

Ministero della Giustizia

Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR

GRUPPO OPERATIVO PER AUTOVALUTAZIONE RISCHIO FRODE (GARF)

Relazione accompagnatoria Tool fraud risk assessment

Nota metodologica di compilazione

versione 1.0 adottata il 03 giugno 2025

1. LA PROCEDURA E I CRITERI DI QUANTIFICAZIONE DEL RISCHIO

In coerenza con i principi e gli orientamenti comunitari definiti, in particolare, nella nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” e, nel rispetto delle Linee guida di compilazione del Tool fraud risk assessment fornite dal MEF, l'autovalutazione del rischio frode è stata svolta dal GARF seguendo 5 fasi essenziali.

FASE 1 “Quantificazione del rischio lordo”: quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutando *probabilità x impatto*, in assenza di controlli esistenti o previsti

IMPATTO

	Generale in termini di reputazione	Specifico rispetto ad obiettivi dell'Amministrazione
1	Impatto lieve	Lavoro supplementare, con conseguenti ritardi per altri processi
2	Impatto moderato	Ritardi nel raggiungimento di obiettivi operativi
3	Impatto considerevole, ad esempio qualora la natura della frode sia particolarmente grave o siano coinvolti più beneficiari	Compromissione del raggiungimento di obiettivi operativi e/o ritardi nel raggiungimento di obiettivi strategici
4	Inchiesta formale da parte di soggetti esterni all'Amministrazione, ad esempio il Parlamento e/o la stampa	Messa a repentaglio del raggiungimento di obiettivi strategici

PROBABILITA'

1	Non si verificherà quasi mai
2	Si verificherà raramente
3	Si verificherà di tanto in tanto
4	Si verificherà spesso

In fase di quantificazione del rischio lordo, la metodologia prescelta dal Gruppo, tiene conto dei seguenti criteri di riferimento ai fini della stima della *probabilità* e dell'*impatto*, mutuati dagli elementi di valutazione utilizzati nella predisposizione della sottosezione 2.3 “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO del Dicastero (ultimo aggiornamento 2025-2027):

Probabilità di accadimento futuro (potenziale): quantificata con scala crescente da 1 a 4, in base a:

- a) complessità degli interessi “esterni”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo, nonché il coinvolgimento di più amministrazioni in fasi successive per il conseguimento del risultato (controlli esclusi), comporta un aumento della probabilità del rischio;
- b) precedenti disciplinari o giudiziali del personale coinvolto nella gestione del processo per eventi corruttivi: se il processo è già stato oggetto di eventi corruttivi in passato, presenta delle caratteristiche che rendono più facilmente attuabili gli eventi corruttivi, aumentando la probabilità del rischio (Si precisa che sono presi in considerazione esclusivamente gli eventi corruttivi relativi ai processi di “Gestione dei fondi PNRR e dei fondi strutturali”, “Acquisizione e gestione del personale”, “Contratti pubblici” e “Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio” – secondo la distinzione in Aree propria della procedura di gestione del rischio – in quanto di stretta attinenza agli interventi PNRR di competenza del Ministero);
- c) discrezionalità del processo: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale, in assenza di strumenti di trasparenza sostanziale, determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- d) livello di informatizzazione delle procedure: una scarsa automatizzazione delle procedure comporta minore tracciabilità e controllabilità del processo, aumentando la probabilità del rischio.

Impatto (reputazionale e rispetto agli obiettivi): quantificato con scala crescente da 1 a 4, in base a:

- a) impatto organizzativo/impatto strategico: l'incidenza sul normale svolgimento dei processi organizzativi di gestione, dal mero ritardo operativo fino alla compromissione del raggiungimento dell'obiettivo strategico (*mancata produzione di valore pubblico*, criterio mutuato dal PIAO/PNA), aumenta l'impatto del rischio;
- b) impatto economico/finanziario: la maggiore entità del danno collegato alla perdita dell'investimento o al mancato riconoscimento di spese sostenute e/o al costo dei contenziosi, aumenta il rischio;

- c) *impatto reputazionale*: la pubblicazione sui *media* di eventi analoghi, le interrogazioni/inchieste parlamentari, aumentano l'impatto del rischio;
- d) *impatto sull'immagine*: il coinvolgimento di soggetti in posizione apicale nell'organizzazione aumenta l'impatto del rischio.

