

## POR Puglia FESR-FSE 2014-2020

### Policy Antifrode

#### 1. Introduzione

L'AdG del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 ha assunto l'obiettivo di far fronte in modo mirato ai principali rischi di frode che possono manifestarsi nell'attuazione del Programma, fornendo una risposta proporzionata e adatta alle specifiche situazioni relative all'erogazione dei fondi FESR ed FSE in Puglia, in ottemperanza all'art. 125, par. 4, lett. c), del Reg. (UE) n. 1303/2013 e alle indicazioni fornite dalla Nota EGESIF (*Expert Group on European Structural and Investment Funds*) 14-0021-00 del 16.6.2014.

Tale obiettivo viene perseguito mediante una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato, che costituiscono la Policy Antifrode del POR e si esplicano nelle quattro fasi del ciclo di lotta alle frodi individuate dalla precitata Nota EGESIF:

- a. prevenzione;
- b. individuazione;
- c. rettifica;
- d. azione giudiziaria.

#### 2. La prevenzione delle frodi

Ai fini della **PREVENZIONE** delle frodi, l'Amministrazione regionale ha adottato misure generali e specifiche che assicurano:

- la diffusione e il mantenimento di una **cultura etica** appropriata di lotta alla frode; la diffusione e il mantenimento della suddetta cultura etica vengono garantiti mediante il costante impegno profuso nel rispettare e far rispettare:
  - la **disciplina nazionale** vigente in materia di anticorruzione, antifrode, incompatibilità e cumulo d'incarichi, obbligo di astensione nel caso di conflitto d'interessi (anche potenziale), politica in materia di regali, compensi ed altre utilità, obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria;
  - gli **atti normativi e regolamentari di rango regionale** rilevanti, nonché gli appositi Piani e Programmi in materia, sia adottati in ottemperanza alla disciplina nazionale sia per autonoma volontà dell'Amministrazione, tra cui riveste particolare importanza il **Codice di Comportamento** dei dipendenti della Regione Puglia;
- la realizzazione ogni anno di un'**autovalutazione** approfondita e costantemente aggiornata, svolta nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea, **del rischio di frode** connesso all'attuazione del Programma Operativo Regionale, nonché sulla conseguente istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate;
- una **chiara assegnazione delle responsabilità** in merito all'istituzione ed alla verifica di efficacia dei sistemi antifrode;

- l'attivazione e realizzazione di attività di **formazione e sensibilizzazione** incentrate, tra l'altro, sugli aspetti teorici e pratici relativi alle frodi, sul sistema dei controlli interni e sulla strategia antifrode adottati, sui ruoli assegnati al personale coinvolto negli uni e/o nell'altra, nonché sui meccanismi di segnalazione adottati;
- un solido **sistema di controlli interni**, ben definito nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del POR e correttamente attuato;
- la **raccolta, conservazione e analisi dei dati** relativi alle irregolarità, al rischio di frode ed alle frodi presunte e accertate, inclusi i dati messi a disposizione dallo strumento Arachne.

## 2.1 Prevenzione delle frodi. Le disposizioni nazionali

Si evidenzia la costante applicazione da parte del personale impegnato nelle attività di attuazione del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, come di tutto il personale dell'Amministrazione regionale, della **disciplina nazionale** in materia di anticorruzione, antifrode, incompatibilità e cumulo d'incarichi, obbligo di astensione nel caso di conflitto d'interessi (anche potenziale), politica in materia di regali, compensi ed altre utilità, obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria. Nello specifico, sono applicate le seguenti disposizioni normative nazionali:

- o D. Lgs. n. 165/2001 "**Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**" ss.mm.ii., così come modificato e integrato in particolare dalla l. n. 190/2012 "**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**" e dalla l. n. 179/2017 "**Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato**", ed in particolare i relativi art. 53 "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi", art. 54 "Codice di comportamento" e art. 54-bis "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti". Il Decreto Legislativo n. 165/2001 costituisce il "Testo Unico sul Pubblico Impiego" (TUPI). Il relativo art. 53, recante la disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e di incarichi stabilisce, in generale, che i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o esercitare attività imprenditoriali. L'art. 54, integralmente sostituito con l. n. 190/2012, prescrive che il Governo definisca un Codice di Comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il quale viene approvato con Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) previa Deliberazione del Consiglio dei Ministri, al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. La peculiarità correlata all'articolo in questione risiede nella circostanza che il Codice si pone non come testo "generale" eventualmente integrabile da parte delle singole amministrazioni, ma come "minimo" doverosamente suscettibile di essere ampliato e specificato. La previsione di un Codice per ciascuna amministrazione è sancita dal comma 5 della suddetta disposizione, ove si prevede espressamente che ciascuna pubblica amministrazione integri e specifichi il Codice di Comportamento valevole a livello nazionale, nel rispetto di criteri, linee guida e modelli definiti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), oggi ANAC (Autorità Nazionale Anti-Corruzione), nonché a seguito dell'espletamento di procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione. La violazione dei doveri contenuti nel Codice di Comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di Prevenzione della Corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare, fermi restando gli ulteriori profili di responsabilità civile, amministrativa e contabile

configurabili ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Infine, l'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001, introdotto dalla l. n. 190/2012 ed integralmente sostituito con l. n. 179/2017, istituisce espressamente specifiche forme di tutela nei confronti del dipendente pubblico o del collaboratore che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnali "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro". Nello specifico, il dipendente che segnala al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) dell'ente o all'ANAC o ancora all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere – per motivi collegati alla segnalazione – soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altre misure organizzative che abbiano effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri da parte di un soggetto una condotta irregolare o che abbia come conseguenza un'irregolarità, un abuso del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, un tentativo di frode, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite – tra cui si annoverano, a titolo meramente esemplificativo, i casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

- o l. n. 190/2012 "**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**", c.d. "Legge Severino" o "Legge anticorruzione", così come modificata e integrata in particolare dal D. Lgs. n. 97/2016 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". La suddetta fonte normativa, in attuazione delle Convenzioni internazionali contro la corruzione (l. n. 116/2009 e l. n. 110/2012) definisce inoltre i compiti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e degli altri organi competenti a coordinare le misure di prevenzione e contrasto dell'illegalità e della corruzione in Italia. Le funzioni dell'ANAC, in seguito anche al D.L. n. 90/2014 convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 114/2014, possono essere così riassunte: (i) collaborazione con gli organismi analoghi che operano a livello internazionale; (ii) definizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e vigilanza sull'attuazione della l. n. 190/2012 da parte delle pubbliche amministrazioni; (iii) analisi dei fenomeni di corruzione e proposta di misure per contrastarli, anche attraverso una relazione annuale alle Camere; (iv) pareri consultivi sulle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei Dirigenti amministrativi; (v) alta sorveglianza su alcune tipologie di varianti progettuali consentite dal Codice dei contratti pubblici. La l. n. 190/12 promuove una strategia di prevenzione della corruzione su due livelli: nazionale e decentrato. A livello nazionale, attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione – predisposto dal Ministero della Pubblica Amministrazione – Dipartimento Funzione Pubblica ed approvato dall'ANAC –, si sviluppa una strategia di prevenzione nazionale, tracciando le linee guida per la predisposizione delle strategie di prevenzione delle singole amministrazioni. A livello decentrato, ossia di singola amministrazione, attraverso la predisposizione di Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC), si delinea la strategia di prevenzione *ad hoc* per ciascuna amministrazione, individuando e mappando le aree di rischio, valutando l'esposizione al rischio corruttivo ed adottando le misure di prevenzione idonee ad eliminarlo o ridurlo. La c.d. "Legge anticorruzione" introduce inoltre, per la prima volta in

Italia, una norma specificamente diretta alla tutela del dipendente pubblico che segnali illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, dunque volta a regolamentare l'istituto del c.d. *whistle-blowing* nell'ambito del pubblico impiego (cfr. *supra*, art. 54-bis del d. Lgs. n. 165/2001);

- o D. Lgs. n. 33/2013 **“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”** (attuativo della l. n. 190/2012), c.d. “Decreto Trasparenza”, così come modificato e integrato in particolare dal D.Lgs. n. 97/2016. Tale Decreto è volto ad assicurare l'accesso da parte del cittadino alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. Esso infatti, in linea con quanto previsto dal D. Lgs. n. 150/2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” ss.mm.ii., intende la trasparenza amministrativa quale accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, stabilendo così uno stretto collegamento, per ciascuna amministrazione, tra Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) di cui al D. Lgs. n. 150/2009 ss.mm.ii., Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) di cui alla l. n. 190/2012 ss.mm.ii., attraverso il quale si individuano i settori più a rischio di corruzione, e Piano delle *performances* di cui al D. Lgs. n. 150/2009 ss.mm.ii., nel quale confluiscono gli obiettivi strategici ed operativi definiti da ciascuna amministrazione. Con la modifica del D. Lgs. n. 33/2013 introdotta dal D. Lgs. n. 97/2016 si è inoltre inteso: (i) favorire forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, anche adeguandosi a *standard* internazionali, (ii) introdurre strumenti per una più efficace azione di contrasto alle condotte illecite nelle PA, (iii) prevedere misure organizzative per la pubblicazione di alcune informazioni e per la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, (iv) razionalizzare e precisare gli obblighi di pubblicazione, (v) individuare i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni in tutti i casi di violazione degli obblighi di trasparenza.
- o D. Lgs. n. 39/2013 **“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”** (attuativo della l. n. 190/2012), volto ad evitare interferenze o commistioni tra politica e amministrazione e situazioni di conflitto di interesse. La presente disposizione normativa detta la disciplina, in particolare, relativamente a: (i) inconferibilità, istituto che comporta la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi a coloro che sono stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione, oppure che provengano da enti di diritto privato regolati o finanziati, ovvero siano stati componenti di organi politici di livello nazionale, regionale e locale. La suddetta preclusione si applica anche per gli incarichi di direzione delle aziende sanitarie locali (ASL), (ii) incompatibilità, istituto che determina l'obbligo, per il soggetto interessato, di optare per il mantenimento di un solo incarico nel caso di assegnazione di ulteriore carica di vertice in un'amministrazione pubblica ovvero in enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico o finanziati.
- o D.P.R. n. 62/2013 **“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”** (attuativo della l. n. 190/2012) il quale, in virtù di quanto disposto dal menzionato art. 54 del D. Lgs. n. 165/2001, costituisce il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici attualmente vigente a livello nazionale. In base al presente Decreto, l'economicità, l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza, l'imparzialità e non discriminazione, la comunicazione tra amministrazioni, il rispetto di standard di qualità, assumono rilievo nella dimensione soggettiva dei doveri del funzionario, così come avviene nella dimensione oggettiva della disciplina del dispiegarsi della funzione. Il dipendente è tenuto a rispettare i principi di integrità, correttezza, buona

fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, nonché ad agire in posizione di indipendenza e imparzialità, ad astenersi nel caso di conflitto di interessi ed a rispettare gli obblighi di riservatezza. Il Codice, inoltre, statuisce il divieto di ricevere regali come corrispettivo per le prestazioni amministrative e deve essere integrato dai doveri relativi all'attuazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, di cui la legge afferma la valenza a fini disciplinari.

