI</b>	
<b>Aspetti chiave</b>	<p>Esiste un conflitto d'interessi quando "l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona che partecipa all'esecuzione del bilancio è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto". Si tratta, nello specifico, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale, anche laddove non ne tragga un beneficio effettivo</p>



<b>Strumenti di tutela e prevenzione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dichiarazione di assenza di conflitto di interessi</li> <li>• verifica a campione sulle auto-dichiarazioni attestanti l'insussistenza del conflitto di interesse</li> <li>• obbligo all'astensione dalle attività in cui possano riscontrarsi gravi ragioni di convenienza, disciplinato dal "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"</li> </ul>
<b>Disciplina specifica di riferimento</b>	<p>Comunicazione della Commissione <b>"Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario"</b> (2021/C 121/01)</p> <p>D.Lgs. n. 36 del 2023 (Codice dei contratti) Art. 16. (Conflitto di interessi)</p> <p>Circolare RGS n. 13 del 28 marzo 2024: <b>Appendice tematica PNRR - Conflitto di interessi</b></p> <p>Circolare UdM DTD "Misure di prevenzione e contrasto dei possibili conflitti di interesse" del 28 luglio 2022</p>
<b>Info aggiuntive</b>	<p>Per la <b>selezione dei progetti e/o dei soggetti attuatori</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nella fase di <b>predisposizione del bando</b>, occorre inserire nell'avviso/bando l'obbligo da parte del proponente – legale rappresentante o del titolare effettivo, ove non coincidente con il rappresentante, di rilasciare una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi nei confronti dell'Amministrazione/Ente delegato alla selezione;</li> <li>• nella fase di <b>affidamento di incarichi al personale (interno ed esterno)</b> direttamente coinvolto nella procedura di selezione dei progetti, l'Amministrazione/Ente esterno a questa delegato deve provvedere, prima di affidare l'incarico, ad acquisire le dichiarazioni di assenza di conflitto d'interessi del personale stesso, soprattutto per Responsabili del procedimento, membri di Commissione di valutazione, Dirigente di ufficio/struttura o titolare di organo di governo dell'Amministrazione/Ente esterno competente alla selezione, soggetti che comunque hanno avuto un ruolo significativo, tecnico o amministrativo, nella predisposizione degli atti della procedura.</li> </ul> <p>Per la fase di <b>istruttoria delle domande di partecipazione all'Avviso/Bando</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• verifica formale del 100% dei dati forniti e delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi rese</li> </ul>



dai partecipanti, verificando, in particolare, la comunicazione dei dati del titolare effettivo, l'avvenuto rilascio delle dichiarazioni, la loro correttezza formale e conformità alla normativa vigente.

Per la fase di **stipula della Convenzione/Atto d'obbligo e/o atto di ammissione a finanziamento** e assegnazione risorse:

- l'Amministrazione/Ente esterno delegato alla selezione deve chiedere al Soggetto attuatore selezionato l'eventuale comunicazione in cui viene indicato il dato aggiornato sulla titolarità effettiva, solo qualora sia cambiato rispetto alla precedente comunicazione.

Per la **procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti**:

- nella fase di predisposizione ed approvazione dell'Avviso/Bando di gara, va inserito l'obbligo di rilascio, da parte dei partecipanti, di una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi riferita alla stazione appaltante;
- per le gare di importo inferiore a 40.000 euro, l'art. 52 del Codice dei contratti prevede che gli operatori economici attestino il possesso dei requisiti con dichiarazione sostitutiva di notorietà (DSAN);
- nelle gare di importo pari o superiore a 40.000 euro tale dichiarazione deve essere resa tramite la compilazione del Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) e, relativamente al conflitto d'interessi, deve avere un tenore molto ampio, in quanto il partecipante deve precisare se è o meno a conoscenza di conflitti come indicato nella legislazione nazionale, nell'avviso pertinente o nei documenti di gara dovuti alla sua partecipazione alla procedura d'appalto e, in caso affermativo, deve fornire informazioni dettagliate sulle modalità con cui è stato risolto il conflitto d'interessi;
- per la fase di affidamento di incarichi al personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nella procedura di selezione dei progetti, il personale del Soggetto attuatore/Stazione appaltante esterna (fra cui il Responsabile Unico di Progetto, i Commissari di gara, il Dirigente competente alla stipula del contratto o preposto all'unità organizzativa deputata alla procedura di affidamento, il titolare dell'organo di governo dell'amministrazione aggiudicatrice, i soggetti, anche esterni, che hanno avuto un ruolo significativo, tecnico o ammi-