Attività di quantificazione del rischio lordo:

Si escludono, preliminarmente, gli eventi di rischio presenti nel format di *Tool*, ma ritenuti *non applicabili/non pertinenti* all'organizzazione di riferimento in base alle motivazioni riportate nel campo *Note* del *Tool* stesso (sono i rischi che corrispondono al Livello 0).

Dopo aver inserito gli eventi di rischio specifico *ulteriori* - individuati dal Gruppo in considerazione delle caratteristiche organizzative/procedurali dell'Amministrazione - si procede a stimare la *probabilità* e l'*impatto* di ciascun rischio, tenendo conto della valutazione di rilevanza dei *criteri di probabilità* e dei *criteri di impatto* sopra individuati e specificati.

Per tutti i rischi ritenuti *applicabili* all'esito della suddetta valutazione preliminare, si assume che il Livello di *probabilità* e il Livello di *impatto* siano pari a 1, ritenendo, di base, che tutti i criteri di valutazione sopra individuati siano potenzialmente presenti ma non assumano carattere di *rilevanza*.

Laddove uno o più criteri, invece, siano considerati *rilevanti* in relazione allo specifico rischio oggetto di valutazione, la *probabilità* e/o l'*impatto* aumentano di livello, fino ad un massimo di 4. Ai fini della quantificazione, il livello viene aumentato di 1 (+1) per ciascuno dei criteri considerati *rilevanti*. I criteri considerati rilevanti sono riportati nel *Tool* in calce alla colonna del rischio lordo.

Qualora alcuni criteri di *probabilità* e *impatto* siano valutati come *particolarmente rilevanti*, il livello potrà essere incrementato anche oltre 1 (+2,+3).

Ciò consente di quantificare i Livelli 2, 3 o 4 di *impatto* e di *probabilità* di rischio lordo, correlati alla *concomitante rilevanza* di più criteri di rischio (es. di quantificazione di *impatto*: rischio con presenza di impatti organizzativi e di impatti di immagine *rilevanti* → Livello di impatto valutato $1+(1+1)=3$).

FASE 2 “Valutazione efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo”: il Gruppo effettua una ricognizione dei controlli e dei presidi già esistenti – in quanto previsti dal quadro normativo di riferimento, da procedure interne all'AT o da procedure specifiche previste dal Si.Ge.Co. per l'attuazione del PNRR (in vigore versione 4.0) – e indica la documentabilità e verificabilità dei controlli stessi (SI/NO), procedendo, successivamente, ad una valutazione della loro *efficacia* nella riduzione del rischio in termini di efficacia *alta, media o bassa*.

In sede di valutazione dell'*efficacia*, il Gruppo tiene conto della maggiore efficacia dei controlli comprovati dalla presenza di attestazioni/dichiarazioni sottoscritte, documenti protocollati/tracciabili, redazione di verbali, registri presenze, compilazione di check list e/o di registri/format di controllo, etc.

FASE 3 “Valutazione del rischio netto”: considerati i *controlli esistenti* e valutata la loro *efficacia* in termini di riduzione della probabilità e/o dell’impatto del rischio lordo (FASE 2), il Gruppo ottiene la quantificazione del cd. *rischio netto o residuo*, che restituisce la situazione allo stato attuale dei controlli già in essere.

FASE 4 “Predisposizione del cd. Piano di azione” e FASE 5 “Definizione del cd. rischio target”: sono fasi meramente eventuali, in cui l’AT è chiamata ad adottare misure “*efficaci e proporzionate*”, ovvero controlli *supplementari* per attenuare il rischio netto, qualora esso risulti significativo e/o critico, definendo il livello di rischio che la stessa considera tollerabile (cd. *rischio target*).

2. GLI INTERVENTI DI COMPETENZA

Le Misure di competenza del Ministero includono Riforme ed Investimenti. Le Riforme, ad eccezione della Digitalizzazione della giustizia penale, non comportano l’utilizzo di risorse PNRR. Per quanto d’interesse all’autovalutazione del rischio frode, quindi, sono presi in esame i seguenti interventi, come assegnati in base al Decreto del Ministro della giustizia del 18 ottobre 2022 (*in corso di aggiornamento*) recante l’*“Individuazione delle articolazioni ministeriali competenti per materia alla realizzazione degli interventi necessari al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi assegnati al Ministero della Giustizia in ambito PNRR”* e le note del Capo di Gabinetto prot. m_dg.GAB.11/12/2024.0048689.U e m_dg.GAB.26/02/2025.0008050.U:

- **intervento a titolarità M1C1-I1.8 “Investimento in capitale umano per rafforzare l’Ufficio del Processo e superare la disparità fra i tribunali”**: la competenza è attribuita al Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi – Direzione generale del personale e della formazione. Per il suddetto Investimento in Capitale Umano le risorse PNRR stanziare sono pari ad € 2.268.050.053,73;
- **intervento a titolarità M1C1-R1.8 “Digitalizzazione della giustizia”**: la competenza è affidata al Dipartimento per l’innovazione tecnologica della Giustizia. In attesa del nuovo Decreto di ridefinizione delle competenze attuative, la realizzazione è affidata, *pro tempore*, alla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa. Per il suddetto intervento le risorse PNRR stanziare sono pari ad € 36.000.000,00;
- **intervento a regia M2C3-I1.2 “Efficientamento degli edifici giudiziari”**: la competenza è affidata al Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi - Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie – mentre i Soggetti Attuatori (SA) sono individuati *ex lege* nei Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche del MIT, nel Comune di Venezia e nell’Agenzia del Demanio. Per il suddetto Investimento in Edilizia Giudiziaria le risorse PNRR stanziare sono pari ad € 411.739.000,00.

Come sarà evidenziato nel corso dell'analisi, meritano considerazione anche i Target statistici M1C1-45, 46, 47, 48 relativi ai dati di arretrato giudiziario e durata dei procedimenti (DT).

Nella valutazione si è tenuto conto che negli interventi *a titolarità*, la responsabilità e l'attuazione dell'intervento sono rimesse interamente al Ministero, che si avvale dell'articolazione competente e degli uffici dell'Unità di Missione. Negli interventi *a regia*, la responsabilità dell'intervento è rimessa al Ministero che si avvale per l'attuazione dei SA, responsabili della realizzazione dei progetti. Ad essi l'Amministrazione ha fornito indicazioni e supporto nell'attuazione (linee guida, manualistica, istruzioni operative, strumenti di controllo). Sui SA gravano, tra l'altro, obblighi di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dei progetti stessi.

3. L'ANALISI DEI 5 PROCESSI DI GESTIONE DELLE MISURE DI COMPETENZA

Processo 1 "Selezione dei richiedenti" (SR1-SR12) da parte delle Amministrazioni Centrali e dei Soggetti Attuatori: nella compilazione della sezione il Gruppo ha tenuto conto che gli interventi di competenza del Dicastero (Investimento in capitale umano M1.C1-I1.8; Riqualificazione dell'edilizia giudiziaria M2.C3-I1.2; Digitalizzazione del processo penale di I grado M1.C1-R1.8) *non prevedono la selezione di proponenti* in quanto non è prevista l'emanazione di avvisi per la selezione dei Soggetti Attuatori (beneficiari dei finanziamenti). In particolare:

- a) per le procedure di reclutamento del personale, il Ministero/Amministrazione attuatrice, ai sensi dell'articolo 35, comma 5, d.lgs. 165/2001, come modificato dal d.lgs. 75/2017, è ricorso alla Commissione RIPAM, la quale si avvale del personale del Forze PA per lo svolgimento delle procedure selettive;
- b) per gli interventi di edilizia giudiziaria, il Ministero si avvale, come già esplicitato, di Soggetti Attuatori pubblici cui spetta *ex lege* la competenza sullo specifico edificio, ovvero dei Provveditorati alle Opere Pubbliche, Agenzia del Demanio e Comune di Venezia;
- c) per la digitalizzazione del processo penale di I grado, la procedura viene svolta facendo ricorso agli strumenti di acquisto messi a disposizione dalla Centrale di Committenza Nazionale CONSIP.

Inoltre, non sono stati finanziati "progetti in essere" né sono previsti "aiuti di Stato".

Pertanto, i rischi da SR1 a SR9 sono stati indicati come *non applicabili*.

Sono stati aggiunti nr. 3 rischi specifici (SR10, SR11 e SR12) in merito a possibili irregolarità nel processo di *selezione dei progetti* da ammettere a finanziamento, *conflitto d'interessi* e *doppio finanziamento*, formulati in conformità alle procedure di gestione degli interventi di competenza del Dicastero.

Il *rischio netto* nell'ambito del **Processo 1 Selezione dei richiedenti** non supera il livello 3.