- o l. n. 179/2017 “**Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato**”, che si inserisce nel quadro della normativa in materia di contrasto alla corruzione, modificando e integrando le disposizioni normative previgenti (in particolare i summenzionati D. Lgs. n. 165/2001 ss.mm.ii. e l. n. 190/2012 ss.mm.ii.), nell'intento di assicurare una più efficace tutela a favore del c.d. whistle-blower sia nel settore pubblico (disciplina dettata dall'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001) sia nel settore privato (disciplina di cui al c.d. “modello 231” sancito dal D. Lgs. n. 231/2001). Per quanto attiene specificatamente al settore pubblico, la l. n. 179/2017 estende la portata dell'art. 54-bis del Testo Unico sul Pubblico Impiego, rendendone il disposto e, quindi, le relative tutele, applicabili anche ai lavoratori ed ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore di un'amministrazione pubblica. La novella normativa riguarda inoltre l'introduzione espressa di sanzioni, delle relative responsabilità e procedure di irrogazione, in tutti i casi in cui venga accertata l'adozione, da parte dell'amministrazione, di misure discriminatorie o comunque aventi effetti negativi nei confronti di un dipendente o collaboratore che abbia segnalato illeciti.
- o **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)** attualmente vigente, adottato – ai sensi e per gli effetti della l. n. 190/2012 ss.mm.ii. – dall'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC) con propria Delibera n. 831/2016 e aggiornato con Delibera n. 1208/2017. Esso costituisce un atto di indirizzo, di durata triennale aggiornato annualmente, contenente indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale esse esercitano funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione (contesto esterno all'amministrazione e contesto interno), nonché all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione mediante propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC).

## 2.2 Prevenzione delle frodi. Le disposizioni regionali

La Regione Puglia ha integrato la disciplina nazionale, in coerenza, con **atti normativi e regolamentari di rango regionale** nonché mediante **appositi Piani e Programmi**, tra cui:

- o Legge Regionale n. 15/2008 “**Principi e linee guida in materia di trasparenza dell'attività amministrativa nella Regione Puglia**” in materia di trasparenza e cittadinanza attiva, volta ad assicurare la trasparenza e la massima conoscibilità dell'azione amministrativa, la chiarezza e la comprensibilità degli atti, nonché ad incentivare la partecipazione informata e consapevole all'attività politica e amministrativa delle persone fisiche e giuridiche, singole o associate. La suddetta normativa sin dalla sua approvazione ha rappresentato una profonda innovazione rispetto alla disciplina pregressa, già a partire dal concetto di “accesso”, non più confinato nell'angusto orizzonte, pregiudizialmente preclusivo, della “legittimazione” e dello “interesse personale, concreto e attuale”. Sin dal 2008, infatti, con largo anticipo rispetto al Legislatore statale, la Regione Puglia ha posto penetranti obblighi di pubblicità e trasparenza estesi anche alle procedure concorsuali e a quelle di evidenza pubblica, riconoscendo il diritto generalizzato di cittadini, imprese, associazioni e portatori di interessi collettivi ad avere diretta cognizione di atti, documenti e informazioni.



- o Regolamento Regionale n. 20/2009 “**Regolamento attuativo della Legge Regionale n. 15 del 20 giugno 2008 Principi e linee guida in materia di trasparenza dell’attività amministrativa nella Regione Puglia**” che, in attuazione dei principi contenuti nella L.R. n. 15/2008, detta disposizioni volte a: (i) assicurare la più ampia conoscibilità dell’azione amministrativa, dell’attività svolta, dei servizi resi e dell’utilizzo delle risorse pubbliche da parte della Regione Puglia e degli Enti locali, nell’ambito dei rispettivi ordinamenti e secondo le modalità organizzative di ciascuno, nonché da parte di enti, aziende, società, agenzie, istituzioni, consorzi e organismi comunque denominati, controllati, vigilati e partecipati dalla Regione o dagli Enti locali, nonché dei concessionari di servizi pubblici regionali o locali; (ii) disciplinare le modalità e i tempi con i quali i soggetti di cui sopra garantiscono il diritto di accesso ad atti, documenti e informazioni; (iii) contemperare l’esercizio del diritto di accesso con la tutela delle posizioni giuridiche costituzionalmente garantite, con particolare riferimento alla protezione dei dati personali e al buon andamento della Pubblica Amministrazione; (iv) garantire la realizzazione ed il funzionamento del Portale web della Regione.
- o Deliberazione della Giunta Regionale n. 1423/2014 recante “**Approvazione del Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione Puglia**”, di cui la Regione Puglia si è dotata in ottemperanza a quanto disposto dal D.P.R. n. 62/2013 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”. Il Codice di Comportamento adottato dalla Regione Puglia, costituito da 18 articoli, reca disposizioni riguardanti gli obblighi minimi di ciascun dipendente e collaboratore e definisce i comportamenti che questi è tenuto ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, l’astensione in caso di conflitto di interessi – anche potenziale o non patrimoniale –, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico. I principi che il dipendente è tenuto a rispettare sono: integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, l’agire in posizione di indipendenza e imparzialità, nonché l’astensione in caso di conflitto di interessi ed il rispetto degli obblighi di riservatezza.

In particolare, il “**Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione Puglia**”, perfettamente in linea con le disposizioni nazionali in materia, è il codice etico cui è obbligato ad attenersi tutto il personale (il personale dipendente della Regione Puglia, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, appartenente a tutte le strutture regionali, della Giunta e del Consiglio nonché tutto il personale appartenente a tutte le strutture c.d. autonome, alle Agenzie, agli Enti strumentali ed alle Società controllate, a meno che non siano provviste di un proprio Codice di comportamento specifico conforme alla normativa nazionale e regionale vigente).

La Regione Puglia ha altresì esteso gli obblighi di condotta previsti dal Codice di Comportamento, in quanto compatibili, a tutti i collaboratori e consulenti non dipendenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico ed a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, al personale appartenente ad altre amministrazioni e in posizione di comando, distacco o fuori ruolo presso la Regione, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’Amministrazione regionale. A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze e dei servizi, l’Amministrazione inserisce apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice. I divieti e gli obblighi posti dal Codice di Comportamento della Regione Puglia maggiormente rilevanti ai

fini dell'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate vevoli nell'ambito del POR sono i seguenti:

- divieto di accettare incarichi di collaborazione o consulenza comunque denominati da soggetti privati, ivi compresi società o enti privi di scopo di lucro, che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza, incluse le decisioni o attività inerenti alla gestione e al controllo dei Fondi SIE. Tale divieto sussiste anche nel caso di gratuità dell'incarico (art. 4, comma 5, Codice di Comportamento della Regione Puglia – art. 4, comma 6, D.P.R. n. 62/2013);
- divieto di accettare incarichi di collaborazione o consulenza comunque denominati da società e/o soggetti giuridici che ricevano o abbiano ricevuto nel biennio precedente sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari o vantaggi economici di qualunque genere, inclusi quelli derivanti da finanziamenti a valere su Fondi SIE, nell'ambito di procedure curate dalla struttura di appartenenza con il coinvolgimento del dipendente stesso, nonché siano, o siano stati nel biennio precedente, destinatari di procedure tese al rilascio di provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo, curate dalla struttura di appartenenza (art. 4, comma 6, Codice di Comportamento);
- obbligo di comunicazione tempestiva della propria adesione ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, con esclusione dei partiti politici e dei sindacati, i cui ambiti di interesse siano coinvolti o possano interferire con lo svolgimento delle attività dell'ufficio (art. 5, Codice di Comportamento – art. 5, comma 1, D.P.R. n. 62/2013);
- obbligo di comunicazione per iscritto di tutti i rapporti, anche per interposta persona, di collaborazione o consulenza, comunque denominati, con soggetti privati, ivi compresi società od enti senza scopo di lucro, in qualunque modo retribuiti, o a titolo gratuito, che lo stesso o i propri parenti o affini entro il secondo grado abbiano o abbiano avuto negli ultimi tre anni con soggetti privati che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti alle proprie mansioni all'interno dell'ufficio, incluse le attività o decisioni inerenti alla gestione e al controllo dei Fondi SIE (art. 6, comma 1, Codice di Comportamento – art. 6, comma 1, D.P.R. n. 62/2013);
- obbligo di astensione dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle mansioni d'ufficio in situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi in cui siano coinvolti interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado, in situazione di conflitto di interessi che coinvolga persone con cui il dipendente abbia rapporti di frequentazione abituale, soggetti ed organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia oppure di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, amministratore, dirigente, etc., nonché in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di opportunità e convenienza. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici (art. 3, comma 2, art. 6, comma 2, e art. 7, commi 1, 2 e 3, Codice di Comportamento – art. 3, comma 2, e art. 6, comma 2, D.P.R. n. 62/2013);
- divieto di utilizzare a fini privati le informazioni di cui si dispone per ragioni d'ufficio e di divulgare presso terzi informazioni o documenti dell'Ente, nonché obbligo di osservare scrupolosamente il segreto d'ufficio (art. 3, comma 3, e art. 10, comma 2, Codice di Comportamento – art. 3, comma 3, e art. 10, comma 2, D.P.R. n. 62/2013);
- divieto di chiedere o sollecitare, per sé o per altri, regali o altre utilità, anche di modico valore (entro i 150,00 €), a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio

ufficio ovvero da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio e da soggetti nei cui confronti lo stesso dipendente è o sta per essere chiamato a svolgere o ad esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto (art. 4, comma 1, Codice di Comportamento – art. 4, comma 1, D.P.R. n. 62/2013);