nistrativo, nella predisposizione degli atti di gara), deve rendere, per ogni singola gara, al momento dell'assegnazione dell'incarico, una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi, con riferimento ad attività professionali e lavorative pregresse, interessi finanziari ed altre aree a tal fine rilevanti. Il Soggetto attuatore/Stazione appaltante esterna deve provvedere alla verifica del 100% di tali dichiarazioni, con riferimento all'avvenuto rilascio, alla correttezza formale, alla conformità alla normativa, nonché procedere, se, necessario, alla modifica delle nomine, considerando anche i dati relativi al titolare effettivo qualora diverso dal legale rappresentante;

- per la fase istruttoria delle domande di partecipazione alla gara, il Soggetto attuatore/Stazione appaltante esterna, prima dell'aggiudicazione dell'appalto, deve provvedere all'esecuzione al 100% del controllo formale delle dichiarazioni dei partecipanti all'Avviso/Bando in tema di prevenzione del conflitto d'interessi, anche rispetto alle titolarità effettive;
- per la fase di stipula del contratto d'appalto, in coerenza con la disciplina generale del codice dei contratti pubblici, il bando di gara deve prevedere che l'operatore economico nei cui confronti è stata disposta la proposta di aggiudicazione produca, solo in caso di intervenute modifiche delle informazioni già rese, una comunicazione in cui si riporta il nuovo dato sulla titolarità effettiva. La Stazione appaltante effettua un controllo sulle dichiarazioni acquisite con riferimento al titolare effettivo dell'operatore nei cui confronti è stata proposta l'aggiudicazione, oltre che sulle dichiarazioni eventualmente aggiornate rilasciate dal personale interno ed esterno della Stazione stessa.

I **controlli sulle dichiarazioni** possono essere effettuati utilizzando apposite banche dati delle PP.AA. (ad es. ANPR, Telemaco, Amministrazione Trasparente, Anagrafe delle prestazioni del DFP)

Per la **fase di rendicontazione delle spese**:

- il Soggetto attuatore effettua i controlli sul conflitto d'interessi sulla base dei medesimi documenti eventualmente già prodotti in occasione delle verifiche operate sulla procedura di gara.



DOPPIO FINANZIAMENTO	
<b>Aspetti chiave</b>	<p>Il Regolamento (UE) 2021/241, all'art. 9, vieta sia il doppio finanziamento nell'ambito del dispositivo e di altri Programmi dell'Unione europea sia il cumulo dei finanziamenti qualora questo porti al superamento del 100% dell'importo del progetto.</p> <p>Il <b>divieto di doppio finanziamento</b> espressamente previsto 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.</p> <p>Il diverso concetto di "<b>cumulo</b>", si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo, appunto, "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento.</p> <p>Per il PNRR, oltre a quanto precede il concetto di "duplicazione dei finanziamenti" trova declinazione: i) <b>a livello di Misura</b>, in quanto non è possibile prevedere un sostegno da parte di altri fondi UE per la copertura dei costi stimati per le attività di ciascuna Misura PNRR necessarie al raggiungimento dei relativi milestone e target finanziati dal RRF; ii) <b>a livello di progetto</b>, in quanto le spese per l'attuazione dei progetti relativi alle Misure finanziate dall'RRF e che concorrono al conseguimento della performance non possono essere coperte con altri fondi dell'UE.</p> <p>Nel caso del PNNR, il <b>divieto del doppio finanziamento appare "rafforzato"</b>, in quanto emerge un divieto assoluto di cumulo sulle stesse spese a valere sia sugli altri Programmi europei, sia su altre misure finanziate con le risorse del PNRR, sia sulle risorse previste dal Bilancio statale.</p>
<b>Strumenti di tutela e prevenzione</b>	<p>Il Soggetto attuatore ovvero realizzatore è tenuto a rendere la propria <b>dichiarazione di assenza della duplicazione dei finanziamenti</b> nella fase di presentazione della propria proposta progettuale nei confronti dell'Amministrazione centrale titolare di Misure PNRR (ovvero, dove previsto, dell'Ente delegato esterno).</p> <p>Le funzionalità del Sistema <b>ReGiS</b> consentono di verificare e monitorare, attraverso un'unica banca dati, i progetti finanziati dal PNRR. A ciò si aggiunge lo strumento del Codice Unico di Progetto (CUP) che, associato a ciascun progetto, consente la verifica in</p>