Il **rischio SR10** relativo al *conflitto di interesse da parte del destinatario dei fondi* è valutato come potenzialmente impattante dal punto di vista *organizzativo, reputazionale* e di *immagine* (livello 4) con una probabilità livello 2 collegata alla *discrezionalità* del processo. Il rischio complessivo lordo è quantificato a livello 8, mitigato, tuttavia, dalle procedure di controllo in essere (misure organizzative, procedurali e formative), ad un livello di tollerabilità 3.

Il **rischio SR11** relativo al *doppio finanziamento* è valutato potenzialmente impattante dal punto di vista *economico/finanziario* (livello 2) con probabilità livello 2, collegata alla *discrezionalità* del processo. Il rischio complessivo lordo è quantificato a livello 4, mitigato dalle procedure di controllo in essere (misure organizzative e procedurali), ad un livello di tollerabilità 1.

Il rischio **SR12** relativo ad *irregolarità nel processo di selezione dei progetti da ammettere a finanziamento* è valutato potenzialmente impattante dal punto di vista *economico/finanziario* e *strategico* (livello 3) con probabilità livello 3, collegata alla potenziale presenza di *interessi esterni* e alla *discrezionalità* del processo. Il rischio complessivo lordo, sebbene quantificato a livello 9, risulta mitigato dall'efficacia delle procedure di controllo in essere (misure organizzative, procedurali e formative), ad un livello di tollerabilità 2.

Processo 2 “Attuazione del piano e Verifica delle attività” (AV1-AV12): il Gruppo ha preso in considerazione i rischi connessi alla gestione delle procedure di gara e ai costi di manodopera (AV1-AV12) per le procedure di *edilizia giudiziaria* di competenza – tenuto conto anche delle indicazioni fornite ai Soggetti Attuatori pubblici (Provveditorati OO.PP. del MIT, Agenzia del demanio, Comune di Venezia) attraverso apposita Manualistica, Linee Guida, Note esplicative – e per gli investimenti in *capitale umano* e *digitalizzazione*.

Tutti i rischi presenti sono valutati come *applicabili* e la *valutazione prevalente* del rischio lordo è attestata ad un livello 6, sulla base dei vari criteri di potenziale rilevanza individuati per ciascun rischio. Il rischio netto, considerati i controlli in essere, non supera il livello 3.

I controlli AVC 1.3, AVC 2.3, AVC 2.7 e AVC 2.11 del *Tool* sono stati riformulati in conformità alle procedure di gestione/controllo dell'Amministrazione (Si.Ge.Co. v. 4.0, Manualistica, Linee Guida, PIAO 2025/2027, Note esplicative, Circolari).

Sono stati aggiunti i controlli AVC 2.14, AVC 3.8, AVC 5.4, AVC 6.3, AVC 7.6, AVC 12.3.

Processo 3 “Rendicontazione sul conseguimento di M&T da parte dell'Amministrazione Centrale” (RMT1-RMT6): questa sezione è pertinente a *tutti gli interventi* di competenza del Dicastero.

I rischi indicati dal *Tool* **RMT1-RMT5** (tutti valutati come *applicabili*), presentano una *valutazione* del rischio lordo pari al livello 6, riconducibile, in generale, alla rilevanza dei criteri di *impatto* a livello 3 e alla rilevanza dei criteri di *probabilità* a livello 2. Il rischio lordo risulta, tuttavia, efficacemente mitigato, ad un livello non superiore a 2, dalla presenza, a pieno regime, di strumenti di controllo, specificamente tracciati nel Si.Ge.Co., quali la standardizzazione delle metodologie di

verifica, la definizione di chiari flussi informativi e documentali, l'attuazione di politiche di etica, sensibilizzazione e formazione continua del personale.

Sono stati aggiunti i controlli RMTc 1.4, RMTc 2.4, RMTc 4.6, RMTc 4.7, RMTc 4.8, RMTc 5.4.

In aggiunta ai rischi sulla rendicontazione di *performance* presenti nel *Tool*, il Gruppo ha ritenuto di mappare in maniera specifica il rischio **RMT6**, rischio dell'Amministrazione connesso alle procedure di *elaborazione dei dati statistici* di Target e Milestone relativi alla Misura M1C1, per la quale sono previsti dei controlli *ad hoc* sulla qualità dei dati. Si tratta di un rischio lordo valutato complessivamente a livello 4, per i potenziali impatti *organizzativi, economico/finanziari e reputazionali*. Per effetto dei controlli specifici esistenti il rischio netto si riduce al livello di tollerabilità 3.