- divieto di accettare, per sé o per altri, regali o altre utilità, se non di modico valore (entro i 150,00 €) effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali (art. 4, comma 2, Codice di Comportamento – art. 4, comma 2, D.P.R. n. 62/2013);
  - divieto di accettare, per sé o per altri, da un proprio subordinato e di offrire ad un proprio sovraordinato, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità, se non di modico valore (entro i 150,00 €) (art. 4, comma 3, Codice di Comportamento – art. 4, comma 3, D.P.R. n. 62/2013);
  - obbligo di rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e degli illeciti nell'Amministrazione e di denuncia all'autorità giudiziaria (art. 8, Codice di Comportamento – art. 8, D.P.R. n. 62/2013);
  - obbligo di adempimento degli obblighi di trasparenza e tracciabilità di dati e documenti (art. 9, Codice di Comportamento – art. 9, D.P.R. n. 62/2013);
  - obblighi e divieti aggiuntivi specificatamente diretti ai Dirigenti, ai titolari di incarichi di funzioni dirigenziali ed ai soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, tra cui: (i) richiamo espresso all'obbligo di osservanza delle disposizioni di cui alla L. n. 190/2012 (c.d. "Legge anticorruzione") ed al D. Lgs. n. 33/2013 (c.d. "Decreto Trasparenza"); (ii) obbligo di comunicazione di interessi finanziari che possano configurare una situazione di conflitto di interessi; (iii) obbligo di vigilanza sul rispetto, da parte dei dipendenti assegnati, della disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e di incarichi e conflitto di interessi anche potenziale; (iv) obbligo di attivazione con tempestività delle iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito (attivazione del procedimento disciplinare o segnalazione all'autorità disciplinare e obbligo di tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale e/o di segnalazione alla Corte dei conti nonché al Responsabile della Prevenzione della corruzione della Regione Puglia); (v) obbligo di tutela del dipendente che segnali presunti illeciti; (vi) obbligo di collaborazione con il Responsabile della Prevenzione della corruzione della Regione Puglia (art. 13, Codice di Comportamento – art. 13, D.P.R. n. 62/2013);
- o Legge Regionale n. 28/2017 "**Legge sulla partecipazione**", il cui intento è di rendere ordinari gli strumenti di ascolto e di coinvolgimento dei cittadini, nonché di controllo da parte di questi sulle istituzioni, in modo da renderli protagonisti delle scelte fondamentali che riguardano il territorio e la comunità. In particolare, la Regione Puglia promuove la partecipazione dei cittadini in fase di elaborazione degli strumenti della programmazione unitaria, anche europea, nella fase attuativa dei piani operativi, nonché nella pianificazione strategica e nell'attuazione del programma di governo regionale e dell'insieme delle politiche pubbliche regionali, con particolare riferimento agli atti di programmazione sociale, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e del benessere delle persone, della pianificazione territoriale, turistica e culturale, delle infrastrutturazioni e della formazione, della ricerca e innovazione, dell'ambiente, dell'agricoltura e del governo del territorio. Questo nuovo istituto di partecipazione contribuisce a limitare ulteriormente possibili eventi corruttivi o non regolari, rendendo le istituzioni ancor più trasparenti mediante l'accoglimento di contributi e il richiamo dell'attenzione di tutti i soggetti sociali rappresentativi e presenti nei territori.



- o Deliberazione della Giunta Regionale n. 24/2017 di adozione di misure organizzative per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza “**Linee guida per il conferimento da parte della Regione di incarichi in enti, istituzioni e organismi di diritto pubblico o privato**”, le quali dispongono, tra l’altro, che i componenti degli organi che hanno conferito incarichi nulli ai sensi dell’art. 18 del D.Lgs. n. 39/2013 rispondano per le conseguenze economiche degli atti adottati e non possano conferire gli incarichi di propria competenza per un periodo di tre mesi.
- o **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) della Regione Puglia** per il periodo 2017-2019, comprensivo del Piano Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI), adottato con DGR n. 69/2017 e aggiornato con DGR n. 98/2018 in ottemperanza alla l. n. 190/2012. Il PTPC-PTTI 2017-2019 contiene: (i) l’analisi del contesto esterno ed interno all’Amministrazione regionale, (ii) gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall’organo di indirizzo politico, (iii) la metodologia adottata per la valutazione del rischio, (iv) l’individuazione delle attività in cui maggiore è il rischio di corruzione per ciascun ufficio facente parte della struttura dell’Amministrazione, (v) la definizione, in coerenza con quanto stabilito nei documenti di programmazione strategico-gestionale adottati dall’Amministrazione, di misure organizzative di prevenzione della corruzione generali e specifiche, anche con riferimento al POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, nonché per l’attuazione degli obblighi di trasparenza, (vi) la descrizione del sistema di controllo interno e delle procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano adottati. Tutte le regole in materia di integrità di comportamento esplicitate dal PTPC si applicano all’intera struttura organizzativa regionale, incluse società *in house*, Agenzie regionali ed eventuali Organismi Intermedi (OI) che possano essere individuati al di fuori del perimetro della struttura organizzativa regionale. Per quanto attiene alle procedure di monitoraggio, rileva come la Regione Puglia, attraverso il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) acquisisca dai dipendenti anche non Dirigenti dichiarazioni sostitutive di certificazione in tema di insussistenza di conflitti di interesse in base alla disciplina di cui al Codice di Comportamento e questionari sulle misure adottate e su eventuali fenomeni corruttivi segnalati o verificatisi. Il RPCT, inoltre, svolge attività di verifica della veridicità delle dichiarazioni in tema di inconferibilità e incompatibilità rese dai Dirigenti acquisite dalle strutture competenti. Costituiscono inoltre oggetto di monitoraggio gli adempimenti in materia di trasparenza di cui al D. Lgs. n. 33/2013. Il monitoraggio sull’attuazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) prevede inoltre che il RPCT provveda a: (i) verificare lo stato di implementazione delle misure di prevenzione/mitigazione del rischio previste dal PTPC; (ii) rilevare puntualmente gli eventi corruttivi eventualmente verificatisi, le segnalazioni eventualmente pervenute, etc.; (iii) effettuare la ricognizione degli incontri di lavoro e delle altre attività condotte dal RPCT e delle segnalazioni pervenute all’Organismo Interno di Valutazione (OIV) e all’Ufficio disciplina al Servizio “Contenzioso del personale”, nell’ipotesi in cui emergano eventuali elementi di responsabilità.

Tutta la succitata normativa regola la condotta che tutti i dipendenti della Regione Puglia, ivi inclusi coloro che sono coinvolti nella gestione e controllo del Programma Operativo Regionale FESR-FSE 2014-2020, sono tenuti a perpetrare nell’espletamento del proprio ufficio.

- o Infine, nell’ambito del **Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (S.Mi.Va.P.)** adottato dalla Regione Puglia con DGR n. 1520 del 24 luglio 2014 ss.mm.ii., è previsto che la *performance* dell’Amministrazione regionale, sia organizzativa (dell’Ente nel suo complesso e delle singole strutture organizzative che lo costituiscono) sia individuale (dei Dirigenti apicali, dei Dirigenti di Sezione e di Servizio, del personale non dirigenziale titolare di Posizione Organizzativa - PO o Alta Professionalità - AP, del restante personale non dirigenziale), venga valutata anche in termini di raggiungimento di obiettivi di prevenzione della corruzione. Nello specifico, l’organo di indirizzo politico-amministrativo

(Giunta Regionale) entro il 31 gennaio di ogni anno adotta il documento recante gli Obiettivi strategici triennali (cfr. da ultimo DGR n. 52 del 23.1.2018) ed il **Piano della performance** recante gli obiettivi operativi annuali e gli indicatori per la misurazione e la valutazione del loro raggiungimento (cfr. da ultimo DGR n. 57 del 25.1.2018). Per facilitarne la coerenza e l'organicità, l'adozione del Piano della performance avviene coevamente all'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Inoltre, per stabilire un raccordo operativo con il PTPC, così come previsto dalle direttive dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC) ed in particolare dalla Determinazione ANAC n. 12/2015, il Piano della performance include specifici obiettivi, indicatori e *target* direttamente collegati all'attuazione del PTPC, utili ai fini della prevenzione del fenomeno della corruzione. Il Piano della performance 2018 della Regione Puglia definisce circa 30 obiettivi operativi collegabili alla riduzione del rischio corruttivo e/o al miglioramento delle procedure di trasparenza dell'attività amministrativa. Tutti i documenti relativi alla pianificazione, alla misurazione ed alla valutazione della performance, anche per quanto specificatamente attinente agli obiettivi di lotta alla corruzione, sono ampiamente diffusi sia presso tutto il personale regionale, mediante la Sezione dedicata "PrimaNoi" del sito *web* della Regione Puglia, sia presso il pubblico mediante la Sezione "Amministrazione trasparente".

### 2.3 Prevenzione delle frodi. L'autovalutazione del rischio di frode specifica per il POR Puglia FESR-FSE 2014-2020

Per quanto attiene specificatamente al POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, in ottemperanza all'art. 125, par. 4, lett. c), del Reg. (UE) n. 1303/2013 e coerentemente con le indicazioni fornite dalla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16.6.2014, l'attività di prevenzione prende le mosse e si struttura in un'**autovalutazione** approfondita e costantemente aggiornata **del rischio di frode** connesso all'attuazione del Programma Operativo Regionale, nonché nella conseguente istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate. Tale autovalutazione, svolta ogni anno durante l'intero periodo di programmazione, si affianca a quella contenuta nel PTPC-PTTI 2017-2009, concentrandosi però precipuamente sulle specifiche connesse al Programma.

Il metodo di conduzione dell'autovalutazione, mutuato dalla summenzionata Nota EGESIF, è stato adattato allo specifico contesto regionale e, in particolare:

- o al Sistema di Gestione e Controllo proprio del POR Puglia 2014-2020, nonché agli strumenti specifici previsti nelle relative Procedure Operative Standard e nella modulistica allegata;
- o al Sistema Informativo del POR (Sistema MIR), le cui funzionalità permettono interrogazioni mirate con restituzione di dati utili per elaborazioni/verifiche quanti-qualitative;
- o alle procedure previste dai Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e dai Piani Triennali per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) della Regione Puglia;
- o agli ulteriori strumenti normativi e dispositivi regionali citati.

Ai fini dell'adattamento del metodo di conduzione dell'autovalutazione del rischio di frode proposto dalla citata Nota EGESIF al contesto regionale, al Si.Ge.Co. ed al Sistema Informativo del POR Puglia, si è scelto di condurre l'autovalutazione del rischio di frode e l'individuazione delle relative misure di prevenzione/mitigazione del rischio separatamente per ciascuna delle quattro macro-tipologie di interventi cofinanziabili dal POR:

1. Realizzazione di infrastrutture;
2. Acquisizione di beni e/o servizi;

3. Erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli destinatari (aiuti di Stato);
4. Operazioni FSE.

Il metodo di autovalutazione adottato si articola nelle seguenti fasi:

1. individuazione delle attività connesse all'attuazione e gestione del Programma maggiormente a rischio di irregolarità o frode. Gli aspetti e le fasi che sono tenuti in particolare considerazione nella valutazione del rischio di frode sono:

- o la selezione delle operazioni candidate;
- o l'attuazione e la verifica delle operazioni;
- o la certificazione dei pagamenti.

L'autovalutazione del rischio di frode tiene inoltre conto dell'articolazione e della complessità del POR e, in particolare, dei seguenti aspetti:

- o della natura delle operazioni (infrastrutture, beni e servizi, aiuti di Stato);
- o della natura del beneficiario (pubblico/privato);
- o della frequenza e della portata delle verifiche di gestione;
- o degli esiti delle verifiche di secondo livello e degli organismi di controllo nazionali e comunitari.

L'autovalutazione prende in considerazione sia il rischio interno di frode, ossia legato alle procedure di attuazione del POR adottate dagli organi regionali, sia il rischio esterno, sulla base dei processi adottati da soggetti diversi dalla Regione.