	<p>tema di frequenza, similarità e doppio finanziamento di progetti e di Soggetti coinvolti nella loro attuazione. L'interoperabilità del sistema informativo ReGiS con le altre banche dati nazionali/internazionali disponibili (es RNA, ARACHNE, Piattaforma nazionale Anti-frode – PIAF) garantisce una gestione integrata dei flussi informativi e tale da ridurre ulteriormente i livelli di rischio legati al cumulo o al doppio finanziamento.</p> <p>I Soggetti attuatori e sub-attuatori, prima della domanda di erogazione del finanziamento, svolgono i controlli ordinari amministrativo – contabili nonché i controlli di gestione ordinari su tutti gli atti di competenza amministrativi, contabili e fiscali, direttamente o indirettamente collegati alle spese sostenute (ad es. atti di approvazione SAL, certificati di regolare esecuzione, certificati di pagamento, impegni contabili, provvedimenti di liquidazione, bonifici/mandati di pagamento delle spese etc.), anche ai fini della dichiarazione di assenza della duplicazione dei finanziamenti. In particolare, svolgono un controllo dei documenti giustificativi di spesa emessi dal fornitore (fattura), andando a verificare la presenza, su tali documenti, degli elementi obbligatori di tracciabilità previsti dalla normativa vigente e, in ogni caso, degli elementi necessari a garantire l'esatta riconducibilità delle spese al progetto finanziato come CUP, CIG, c/c per la tracciabilità flussi finanziari, indicazione riferimento al titolo dell'intervento e al finanziamento da parte dell'Unione europea – Next Generation EU.</p>
<b><i>Disciplina specifica di riferimento</i></b>	<p>Circolare RGS n. 13 del 28 marzo 2024 - <b>Appendice tematica PNRR - La duplicazione dei finanziamenti</b></p> <p><b>Circolare RGS del 14 ottobre 2021, n. 21</b></p> <p><b>Circolare RGS del 31 dicembre 2021, n. 33</b></p> <p><b>SI.GE.CO DTD Testo integrale - settembre 2024 (PDF)</b></p> <p><b>Allegati - settembre 2024 (ZIP)</b></p> <p><b>Linee guida per i Soggetti Attuatori individuati tramite Avvisi Pubblici a Lump Sum - dicembre 2024</b></p>



**Info aggiuntive**

Il DTD ha previsto delle specifiche procedure sostitutive atte a prevenire e mitigare il rischio di doppio finanziamento.

Realizza uno specifico **controllo che si basa sui CUP**. In particolare, Il Dipartimento agisce in cooperazione con il DIPE in qualità di amministratore del Sistema CUP.

Per ciascun **Avviso a lump sum**, su richiesta del Dipartimento, il DIPE predispone un apposito template che guida il SA nel corretto inserimento nel sistema CUP delle informazioni relative al progetto; successivamente dalla piattaforma PA digitale 2026, vengono effettuate estrazioni massive dei CUP e inviate al DIPE dal Coordinatore dell'UDM. Il DIPE restituisce la banca dati con il dettaglio del corredo informativo di tutti i CUP sulla quale il DTD svolge l'analisi dei dati e individua eventuali casistiche da approfondire (ad esempio i casi di CUP inesistenti).

Successivamente, viene effettuato un controllo incrociato con gli OpenData da [OpenCoesione.gov.it](https://opendata.opencoesione.gov.it) (progetti dei cicli di programmazione 2017-2013 e 2014-2020- Fondi SIE e FSC), in modo da verificare eventuali riutilizzi di CUP già staccati per altri progetti finanziati dall'Unione Europea. Soprattutto in tali casi, infatti, può annidarsi il rischio del doppio finanziamento a valere sui fondi europei.

I Soggetti attuatori garantiscono che la documentazione afferente i progetti sia sempre corredata del CUP di cui all'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, a partire dal momento di avvio dei procedimenti ed in tutte le successive transazioni, quali l'emissione di ordini di impegno e di pagamento e la ricezione e registrazione di fatture riguardanti i progetti finanziati dal PNRR.





## TITOLARE EFFETTIVO

**Aspetti chiave**

L'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, al paragrafo 2, lettera d), stabilisce, tra gli altri, l'obbligo, da parte degli Stati Membri, di raccogliere e garantire l'accesso a specifiche informazioni, tra le quali 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'articolo 3, punto 6, della Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Secondo la vigente normativa antiriciclaggio, che ha recepito la Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, per **titolare effettivo** si intende la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività e/o possiede o controlla il cliente.