Processo 4 "Rendicontazione delle spese da parte dell'Amministrazione Centrale" (RS1-RS9):

questa sezione è pertinente a *tutti gli investimenti* di competenza del Dicastero.

Tutti i rischi connessi alle attività di Rendicontazione e controllo delle spese sono stati considerati applicabili **RS1-RS8**. La *valutazione prevalente* del rischio lordo è attestata ad un livello 6, sulla base dei vari criteri di potenziale rilevanza individuati per ciascun rischio. Per effetto dei controlli in essere (misure organizzative, procedurali e formative) il rischio netto è valutabile ad un livello di tollerabilità non superiore a 2.

Sono stati aggiunti i controlli RSC 1.4, RSC 1.5, RSC 2.5, RSC 2.6, RSC 3.8, RSC 4.2, RSC 4.3, RSC 4.4, RSC 4.5, RSC 4.6, RSC 4.7, RSC 5.7, RSC 6.7, RSC 7.6, RSC 7.7, RSC 8.6, RSC 8.7.

In aggiunta ai rischi già tracciati dal *Tool*, il Gruppo ha ritenuto di mappare in maniera specifica il rischio **RS9**, rischio dell'Amministrazione connesso alle *procedure di campionamento di rendiconti/spese*, valutando tale processo meritevole di particolare attenzione. È un rischio valutato complessivamente a livello 6, per il potenziale impatto di *immagine* (livello 2) e la probabilità connessa agli *interessi esterni* e alla *discrezionalità del processo* (livello 3). Il rischio lordo risulta efficacemente mitigato ad un livello 2, dalla presenza, a pieno regime, di metodologie standardizzate, utilizzo di piattaforme informatiche, attuazione di politiche etiche, di sensibilizzazione e formazione continua del personale.

Processo 5 "Circuito finanziario" (CF1-CF5): questa sezione è pertinente a *tutti gli investimenti* di competenza del Dicastero.

In aggiunta ai due rischi già tracciati dal *Tool* (ritenuti *applicabili*), il Gruppo ha ritenuto di mappare ulteriori rischi connessi a possibili *irregolarità nel processo di erogazione/recupero delle risorse* (**CF3-CF5**).

La *valutazione prevalente* del rischio lordo si attesta ad un livello 6, sulla base dei vari criteri di potenziale rilevanza individuati per ciascun rischio. Il rischio netto, considerati i controlli in essere (misure organizzative, procedurali e formative), si attesta ad un livello di tollerabilità 2.

Sono stati aggiunti i controlli CFC 1.4, CFC 2.4, CFC 2.5.

4. CONCLUSIONI

Nella valutazione dei rischi e dell'efficacia dei controlli, il Gruppo ha tenuto conto dell'*affidabilità* delle strutture organizzative deputate allo svolgimento delle procedure di affidamento pubblico, trattandosi, sia nel caso delle articolazioni ministeriali interne che nel caso dei SA, di strutture che svolgono nella loro ordinaria attività istituzionale gare e appalti pubblici, e sono dotate di risorse competenti in materia di procedure e contabilità.

Inoltre, rispetto alla regolarità delle procedure e all'erogazione di somme, il Gruppo ha tenuto positivamente conto, nelle valutazioni svolte, della previsione di un *doppio livello* di controllo (*autocontrollo* dell'articolazione ministeriale attuatrice o soggetto attuatore e successivo *controllo* della procedura/spesa da parte dell'Ufficio di rendicontazione e controllo UDM) e di una *doppia tipologia* di controllo (controllo formale/sostanziale).

All'esito della descritta attività di valutazione e ponderazione svolta negli incontri del GARF e nel confronto tra i componenti, **non sono emerse, allo stato, situazioni di rischio particolarmente significativo o critico**, che abbiano richiesto la previsione di controlli supplementari rispetto a quelli già messi in campo dall'Amministrazione, in quanto **tutti i rischi rientrano nella soglia di tollerabilità** (verde).

Tuttavia, rispetto al processo potenzialmente individuato come più sensibile "Attuazione del Piano e Verifica delle Attività", il Gruppo, nel prosieguo della sua attività di lavoro, si riserva di implementare efficacemente le attività (tra quelle preimpostate dal *Tool*) per le quali, allo stato, non tutti i controlli sono ancora completamente dimostrabili o verificabili da parte dell'Amministrazione. Ciò nell'ottica - condivisa pienamente dai componenti del GARF - di miglioramento progressivo e continuo che deve caratterizzare il processo di gestione del rischio.