2. Quantificazione del rischio di frode connesso a ciascuna di tali attività, risultante dal prodotto del valore dato all'impatto che il rischio sortirebbe se si verificasse per il valore dato alla probabilità che il rischio si verifici, al netto degli effetti delle forme di controllo già esistenti nell'ambito del sistema regionale e nello specifico del Si.Ge.Co. del POR. Le stime della probabilità e dell'impatto dei rischi, ai fini della relativa quantificazione, sono determinate sulla base dell'esperienza maturata nei precedenti cicli di programmazione.
3. Identificazione di eventuali forme di controllo aggiuntive, suscettibili di ridurre il rischio di frode residuo sino a livelli ritenuti tollerabili. In esito all'autovalutazione del rischio di frode, viene messa in campo nell'ambito di specifici Piani di Azione, una serie di misure volte a potenziare, ove necessario, i controlli e le verifiche sugli interventi.

Le procedure di gestione dei rischi sono definite sulla base del livello e della tipologia dei rischi riscontrabili, avendo particolare riguardo per quelli qualificati con "livello elevato", nonché in rapporto alla tipologia di beneficiari e alle operazioni interessate.

## 2.4 Prevenzione delle Frodi. Chiara assegnazione delle responsabilità in merito all'istituzione e alla verifica dei sistemi antifrode

Si è proceduto ad una **chiara assegnazione delle responsabilità** in merito all'istituzione ed alla verifica di efficacia dei sistemi antifrode, sia per l'intera Amministrazione sia nello specifico per il POR FESR-FSE 2014-2020. Infatti:

- o nella struttura amministrativa della Regione Puglia sono stati individuati: (i) il **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)**, individuato con DGR n. 2043 del 16.11.2015 nel Segretario Generale della Presidenza della Giunta Regionale, cui sono affidati i compiti e le responsabilità previsti dalla vigente normativa nazionale in materia di anticorruzione; (ii) la **Sezione “Affari istituzionali e giuridici”**, istituita nell’ambito della Segreteria Generale della Presidenza, con compiti di supporto al Segretario anche per quanto riguarda la prevenzione della corruzione e la trasparenza; (iii) un ufficio appositamente incaricato, il **Servizio “Anticorruzione e trasparenza”**, incardinato nella Sezione “Affari istituzionali e giuridici”, competente a coadiuvare il RPCT nell’elaborazione, attuazione e aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e dell’annesso Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI), nonché a verificare l’effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali ed a vigilare sull’osservanza del Codice disciplinare, del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e del Codice di comportamento dei dirigenti e dei dipendenti regionali; (iv) **Referenti del RPCT**, individuati nei Direttori di Dipartimento con DGR n. 1518/2015 ss.mm.ii. Il RPCT è dunque affiancato da una struttura costituita da idonee professionalità dedicate alle attività previste dalla L. n. 190/2012 ss.mm.ii.: i Direttori di Dipartimento nonché, all’interno del proprio ufficio, un Dirigente di Sezione, un funzionario titolare di Alta Professionalità e due funzionari di categoria D. (cfr. PTPCT – aggiornamento per il 2018 adottato con DGR n. 98/2018, § 2.2.2);
- o nell’ambito delle strutture di gestione del POR sono state individuate specifiche unità operative cui sono state chiaramente affidate le specifiche funzioni orizzontali poste in capo alla struttura centralizzata dell’AdG (Sezione regionale “Programmazione Unitaria”, di cui l’Autorità di Gestione è Dirigente), ossia i compiti generali di attuazione del Programma comuni a tutti gli Assi, tutte le Azioni e tutte le operazioni cofinanziate a valere sul POR. Tra le suddette funzioni orizzontali, attribuite con Determina Dirigenziale dell’AdG nella forma di incarichi di Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità, in materia di individuazione e gestione delle irregolarità – incluse le frodi sospette e accertate – rilevano: (i) la Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità **“Coordinamento delle verifiche di gestione di cui all’art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013”** a garanzia di un solido sistema di controllo interno in grado di prevenire ed individuare le frodi; (ii) la Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità **“Verifiche preventive e supporto all’attuazione in ambito FSE”** a garanzia di un solido sistema di controllo interno in grado di prevenire ed individuare le frodi; (iii) la Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità **“Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi”** a garanzia di un sistema efficiente ed efficace di prevenzione delle frodi e di gestione delle irregolarità; (iv) la Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità **“Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi in ambito FSE - Gestione del contenzioso FSE”** a garanzia di un sistema efficiente ed efficace di prevenzione delle frodi e di gestione delle irregolarità nello specifico ambito del FSE. Inoltre, nell’ambito del Servizio “Responsabile di Fondo FSE” – che costituisce un’articolazione della Sezione “Programmazione Unitaria” diretta dall’AdG –, è stata attribuita ad un’unità operativa la Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità **“Coordinamento delle verifiche di gestione in ambito FSE”** a garanzia di un solido sistema di controllo interno in grado di prevenire ed individuare le frodi.
- o La **Procedura Operativa Standard (POS A.6) “Gestione delle irregolarità”** chiarisce dettagliatamente le procedure da attivare per trattare tutti i tipi di irregolarità riscontrabili, comprese le frodi presunte e accertate. In particolare la POS A.6, per ciascuno dei soggetti interni od esterni all’Amministrazione regionale che possono rilevare un’irregolarità e per ciascuna delle fasi in cui questa può essere rilevata, enuclea chiaramente i ruoli e le responsabilità attribuiti a ciascuno degli attori coinvolti nella procedura (Responsabile di Azione, Responsabile di Sub-Azione, Unità di Controllo di primo livello, Autorità di

Audit, organismi di controllo esterni all'Amministrazione regionale, funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi" competente per Fondo, Responsabile di Fondo FSE, Autorità di Gestione, Struttura di Certificazione), nonché i processi che devono coerentemente essere implementati: rilevazione, comunicazioni, accertamento, eventuale contraddittorio con il beneficiario, valutazione dell'impatto finanziario, eventuale sospensione dei pagamenti o revoca del finanziamento in autotutela, eventuale compilazione e/o aggiornamento della scheda di comunicazione di irregolarità ex artt. 3 e 4 del Reg. delegato (UE) n. 1970/2015 (c.d. scheda OLAF), recupero delle somme indebitamente versate, eventuale ritiro dalla certificazione, tenuta ed aggiornamento del Registro dei ritiri, dei recuperi pendenti e degli importi recuperati, registrazione e conservazione dei dati e dei documenti. Nello specifico, l'individuazione di una presunta irregolarità, da chiunque rilevata, deve essere comunicata tempestivamente all'AdG. La POS disciplina i casi in cui l'irregolarità venga riscontrata dalla Guardia di Finanza o da ulteriori organi di polizia giudiziaria (cfr. POS A.6, § 6.2.1), venga rilevata in sede di verifica di primo livello sul posto (cfr. POS A.6, § 6.2.5), venga riscontrata a seguito di audit sul POR condotto dall'Autorità di Audit del Programma (cfr. POS A.6, § 6.2.4) o da organismi di controllo esterni all'Amministrazione regionale (cfr. POS A.6, § 6.2.2), nazionali (IGRUE, organi di polizia giudiziaria, Corte dei conti, etc.) o comunitari (Corte dei conti Europea, OLAF, Commissione Europea, etc.), ovvero pervenga all'AdG una segnalazione di irregolarità grazie al *whistle-blowing* specifico per il POR od attraverso acquisizione di informazione dai mezzi di comunicazione (cfr. POS A.6, § 6.2.3). In generale l'Autorità di Gestione, con il supporto del funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi" competente per Fondo, trasmette la segnalazione al Responsabile di Azione (RdAz) competente. Il RdAz provvede ad accertare la sussistenza dell'irregolarità verificando che si riferisca a violazioni della normativa comunitaria o nazionale ovvero di norme poste dal bando/avviso di selezione delle operazioni o dal disciplinare/convenzione, che abbiano o possano avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario, nazionale o regionale e valutandone il relativo impatto finanziario. Qualora venga effettivamente accertata la sussistenza di un'irregolarità, il Responsabile di Azione adotta i provvedimenti conseguenti, effettuando le relative registrazioni nel Sistema Informativo ed informando l'AdG, il Responsabile del Fondo – nel caso di operazioni cofinanziate a valere sul FSE – e l'organismo che ha rilevato l'irregolarità o presunta frode. La POS A.6 dettaglia inoltre i ruoli e le responsabilità attribuiti a ciascuno degli attori coinvolti nelle fasi di predisposizione, inoltre ed eventuale aggiornamento delle schede OLAF, di ritiro e recupero degli importi indebitamente versati e di verifica dei provvedimenti e delle misure correttive adottate a seguito di accertata irregolarità.

- o L'Autorità di Gestione, con propria Determina Dirigenziale, ha istituito il "**Gruppo di valutazione dei rischi di frode**" per l'autovalutazione dei rischi di frode connessi alla gestione e controllo del Programma Operativo ex art. 125, par. 4, lett. c), del Reg. (UE) n. 1303/2013, composto (i) dalla stessa AdG, (ii) dal Responsabile di Fondo FSE, (iii) dal Dirigente della Struttura di Certificazione (Servizio "Certificazione dei Programmi", articolazione della Sezione "Programmazione Unitaria" diretta dall'AdG designata a norma dell'art. 123, par. 3, del Reg. (UE) n. 1303/2013), (iv) dal Dirigente della Sezione "Affari istituzionali e giuridici" in cui è incardinato il Servizio "Anticorruzione e trasparenza", (v) dal funzionario titolare dell'alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi", nonché dal funzionario titolare dell'Alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi in ambito FSE - Gestione del contenzioso FSE". Possono inoltre essere invitati a partecipare alle riunioni del "Gruppo di valutazione", in relazione agli specifici ambiti oggetto di autovalutazione, i



Responsabili di Azione del POR interessati, rappresentanti degli Organismi Intermedi o altro personale ad ogni titolo incaricato dell'attuazione del Programma o dell'attuazione delle misure del PTPC.

## 2.5 Prevenzione delle frodi. Attività di Formazione e sensibilizzazione

Sono stati attivati, già a partire dal 2016, e sono tuttora in corso di realizzazione attività di **formazione e sensibilizzazione** incentrati, tra l'altro, sugli aspetti teorici e pratici relativi alle frodi, sul sistema dei controlli interni e sulla strategia antifrode dell'Amministrazione e su quella specifica dell'AdG, sui ruoli assegnati al personale coinvolto negli uni e/o nell'altra, nonché sui meccanismi di segnalazione adottati. Tali programmi di formazione e sensibilizzazione sono aperti al personale incaricato della gestione e controllo del POR e, in alcuni casi, a tutto il personale dell'Amministrazione regionale.

Le attività formative e di sensibilizzazione rivestono un ruolo centrale nella prevenzione della corruzione, in quanto volte a diffondere la cultura della legalità e dell'integrità. In particolare, mediante la loro realizzazione si persegue l'obiettivo di fornire ai partecipanti alle suddette attività gli strumenti per svolgere le proprie funzioni nel pieno rispetto della normativa in materia di antifrode e anticorruzione, attraverso la comprensione dei principi generali dell'etica pubblica e di un approccio valoriale all'attività amministrativa, nonché mediante la comprensione degli indicatori e degli strumenti tecnici e operativi che consentono di riconoscere, contrastare e rettificare le irregolarità e le frodi.