Nell'ordinamento nazionale, si tengono altresì presenti i criteri per la determinazione della titolarità effettiva di clienti (soggetti) diversi dalle persone fisiche di cui all'art. 20 del D.lgs. 231/2007.

Nel caso di un'**entità giuridica**, si tratta di quella persona fisica – o le persone – che, possedendo la suddetta entità, ne risulta beneficiaria.

Tutte le entità giuridiche devono perciò essere dotate di titolare effettivo, fatta eccezione per imprese individuali, liberi professionisti, procedure fallimentari ed eredità giacenti, in questi casi non è necessario individuare il Titolare Effettivo in quanto il "Titolare" corrisponde al soggetto stesso.

L'identificazione del titolare effettivo, pertanto, rappresenta una delle principali misure per la mitigazione di alcuni rischi in materia di compliance/antifrode tra cui il rischio di infiltrazioni mafiose o il rischio di riciclaggio di denaro, nonché un elemento fondamentale a supporto della verifica di eventuali conflitti d'interessi. Comunemente, vengono applicati **3 criteri alternativi per l'individuazione del titolare effettivo**:

1. **criterio dell'assetto proprietario**: si individua il titolare/i effettivo/i quando una o più persone detengono una partecipazione del capitale societario superiore al 25%. Se questa percentuale di partecipazione societaria è controllata da un'altra entità giuridica non persona fisica, è necessario risalire la catena proprietaria fino a trovare il titolare effettivo;

2. **criterio del controllo**: sulla base di questo criterio si provvede a verificare chi è la persona, o il gruppo di persone, che tramite il possesso della maggioran-



	<p>za dei voti o vincoli contrattuali, esercita/no maggiore influenza all'interno del panorama degli stakeholders. Questo criterio è utilizzabile nel caso in cui non si riuscisse a risalire al titolare effettivo con l'analisi dell'assetto proprietario (cfr. punto 1);</p> <p>3. <b>criterio residuale:</b> questo criterio stabilisce che, se non è stato individuato il titolare effettivo utilizzando i precedenti due criteri, quest'ultimo vada individuato in colui che esercita poteri di amministrazione o direzione della persona giuridica.</p>
<b>Strumenti di tutela e prevenzione</b>	<p>Il Soggetto attuatore dovrà rilevare specifici dati, garantendone la disponibilità e il relativo accesso, tra questi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• il nome del destinatario finale dei fondi;</li> <li>• il 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;</li> <li>• 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'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio e degli indirizzi in materia di Antiriciclaggio con riferimento all'attuazione del PNRR contenuti anche negli atti adottati dalla UIF;</li> <li>• un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione.</li> </ul>
<b>Disciplina specifica di riferimento</b>	<p><b>Circolare MEF del 15 settembre 2023, n. 27</b></p> <p><b>Allegato alla Circolare del 15 settembre 2023, n. 27</b> - Adozione dell'Appendice tematica Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par. 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.</p> <p><b>Circolare MEF del 14 aprile 2023, n. 16</b> " Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori"</p>