Le suddette attività sono realizzate nella forma di seminari, corsi di formazione in presenza ed erogati in modalità di apprendimento autonomo *e-learning*, *webinar*, convegni, riunioni di coordinamento, etc., in cui sono di frequente coinvolti importanti attori del contrasto alle frodi, quali esperti, rappresentanti di organismi di Governo e di polizia, della magistratura contabile e ordinaria, nonché autorità nazionali competenti in materia di anticorruzione.

La formazione erogata al personale coinvolto nell'attuazione del POR Puglia ed al restante personale regionale è finalizzata a sensibilizzarlo ed a renderlo edotto in merito agli aspetti teorici e pratici connessi a:

- o i codici di comportamento cui è obbligatorio conformarsi;
- o lo spirito e l'applicazione della normativa e dei Piani e Programmi nazionali vigenti in materia di anticorruzione;
- o il *risk assessment* ed il *risk management* nell'antifrode, anche con particolare riferimento alla gestione dei fondi SIE;
- o la corretta e regolare gestione degli appalti pubblici e degli aiuti di Stato, in conformità alla normativa nazionale vigente ed alle Direttive europee in materia;
- o il sistema dei controlli interni adottato sia a livello di strutture di gestione del POR che a livello di Amministrazione regionale;
- o i principi e gli obblighi di trasparenza, anche in relazione agli appalti pubblici ed alla digitalizzazione dei processi.

Inoltre, il personale regionale coinvolto nell'attuazione del Programma partecipa alle attività di formazione sui sistemi informativi in uso per la gestione e controllo delle operazioni nonché per la raccolta, conservazione e analisi dei dati relativi alle irregolarità e frodi, compreso il sistema informativo Arachne.

## 2.6 Prevenzione delle frodi. Il sistema dei controlli interni

L'AdG ha istituito un solido **sistema di controlli interni**, ben definito nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del POR (cfr. in particolare Procedure Operative Standard A.9 e Sezioni C.2 e D.3) e correttamente attuato, il quale costituisce la difesa preventiva più forte contro la frode. In linea con quanto prescritto dall'articolo 125, paragrafi da 4 a 7, del Reg. (UE) n. 1303/2013 e con le indicazioni contenute nella nota EGESIF 14-0012\_02 final del 17.9.2015 "*Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione*", l'AdG ha infatti definito il proprio sistema di verifiche, valido anche per gli OI, finalizzato a verificare l'effettiva e regolare esecuzione delle operazioni, la realtà delle spese dichiarate, nonché la loro conformità con i termini della Decisione della CE che approva il POR e le norme nazionali e dell'Unione applicabili. Il modello di *governance* del POR, in particolare per la gestione e i controlli di primo livello, attua il principio della separazione delle funzioni, garantisce un'efficace ed efficiente gestione delle operazioni e un adeguato flusso di comunicazione tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti.

Ai fini del rispetto del **principio di separazione delle funzioni**, le verifiche di gestione sono affidate a personale non coinvolto né nella selezione e approvazione delle operazioni né nelle attività di pagamento, in particolare:

- o nel caso di operazioni per le quali l'Amministrazione regionale assume il ruolo di beneficiario (operazioni a titolarità regionale), le verifiche amministrativo-documentali sono affidate alle *Unità di Controllo di Policy (UdCP)*, unità di personale in *staff* ai Dipartimenti o incardinate presso le Sezioni afferenti a ciascun Dipartimento. Le Unità di Controllo di Policy incardinate presso le Sezioni svolgono le verifiche su operazioni di competenza di Sezioni diverse da quelle nelle quali sono incardinate. Nel caso di operazioni cofinanziate a valere sul FSE, le verifiche sul posto di cui all'art. 125, par. 5, lett. b), del Reg. (UE) n. 1303/2013 sono affidate al Servizio "Responsabile di Fondo FSE", incardinato nella Sezione "Programmazione Unitaria" diretta dall'AdG, che per il loro svolgimento si avvale di personale adibito in via esclusiva alle attività di controllo di primo livello sul posto;
- o nel caso di operazioni a regia regionale cofinanziate a valere sul FESR, le verifiche di gestione sono svolte dai Responsabili di Sub-Azione che, ordinariamente, non partecipano alle attività di selezione e approvazione delle operazioni. Qualora il Responsabile di Sub-Azione abbia partecipato ad una procedura di selezione e nel caso di Sub-Azioni per le quali non risulti nominato un Responsabile di Sub-Azione, le verifiche amministrativo-documentali per le operazioni finanziate a seguito di tale selezione sono affidate dal Responsabile di Azione (che ne dà comunicazione al Responsabile di Policy e all'AdG) ad una unità di personale non coinvolta in attività di selezione e pagamento nell'ambito della specifica procedura (*Unità di Controllo di Azione – UdCA*);
- o nel caso di operazioni a regia regionale cofinanziate a valere sul FSE, il RdAz nomina il responsabile dei controlli *on desk* previsti dall'art. 125, par. 4, lett. a) e b), e par. 5, lett. a), del Reg. (UE) n. 1303/2013, che si avvale delle unità di controllo *on desk* in *staff* ai Dipartimenti o incardinate presso le Sezioni afferenti a ciascun Dipartimento. Le verifiche sul posto di cui all'art. 125, par. 5, lett. b), del Reg. (UE) n. 1303/2013 sono affidate al Servizio "Responsabile di Fondo FSE", incardinato nella Sezione "Programmazione Unitaria" diretta dall'AdG, che per il loro svolgimento si avvale di personale adibito in via esclusiva alle attività di controllo di primo livello sul posto;
- o ai fini del rispetto dell'art. 125, par. 7, del Reg. (UE) n. 1303/2013, nell'ipotesi di interventi attuati direttamente dall'AdG del Programma, le attività di controllo di primo livello sono demandate a specifiche Unità di Controllo (*Unità di Controllo Sezione Finanze - UdCF*) istituite presso una distinta Sezione regionale (Sezione Finanze), non impegnata direttamente nell'attuazione del Programma

comunitario. Dette Unità operano, altresì, sulle eventuali attività di spesa poste in essere direttamente dai Responsabili di Policy.

L'attività delle verifiche viene realizzata con le seguenti modalità:

- o **Verifiche preventive delle procedure di selezione:** l'Autorità di Gestione esercita una verifica preventiva del 100% degli avvisi e dei bandi di selezione delle operazioni mediante apposite *check list*, la quale rappresenta uno strumento di controllo che verte sui contenuti degli avvisi e dei bandi e sui relativi allegati. La suddetta verifica, preventiva rispetto all'adozione e pubblicazione degli avvisi e dei bandi, la cui procedura è descritta nella POS A.9 allegata al Si.Ge.Co. del POR, garantisce la coerenza delle previsioni contenute negli strumenti di selezione con i criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza ed i criteri trasversali, nonché la *compliance* rispetto al Regolamento Generale UE, alla normativa ed ai Regolamenti comunitari di riferimento specifico ed alle norme in materia di ammissibilità delle spese. Il Responsabile di Azione, incaricato dell'elaborazione dello strumento di attivazione delle candidature, è infatti tenuto ad effettuare la verifica preventiva della relativa bozza a mezzo di apposite *check list* di autocontrollo (cfr. POS A.9, All. 1 *Check list* FESR, All. 2 *Check list* FSE, All. 3 *Check list* aiuti di Stato in esenzione e All. 4 *Check list* aiuti di Stato *de minimis*). Il Responsabile di Azione provvede quindi ad inviare all'Autorità di Gestione la bozza di avviso o bando unitamente alla *check list* di autocontrollo compilata. L'Autorità di Gestione esegue la verifica di coerenza dell'avviso o del bando sulla base dei medesimi succitati criteri, accertando la correttezza e completezza della *check list* compilata dal RdAz e comunicandogli eventuali richieste di modifica e/o integrazione delle bozze di avvisi e bandi. Eseguite tali modifiche e/o integrazioni, il RdAz trasmette all'Autorità di Gestione la bozza revisionata di bando o di avviso. Ad esito positivo della verifica effettuata da parte dell'AdG, il Responsabile di Azione procede all'adozione e pubblicazione dell'avviso o del bando con le modalità previste.

Il carattere preventivo della verifica *de quo*, che costituisce una peculiarità del Si.Ge.Co. del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, nonché il coinvolgimento nella stessa di diversi Dirigenti e funzionari a diretto riporto dell'AdG, garantiscono elevati *standard* di qualità degli avvisi e dei bandi infine adottati e pubblicati, grazie all'eliminazione *ab origine* di eventuali errori o refusi. Inoltre, l'utilizzo ai fini della verifica di cui alla POS A.9 di appositi strumenti di controllo – le *check list* – valevoli per tutti gli avvisi e i bandi finanziabili a valere sul POR, nonché la revisione dei suddetti strumenti da parte del medesimo centro di responsabilità, garantisce uniformità di applicazione delle norme vigenti per tutto il Programma. Tra i punti di controllo di cui alle *check list* di verifica preventiva, ve ne sono altresì alcuni direttamente suscettibili di appurare che l'avviso o il bando preveda espressamente procedure di verifica di regolarità e prevenzione delle frodi. In tale fattispecie rientrano i punti di controllo relativi a: il rispetto delle procedure di selezione ed attuazione previste dal Si.Ge.Co; il rispetto dei requisiti di cui all'art. 125, par. 3, lett. d), del Reg. (UE) n. 1303/2013 e, se del caso, del diritto applicabile per l'operazione ai sensi dell'art. 125, par. 3, lett. e), del Reg. (UE) n. 1303/2013; la previsione di specifiche indicazioni circa la conservazione e la messa a disposizione di atti e documenti al fine di consentire l'accertamento della regolarità ed effettività della realizzazione delle operazioni; la sussistenza di disposizioni che garantiscano il rispetto le norme sull'ammissibilità della spesa ai sensi del Reg. (UE) n. 1303/2013 e delle pertinenti norme nazionali (cfr. All. 1 *Check list* FESR, punti di controllo n. 17, n. 18, n. 20, n. 21 e n. 22 e All. 2 *Check list* FSE, punti di controllo n. 16, 17, 19, 20, 21).

La verifica preventiva stabilita dalla POS A.9, peraltro, interviene a seguito di confronto tra la struttura di gestione ed il **Partenariato economico-sociale** della Regione Puglia sui contenuti e sulle forme di finanziamento di cui agli avvisi e ai bandi. Il Partenariato è stato istituito a norma del Regolamento

delegato (UE) n. 240/2014 al fine di garantire una stretta cooperazione tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e organismi che rappresentano la società civile a livello nazionale, regionale e locale nelle fasi di programmazione, gestione, sorveglianza e valutazione dei programmi finanziati dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Sviluppo e Coesione. L'Amministrazione, in particolare, ha adottato una prassi oramai consolidata, di condividere tutti gli schemi degli avvisi pubblici e delle procedure negoziali, afferenti alle Azioni del Programma Operativo, con le organizzazioni che hanno sottoscritto il Protocollo. Tale prassi consente di avvicinare la politica regionale ai fabbisogni espressi dal contesto socioeconomico tramite i propri *stakeholders* assicurando nel contempo un elevato livello di trasparenza e di *accountability* nell'utilizzo delle risorse di cui al POR Puglia FESR-FSE 2014-2020.

- o **Verifiche amministrativo-documentali:** il sistema dei controlli dell'AdG prevede, per il 100% delle operazioni e della spesa, la verifica della documentazione amministrativo-contabile relativa alle domande di rimborso e di quella di altra natura che accompagna l'intero processo di attuazione delle operazioni e, in particolare, ove pertinenti, della documentazione relativa alle procedure in materia di appalti pubblici. Le verifiche di gestione amministrative sono realizzate prima che le spese corrispondenti siano dichiarate al livello immediatamente superiore. In ogni caso, tutte le verifiche amministrative rispetto alle spese che figurano in una particolare domanda di pagamento sono completate prima che la Struttura di Certificazione presenti la domanda di pagamento alla Commissione.

I controlli amministrativo-contabili relativi alle operazioni cofinanziate a valere sul FESR ineriscono in particolare alla verifica di:

- sussistenza della documentazione amministrativa relativa all'operazione, che dimostri il suo corretto finanziamento a valere sul Programma e giustifichi il diritto all'erogazione del contributo; in particolare verifica della sussistenza dell'atto di concessione/convenzione/contratto (o altra forma di impegno giuridicamente vincolante) tra Regione Puglia (o Organismo Intermedio) e Beneficiario (e/o soggetto attuatore) e della sua coerenza con il bando/avviso di selezione o di gara e con il Programma Operativo;
- completezza e coerenza dell'eventuale domanda di rimborso e della documentazione giustificativa di spesa (comprendente fatture quietanzate o documentazione contabile equivalente) rispetto alla normativa comunitaria, nazionale e regionale applicabile, al Programma, al bando/avviso di selezione o di gara, alla proposta progettuale finanziata, al contratto/convenzione ed a sue eventuali varianti;
- correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo;
- ammissibilità della spesa in quanto sostenuta nel periodo consentito dal Programma;
- ammissibilità della spesa in quanto riferibile alle tipologie di spesa consentite congiuntamente dalla normativa nazionale e comunitaria di riferimento, dal Programma, dal bando/avviso di selezione o di gara, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti;
- rispetto dei limiti di spesa ammissibile a contributo previsti dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento (es. dal regime di aiuti cui l'operazione si riferisce), dal Programma, dal bando/avviso di selezione o di gara, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti. Tale verifica deve essere riferita anche alle singole voci di spesa incluse nella rendicontazione sottoposta a controllo;
- riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata esattamente al beneficiario che richiede l'erogazione del contributo, nonché all'operazione oggetto di contributo;

- assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili;
- rispetto delle norme comunitarie e nazionali in materia di appalti pubblici;
- conformità con le norme comunitarie e nazionali sugli aiuti di Stato e con le norme ambientali;
- rispetto delle norme comunitarie e nazionali in materia di informazione e pubblicità.

Nell'ambito delle operazioni cofinanziate dal FSE, le verifiche amministrative su base documentale si declinano a seconda della modalità di finanziamento dell'operazione. Laddove le operazioni sono finanziate a costi reali o a tassi forfettari, l'attività di controllo si basa sulla verifica della domanda di rimborso, rappresentata dalla dichiarazione di spesa, corredata dai giustificativi di spesa. Nel caso di operazioni finanziate per mezzo della semplificazione dei costi, l'attività di controllo prende in esame la domanda di rimborso, rappresentata dalla dichiarazione di attività e di tutti quei documenti che possono attestare la realizzazione delle attività.

Per le operazioni finanziate a costi reali si effettuano le seguenti verifiche:

1. verifica della coerenza e della completezza amministrativo-contabile, sulla base dei seguenti aspetti:
  - importo totale della domanda (verifica che l'ammontare della spesa rendicontata corrisponda alla percentuale di avanzamento prevista per l'erogazione del secondo acconto o, in fase di rendicontazione finale che l'importo dichiarato non superi quello approvato in fase di valutazione);
  - giustificativi di spesa (verifica sia della disponibilità di tali giustificativi per l'attività di controllo, sia che l'importo totale dei documenti di spesa elencati - tenendo conto della pertinente ripartizione dei costi - corrisponda a quanto dichiarato nella domanda di rimborso, sia dell'adeguatezza della documentazione a sistema);
  - conformità e regolarità della realizzazione dell'operazione rispetto a quanto previsto nella convenzione, in merito allo stato di avanzamento delle attività ed alla relativa tempistica (verifica svolta sulla base di documenti descrittivi e dati attestanti le attività svolte in possesso dell'Amministrazione);
2. verifica della regolarità finanziaria della spesa sulla base dei giustificativi presentati.

L'ammissibilità delle spese è verificata analizzando i seguenti principali aspetti:

- la correttezza e la conformità della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo;
- il rispetto del periodo di ammissibilità e delle tipologie di spesa consentite dalla vigente normativa comunitaria, nazionale e regionale;
- la riferibilità della spesa al beneficiario/soggetto attuatore e all'operazione selezionata;
- l'esattezza e la corrispondenza delle spese ammissibili sostenute con i relativi pagamenti;
- la presenza sui documenti di spesa di apposito timbro o di dicitura che attesti il cofinanziamento della relativa spesa a valere sul POR Puglia FSE 2014-2020, con indicazione dell'operazione a cui la spesa si riferisce ed eventuale indicazione dell'esatto importo cofinanziato, in caso di imputazione parziale della spesa all'operazione;
- il rispetto dei limiti di spesa ammissibile a contributo previsti dalla vigente normativa comunitaria, nazionale e regionale;



- che le spese siano state sostenute e pagate tra la data di presentazione del Programma alla Commissione o il 1° gennaio 2014, se anteriore, e il 31 dicembre 2023, ovvero nel rispetto delle scadenze previste per il progetto dall'avviso e dalla convenzione;
- il rispetto del divieto di cumulo del contributo o dei finanziamenti comunitari a valere sulla stessa operazione, verificando che sia stata acquisita la dichiarazione ai sensi artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 da parte del beneficiario;
- la correttezza del contributo spettante sulla base delle eventuali rideterminazioni del contributo stabilite dall'avviso.
- Nel caso di aiuti di stato, le verifiche in questione dovranno riguardare anche la quota privata, e prevedere anche il controllo della corretta applicazione dell'intensità di aiuto sulla base del dimensionamento del beneficiario.

Per quanto concerne le operazioni finanziate per mezzo della semplificazione dei costi, così come descritto dagli artt. 67 e 68 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e dall'art. 14 del Reg. (UE) n. 1304/2013, l'attività di controllo è declinata a seconda della tipologia di semplificazione adottata:

- operazioni finanziate per mezzo delle tabelle standard di costi unitari: l'attività di controllo si concentra sulla realizzazione delle attività relative all'operazione, fondandosi quindi sull'analisi della dichiarazione di attività e della documentazione atta ad attestare le attività realizzate;
- operazioni finanziate per mezzo della forfetizzazione dei costi: l'attività di controllo si concentra sul raggiungimento del risultato finale legato all'operazione e quindi sulla documentazione che attesti il raggiungimento dell'obiettivo;
- operazioni finanziate per mezzo di un tasso forfettario, calcolato applicando una determinata percentuale a una o più categorie di spesa: in questo caso la parte a costi reali viene verificata secondo le procedure previste per questa tipologia di costo mentre per la parte dei costi forfettizzati l'attività di controllo si concentra esclusivamente sulla corretta quantificazione del costo e della base di calcolo utilizzata.

In ogni caso, sia per le operazioni cofinanziate a valere sul FESR che per le operazioni cofinanziate a valere sul FSE, propedeuticamente all'ammissione a finanziamento di imprese e a ciascuna erogazione a loro favore della contribuzione finanziaria a valere sul POR, in applicazione della normativa nazionale, viene interrogato e popolato il **Registro Nazionale degli Aiuti (RNA)** istituito dalla legge n. 115/2015, c.d. "Legge europea 2014", modificativa della l. n. 234/2012, presso la Direzione Generale per gli Incentivi alle imprese del Ministero dello Sviluppo Economico (DGIAl). A seguito della proroga dei termini previsti dalla l. n. 115/2015, intervenuta con D.L. n. 244/2016 convertito con modificazioni dalla legge n. 19/2017, nonché all'entrata in vigore del D.M. n. 115 del 31 maggio 2017 pubblicato in GURI n. 175 del 28 luglio 2017, il RNA è divenuto operativo il 12 agosto 2017. Il popolamento e l'interrogazione della banca dati del RNA, la cui indicazione espressa costituisce condizione di efficacia dei provvedimenti concessori di agevolazioni e finanziamenti, consente attraverso specifiche "visure" ("Visura Aiuti" e "Visura Aiuti *de minimis*") la visualizzazione dell'elencazione dei benefici di cui il destinatario dell'aiuto abbia già goduto negli ultimi esercizi in qualunque settore e, quindi, di ricevere eventuali elementi che potrebbero essere oggetto di ulteriori approfondimenti al fine di verificare che: (i) le attività per le quali si sta concedendo l'aiuto non facciano parte di un'altra operazione già finanziata (ai fini della verifica del cumulo e dell'assenza di doppio finanziamento), (ii) tali attività non facciano parte di un'operazione che è stata o avrebbe dovuto essere oggetto di una procedura di recupero a seguito del trasferimento di un'attività produttiva al di fuori dell'area del Programma, (iii) i

candidati selezionati quali beneficiari non rientrino tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato su un conto bloccato aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero adottata dalla Commissione Europea.

Parimenti, sia nel caso di operazioni a regia regionale con beneficiari soggetti pubblici, sia nel caso di operazioni a titolarità regionale (con beneficiario coincidente con la Regione Puglia), prima di procedere all'erogazione della contribuzione finanziaria ovvero al pagamento del fornitore:

- viene verificata l'avvenuta acquisizione da parte dei soggetti pubblici beneficiari (operazioni a regia regionale), ovvero viene acquisita dalla Regione Puglia (operazioni a titolarità regionale), la **certificazione antimafia**, disciplinata dal D. Lgs n. 159/2011 "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136" (c.d. Codice Antimafia). La suddetta certificazione svolge un ruolo rilevante nel quadro delle misure volte a contrastare la presenza delle organizzazioni criminali nelle attività economiche, soprattutto con riferimento agli appalti pubblici. L'art. 84 del Codice fa riferimento a due diversi istituti: da un lato, la comunicazione antimafia, emanata in caso di soggetti che hanno ricevuto, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione di cui al Codice Antimafia, con conseguente divieto di concludere contratti pubblici e decadenza da licenze, autorizzazioni, concessioni, etc.; dall'altro, l'informazione antimafia con la quale si attesta anche la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi di società o imprese, che determina in particolare l'impossibilità di stipulare contratti con la Pubblica Amministrazione;
- viene verificata l'avvenuta acquisizione da parte dei soggetti pubblici beneficiari (operazioni a regia regionale), ovvero viene acquisito dalla Regione Puglia (operazioni a titolarità regionale), il **Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)** di cui alla l. n. 266/2002 ss.mm.ii. relativo alle imprese fornitrici. Tale documento è richiesto alle imprese al fine di attestare la regolarità nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di INPS, INAIL e Casse Edili. Il DURC è richiesto alle imprese per la partecipazione ad appalti e subappalti pubblici, per la stipula dei relativi contratti, per l'ottenimento di attestazione SOA e per l'erogazione delle liquidazioni.