	<p><b>DTD Circolare UDM del 23 settembre 2022 n.2: Tutela della sana gestione finanziaria –Indicazioni ai fini dell’attuazione degli interventi</b></p> <p><b>DTD Circolare UDM del 18 ottobre 2023 n. 5 : Ulteriori indicazioni ai fini della rilevazione dei titolari effettivi</b></p> <p><b>Linee guida per i Soggetti Attuatori individuati tramite Avvisi Pubblici a Lump Sum - dicembre 2024</b></p>
<b>Info aggiuntive</b>	<p>La raccolta delle “titolarità effettive” dei destinatari dei fondi/appaltatori PNRR viene garantita dalla acquisizione della documentazione (DSAN e verifiche) al <b>fascicolo di progetto</b> ovvero attraverso la registrazione, all’interno del <b>sistema informativo ReGiS</b>, dei dati comunicati dai destinatari dei fondi/appaltatori circa le proprie titolarità effettive.</p> <p>Sono previsti appositi template, mediante i quali, sia gli Enti pubblici che gli Enti privati, che partecipano alle fasi amministrative (selezioni/gare), forniscono i dati delle proprie titolarità effettive al momento dell’ammissione a finanziamento del progetto ovvero dell’aggiudicazione dell’appalto.</p> <p>Apposite funzionalità di ReGiS permettono, grazie all’interoperabilità del sistema informativo con altri sistemi informativi esterni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• di recuperare le informazioni d’interesse sugli Enti/operatori economici privati (anagrafica completa, strutture societarie, informazioni finanziarie, azionariato e partecipazioni, ecc.) qualora questi censiti all’interno di ReGiS con ruoli: “Attuatore del progetto”, “Soggetto intermediario/sub-attuatore”, “Destinatario finale” o di un “Aggiudicatario”, singolo o in forma associata, ed eventualmente di un “Subappaltatore” delle procedure di gara;</li> <li>• rappresentano un supporto ad hoc per le Amministrazioni e per i Soggetti attuatori ai fini dei controlli di competenza, in particolare quelli riferiti ad eventuali conflitti di interessi in capo ai “titolari effettivi”.</li> </ul> <p>L’Amministrazione/Ente attuatore esterno delegato è chiamato a svolgere sulle comunicazioni rese in merito alla titolarità effettiva dai soggetti proponenti nelle <b>procedure di selezione e dei partecipanti alla gara</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controlli formali al 100% dei dati forniti da tutti partecipanti (anche attraverso visure camerali);</li> <li>• controlli specifici sui dati resi dai Soggetti selezionati/destinatari dei fondi PNRR o dall’aggiudicata-</li> </ul>



rio/contraente, che si sostanziano nella verifica della corretta raccolta dei suddetti dati.

La titolarità effettiva deve essere dichiarata dal 100% degli operatori economici partecipanti alla procedura di gara. La verifica dei dati deve essere svolta sull'aggiudicatario.

Gli stessi Soggetti attuatori effettuano la verifica sui dati resi dall'aggiudicatario in merito al titolare effettivo in fase di verifica requisiti ex art. 99 D.Lgs. 36/2023. L'art. 94 co. 3 individua infatti i soggetti nei cui confronti operano le cause di esclusione automatica e non, rispetto ai quali devono essere effettuati i controlli.

In caso di ricorso al subappalto la comunicazione dei dati relativi al titolare effettivo e le relative attività di verifica dovranno essere svolte anche sul soggetto terzo subappaltatore. In caso di Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI), o di altre forme aggregative aventi analoga valenza giuridica, tali controlli dovranno essere eseguiti su tutti gli operatori economici che fanno parte del Raggruppamento.

Inoltre i Soggetti attuatori sono chiamati ad attestare, in fase di **presentazione di un Rendiconto di Progetto**, di aver provveduto alla raccolta dei dati riferiti alla titolarità effettiva dei destinatari dei fondi/appaltatori, in esito allo svolgimento delle procedure previste (attraverso la sottoscrizione all'interno del sistema informativo ReGiS dell'"Attestazione delle verifiche sul Rendiconto di Progetto"). La raccolta dei dati sulle titolarità effettive viene garantita dal caricamento delle comunicazioni rese dai destinatari dei fondi/appaltatori e delle "visure" estratte da sistemi informativi esterni all'interno della sezione ad hoc prevista di ReGiS.

Mentre negli **Avvisi pubblici a lump sum** per quanto riguarda gli obblighi connessi alla rilevazione del titolare effettivo, il Soggetto attuatore, deve:

- fornire al DTD, sulla Piattaforma PA Digitale2026, i dati del titolare effettivo del fornitore/dei fornitori;
- acquisire tempestivamente e tenere agli atti del proprio fascicolo di progetto, la dichiarazione a firma del titolare effettivo sulla mancanza di conflitto di interessi.

Tale attività deve essere tracciata secondo quanto previsto dalle "Indicazioni operative sulla documentazione oggetto di controlli formali per l'erogazione dei lump sum" (All. A alle Linee guida per i Soggetti Attuatori degli Avvisi a lump sum).



# Il sistema Anci a supporto della digitalizzazione dei Comuni



---

Via dei Prefetti, 46 - 00186 Roma  
[trasformazionedigitale@anci.it](mailto:trasformazionedigitale@anci.it)

[www.sistemacomunidigitali.anci.it](http://www.sistemacomunidigitali.anci.it)



**DIPARTIMENTO**  
PER LA TRASFORMAZIONE  
DIGITALE



**Finanziato  
dall'Unione europea**  
NextGenerationEU