Anche nel caso delle verifiche amministrativo-contabili, l'utilizzo di apposite *check list* standardizzate da parte di personale dotato di pluriennale esperienza nell'attuazione del POR garantisce uniformità di applicazione delle norme vigenti per tutto il Programma.

- **Verifiche in loco:** le strutture di gestione svolgono controlli su base campionaria, sia *in itinere* sia a conclusione degli interventi, finalizzati al controllo fisico e finanziario dell'operazione.

Nel caso del FESR, tali controlli sono effettuati per verificare la tangibilità del progetto, la realizzazione del servizio offerto nel pieno rispetto delle condizioni stabilite dall'accordo di finanziamento, l'avanzamento dell'operazione, il rispetto delle norme comunitarie in materia di pubblicità e la corretta tenuta della contabilità e del sistema contabile del beneficiario. Le visite *in loco* servono, altresì, per accertare che il beneficiario fornisca informazioni precise sull'attuazione materiale e finanziaria del progetto. La presente tipologia di controlli si focalizza sui seguenti aspetti:

- verifica dell'esistenza e dell'operatività del beneficiario selezionato nell'ambito del Programma, Asse o gruppo di operazioni;
- verifica della sussistenza, presso la sede del beneficiario, di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (compresa la documentazione giustificativa di spesa e

pagamento) prescritta dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione, dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (o Organismo Intermedio) e beneficiario;

- verifica della sussistenza presso la sede del beneficiario di una contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione cofinanziata a valere sul POR;
- verifica del corretto avanzamento ovvero del completamento dell'opera pubblica o della fornitura di beni e servizi oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal beneficiario a supporto della rendicontazione e della richiesta di erogazione del contributo;
- verifica che le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento siano conformi a quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (o Organismo Intermedio) e beneficiario o dal bando di gara e dal contratto stipulato con il soggetto attuatore;
- verifica dell'adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma e dal Piano di Comunicazione predisposto dall'Autorità di Gestione, in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo di riferimento e sul POR;
- verifica di insussistenza di doppio finanziamento delle spese attraverso altri programmi nazionali o comunitari nell'ambito di altri periodi di programmazione, svolta mediante l'accertamento che tutte le fatture e gli altri giustificativi per la progettazione e realizzazione dell'operazione riportino una codifica contabile adeguata.

Le procedure relative alle operazioni cofinanziate dal FSE disciplinano le verifiche *in loco* come:

- verifiche di regolarità dell'esecuzione (*in itinere*);
- verifiche amministrativo-contabili.

Le attività finanziate nell'ambito del FSE sono infatti caratterizzate da un elevato grado di immaterialità, che rende necessario assicurare, almeno a campione, la verifica *in itinere* per assicurare l'Autorità di Gestione della realtà delle stesse.

Le verifiche *in itinere* (fisico-tecniche presso il luogo di svolgimento dell'attività) sono effettuate, a campione sulle operazioni finanziate, di norma senza preavviso, secondo quanto previsto dall'articolo 125, lett. b), del Reg. (UE) n. 1303/2013 e sono tese a:

- verificare il corretto svolgimento dell'azione finanziata nel rispetto delle norme vigenti ed in conformità con quanto previsto nel progetto approvato (presenza dei docenti dichiarati e degli allievi, idoneità di locali, materiali e attrezzature utilizzati, corretto avanzamento della fornitura di beni e/o servizi e lavori ammessi a finanziamento);
- verificare la corretta tenuta degli eventuali registri obbligatori e in generale di tutta la documentazione inerente all'attuazione dell'azione finanziata e comprovante l'attività in corso;
- verificare il rispetto dei requisiti di accesso previsti per l'utenza;
- verificare il rispetto del contenuto della proposta progettuale presentata e approvata, nonché delle eventuali varianti, nonché della tempistica di attuazione;
- rilevare il grado di soddisfazione dei destinatari, anche attraverso la somministrazione di questionari;

- verificare il corretto adempimento degli obblighi di informazione e pubblicità previsti dalla normativa;
- verificare la sussistenza e corretta archiviazione presso la sede del beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile.

Le verifiche amministrativo-contabili sono realizzate basandosi sui rendiconti presentati dal beneficiario/soggetto attuatore, rispetto ai quali si accerta:

- conformità e correttezza formale della documentazione presentata;
- corretta tenuta dei registri didattici e degli altri registri obbligatori previsti per l'intervento finanziato e loro coerenza rispetto alle informazioni relative agli indicatori inseriti nel sistema informativo;
- conformità delle attività realizzate rispetto al progetto presentato;
- che le spese siano relative al periodo di ammissibilità (riferibilità temporale al periodo di finanziamento) e che siano state pagate, all'interno del periodo di ammissibilità previsto (effettività);
- che le spese/attività siano relative ad un'operazione approvata (pertinenza ed imputabilità);
- che le spese siano supportate da idonei giustificativi (comprovabilità) e siano adeguatamente contabilizzate;
- la conformità alle condizioni stabilite dal Programma;
- la conformità alle regole di ammissibilità dell'Unione, nazionali e regionali (con particolare riferimento a quanto stabilito dalle direttive regionali per la realizzazione delle attività cofinanziate dal FSE) (legittimità);
- l'inerenza della spesa al progetto (per tipologie di spese ed arco temporale) e la sua coerenza con il progetto stesso;
- che le spese rendicontate rientrino nei limiti autorizzati, verificando eventuali rideterminazioni del contributo;
- rispetto della normativa in materia di informazione e pubblicità;
- il rispetto del divieto di cumulo dei contributi;
- l'adeguatezza della documentazione a supporto e l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- l'utilizzo di un sistema di contabilità separata o una codifica contabile adeguata;
- la conformità alle norme relative agli aiuti di Stato, allo sviluppo sostenibile, ai requisiti di pari opportunità e di non discriminazione.

Anche nel caso delle verifiche sul posto sia FESR che FSE, l'utilizzo di appositi verbali di visita e di controllo e *check list* standardizzati da parte di personale dotato di pluriennale esperienza nell'attuazione del POR garantisce uniformità di applicazione delle norme vigenti per tutto il Programma.

- **Verifiche in loco dopo la realizzazione dell'operazione:** verifiche sul posto realizzate in una fase avanzata della Programmazione, a partire dal 2019, con cadenza annuale e su base campionaria. La suddetta tipologia di controlli è volta a verificare il mantenimento da parte dei beneficiari di talune

condizioni dopo il completamento dell'operazione o l'acquisizione del bene (per es. conservazione della titolarità, numero di nuovi impiegati), ai fini del rispetto del vincolo di stabilità delle operazioni in conformità con quanto stabilito dall'art. 71 del Reg. (UE) n. 1303/2013. Le verifiche *in loco ex post* rappresentano controlli aggiuntivi a quelli svolti *in itinere* e hanno come obiettivo quello di assicurare che per ciascuna operazione cofinanziata permangano le condizioni di ammissibilità della spesa per tutto il periodo stabilito dalla normativa comunitaria.

Tutte le verifiche di gestione (amministrative e in loco) sono documentate nel **fascicolo di progetto** e i risultati resi disponibili a tutti gli organismi interessati.

Il sistema delle verifiche preventive di bandi e avvisi e delle verifiche di gestione amministrativo-documentali ed in loco implementato nell'ambito del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 si incentra effettivamente sulla **riduzione dei rischi individuati**, tra l'altro, mediante gli esercizi di autovalutazione svolti dal "Gruppo di valutazione dei rischi di frode", costituendo così una risposta proporzionata agli specifici rischi individuati.

Laddove l'esito del controllo si concluda con un giudizio di non regolarità (parziale, relativamente a talune spese imputate sull'operazione, o totale, in caso di non conformità dell'intera operazione), deve essere verificata la ricorrenza delle condizioni per la qualificazione dell'anomalia come "irregolarità", di cui all'art. 2, punto 36), del Reg. (UE) n. 1303/2013. In tal caso vengono attivate le procedure per la "valutazione" e la successiva "comunicazione" alla Commissione Europea, secondo quanto previsto nel paragrafo 2.4 del Si.Ge.Co. del POR "Irregolarità e recuperi".

## 2.7 Prevenzione delle frodi. Analisi dei dati e il sistema Arachne

Sia l'Amministrazione regionale nel suo complesso sia l'Autorità di Gestione procedono alla **raccolta, conservazione e analisi dei dati** relativi alle irregolarità, al rischio di frode ed alle frodi presunte e accertate. Nello specifico, l'Amministrazione regionale procede, in ottemperanza alla normativa nazionale, all'elaborazione, attuazione, monitoraggio ed aggiornamento del **PTPC** già citato in precedenza, inerente anche alle procedure ed ai processi relativi all'attuazione del Programma. Parallelamente, con specifico riferimento al POR Puglia 2014-2020, l'AdG procede mediante il **sistema informativo MIR** alla **raccolta, conservazione e analisi dei dati** relativi a ciascuna operazione, integrando tali dati con le informazioni desunte dal **sistema informativo Arachne**.

In particolare, nell'ambito del campionamento finalizzato all'estrazione delle operazioni da sottoporre a controllo *in loco*, l'Autorità di Gestione effettua un'analisi dei rischi sulle singole operazioni costituenti l'universo di riferimento, individuando i fattori di rischio relativi al "tipo di Beneficiari e di operazioni interessate", come prescritto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 125, par. 5). Tale analisi del rischio determina una stratificazione dell'universo da campionare a seconda del livello di rischiosità dello strato alto, medio e basso. Più alto è il livello di rischiosità dello strato, maggiore è la dimensione del campione da estrarre. L'analisi dei rischi si svolge in due fasi: la prima fase (fase A) consiste nell'elaborazione mediante il sistema informativo MIR delle informazioni a disposizione della Regione Puglia registrate al suo interno; nella seconda fase (fase B) l'analisi effettuata nella fase A è integrata con l'esito dell'analisi dei rischi effettuata dal Sistema Informativo della Commissione Europea **Arachne**, che fornisce informazioni in merito al livello di rischiosità associato a ciascuna operazione. I risultati dell'analisi dei rischi effettuata nella fase A è integrata con le informazioni provenienti dal Sistema Arachne nel modo seguente:

- o nel caso in cui il sistema Arachne segnali un rischio basso o non segnali alcun rischio con riferimento ad un'operazione, è confermato il livello di rischio calcolato nella fase A;



- o nel caso in cui il sistema Arachne attribuisca ad un'operazione un rischio medio, il livello di rischio calcolato nella fase A è incrementato da basso a medio o da medio ad alto (risulta invece confermato l'eventuale rischio elevato);
- o nel caso in cui il sistema Arachne attribuisca ad un'operazione un rischio elevato, l'operazione è inserita nello strato con livello di rischio alto (indipendentemente dal livello di rischio calcolato nella fase A).

Il sistema Arachne viene altresì utilizzato nell'ambito del POR **in fase di selezione delle operazioni**, per la verifica del possesso del requisito dimensionale da parte dei potenziali beneficiari di aiuti di Stato.

Ai fini dell'utilizzo del sistema Arachne, il personale dell'Autorità di Gestione partecipa a specifiche attività formative organizzate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – RGS – IGRUE in collaborazione con la Commissione Europea.

### 3. L'individuazione delle frodi

Ai fini della **INDIVIDUAZIONE** delle frodi, l'Amministrazione regionale ha adottato misure che assicurano:

- la diffusione e il mantenimento di una **mentalità appropriata** e di competenze adeguate in materia di aspetti teorici e pratici connessi relativi alle frodi, inclusi gli **indicatori di frode**, del sistema dei controlli interni e della strategia antifrode adottati, dei ruoli assegnati al personale coinvolto negli uni e/o nell'altra, nonché dei meccanismi di segnalazione adottati;
- l'istituzione e la promozione di **chiari meccanismi di segnalazione**, in grado di semplificare la segnalazione sia di presunte frodi sia di irregolarità e debolezze nei controlli che potrebbero aumentare l'esposizione dell'AdG al rischio di frode.

#### 3.1 Individuazione delle frodi. Mentalità appropriata e *red flags*

L'AdG si avvale di personale appositamente designato, responsabile dello svolgimento delle verifiche preventive, amministrativo-documentali ed *in loco* e dell'individuazione di irregolarità, incluse le frodi sospette e accertate. Nell'ambito del POR Puglia, infatti, la dotazione di unità operative incaricate dello svolgimento dei controlli ammonta a n. 125 unità operative: n. 82 Responsabili di Sub-Azione, n. 20 Unità di Controllo di Azione e di Policy, n. 18 Unità di Controllo FSE (incaricate dello svolgimento delle verifiche in loco delle operazioni cofinanziate a valere sul FSE) e n. 3 Unità di Controllo Finanze, oltre n. 2 unità operative a diretto riporto dell'Autorità di Gestione, incaricate di supportarla nel coordinamento dei controlli del Programma. Le capacità professionali e la **mentalità appropriata** delle risorse umane coinvolte nel sistema dei controlli interni, dotate del necessario livello di scetticismo professionale, sono assicurate dall'impiego di personale con **elevate competenze**, regolarmente aggiornate, selezionate già nel corso della precedente programmazione e che nei precedenti cicli di programmazione hanno costantemente aggiornato e rafforzato le proprie competenze sul campo, maturando una pluriennale esperienza nella gestione relativa a programmi comunitari durante il periodo di programmazione 2007-2013.

In tal senso, rivestono fondamentale importanza le attività formative e di sensibilizzazione attivate e in corso di realizzazione a favore del personale, già esposte al § 2.5 del presente documento, che gli consentono di acquisire e mantenere un'impostazione valoriale e conoscenze adeguate per comprendere gli indicatori di frode ed essere in grado di gestire con profitto gli strumenti tecnici e operativi di riconoscimento, contrasto e rettifica di irregolarità e frodi.

Tra le suddette attività formative e di sensibilizzazione rientrano anche riunioni di coordinamento del personale incaricato dei controlli di primo livello del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, la più recente delle quali, relativa alle operazioni cofinanziate a valere sul FESR, si è tenuta il 1.12.2017. Durante tale riunione l'Autorità di Gestione ha ripercorso la struttura del sistema di controllo interno stabilita dal Si.Ge.Co. del POR, soffermandosi sull'imprescindibilità, ai fini dell'efficienza ed efficacia del sistema e di prevenzione delle irregolarità e delle frodi, di aspetti quali il rispetto del principio di separazione delle funzioni di selezione, pagamento e controllo, nonché la completezza, autenticità e adeguata archiviazione dei dati e documenti all'interno del sistema informativo MIR, con particolare riferimento alle *check list* di controllo di primo livello.

### 3.2 Individuazione delle frodi. Meccanismi di segnalazione

Sia l'Amministrazione regionale nel suo complesso sia l'Autorità di Gestione hanno istituito e promuovono **meccanismi di segnalazione** chiari e di facile utilizzo per la segnalazione di irregolarità e presunte frodi:

- o la Regione Puglia si è dotata degli strumenti atti a consentire il **whistle-blowing a norma della L. n. 190/2012 e della L. n. 179/2017**. Tale meccanismo di *whistle-blowing*, conformemente a quanto stabilito dalla disciplina nazionale: (i) è specificatamente rivolto alla protezione di tutti i dipendenti pubblici e collaboratori che prestano servizio presso l'Amministrazione (dipendenti di aziende che forniscono beni e/o servizi alla Regione), inclusi coloro che sono coinvolti nella gestione e controllo del POR, avverso possibili ritorsioni nel caso di denuncia di sospetti di irregolarità o frode; (ii) consente segnalazioni relative a condotte illecite o abusi di cui dipendenti o collaboratori siano venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.
- o In aggiunta, l'Autorità di Gestione ha istituito un meccanismo di **whistle-blowing specifico per il POR Puglia FESR-FSE 2014-2020** aperto a chiunque (cittadini, imprese, associazioni, etc.), messo a disposizione all'interno del sito *web* dedicato al POR e finalizzato ad accogliere segnalazioni di qualsiasi sospetto di frode o irregolarità, o anche per manifestare rimostranze con riferimento ad iniziative cofinanziate dal Programma. Nell'ambito del *whistle-blowing* specifico per il POR, al fine di incoraggiare le segnalazioni, l'Amministrazione regionale garantisce la tutela della riservatezza del denunciante. Il meccanismo adottato risulta analogo a quello adoperato dalla Commissione Europea ([https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-complaint\\_it](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-complaint_it)).

### 4. Indagini, rettifiche e azioni penali

Ai fini della **RETTIFICA** delle frodi sospette e accertate e dell'**AZIONE GIUDIZIARIA** contro di esse, l'Amministrazione regionale e l'Autorità di Gestione del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 hanno posto specifici obblighi e stabilito apposite procedure, che si sostanziano in:

- l'**obbligo di** adozione da parte del Responsabile di Azione dei provvedimenti conseguenti alla segnalazione o all'accertamento di irregolarità e **di tempestiva informazione e denuncia all'autorità giudiziaria** di tutte le frodi sospette;
- la **procedura per il trattamento delle frodi sospette** segnalate dagli organi di polizia giudiziaria;
- la procedura di **comunicazione all'OLAF delle irregolarità accertate** e di rettifica delle stesse mediante **ritiro o recupero**.

#### 4.1 Indagini, rettifiche e azioni penali. Obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria

La Procedura Operativa Standard A.6 "Gestione delle irregolarità" allegata al testo descrittivo del Si.Ge.Co. del POR pone l'obbligo per ciascun soggetto coinvolto nel Sistema di Gestione e Controllo di segnalare irregolarità, anche sospette, al Responsabile di Azione competente e all'AdG (cfr. § 6.1), nonché l'obbligo di adozione da parte del Responsabile di Azione dei provvedimenti conseguenti alla segnalazione di irregolarità, comprese le frodi (rilevazione, comunicazioni, accertamento, eventuale contraddittorio con il beneficiario, valutazione dell'impatto finanziario, eventuale sospensione dei pagamenti o revoca del finanziamento in autotutela, eventuale compilazione e/o aggiornamento della scheda di comunicazione di irregolarità ex artt. 3 e 4 del Reg. delegato (UE) n. 1970/2015 – c.d. scheda OLAF –, recupero delle somme indebitamente versate, eventuale ritiro dalla certificazione, tenuta ed aggiornamento del Registro dei ritiri, dei recuperi pendenti e degli importi recuperati, registrazione e conservazione dei dati e dei documenti). Nel caso di frode sospetta, inoltre, in capo al Responsabile di Azione sussiste l'**obbligo di tempestiva informazione dell'Autorità giudiziaria** (cfr. POS A.6, § 2.0). Più in generale, il Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Puglia (cfr. art. 8), in linea con il dettato della normativa nazionale di cui al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013), statuisce che tutti i dipendenti indistintamente debbano rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, ciascun dipendente, cui sono riservate le tutele di cui all'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 ss.mm.ii., è **tenuto a denunciare all'autorità giudiziaria** ed a segnalare al Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Regione Puglia eventuali situazioni di illecito o manifestamente illegittime di cui sia a conoscenza. Tale segnalazione è sottratta al diritto di accesso di cui alla legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990 ss.mm.ii.).

Le interlocuzioni dell'Amministrazione regionale e, nello specifico, dell'**Autorità di Gestione del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 con gli organi di polizia**, si estendono ben oltre i citati obblighi e procedure posti dalla normativa nazionale, nonché dalla normativa e regolamentazione stabilita dalla Regione Puglia in generale e nello specifico per il POR. Tra la struttura di gestione del Programma e la Guardia di Finanza, infatti, sussiste un continuo rapporto di **collaborazione**, inaugurato già nel corso del periodo di programmazione 2000-2006 e fortemente consolidatosi nel tempo in relazione sia al periodo di programmazione 2007-2013 sia al periodo 2014-2020.

Un ruolo fondamentale in tal senso è ricoperto dal **Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea**, istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 11.1.1995 con la finalità di fornire supporto al Comitato per la Lotta contro le Frodi comunitarie (COLAF) ed al Ministro per gli Affari Europei. Le competenze del Nucleo, delineate dal D.P.R. n. 91/2007 ss.mm.ii., attengono alle seguenti funzioni:

- funzione di Segreteria tecnica del COLAF;
- funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore dei fondi strutturali, oltre che fiscali e della Politica Agricola Comune, assicurando a tal fine le connesse attività informative con la Commissione Europea. In tale ambito il Nucleo della GdF svolge un fondamentale ruolo di guida per le Pubbliche Amministrazioni che gestiscono fondi europei, incluse la Regione Puglia e l'AdG del POR, in materia di prevenzione e gestione delle irregolarità e di prevenzione delle frodi, in particolare:
  - mediante un continuo scambio di informazioni, anche informale, con le singole Amministrazioni;

- organizzando presso la propria sede incontri di sensibilizzazione e confronto con i referenti di ciascuna Amministrazione incaricati della prevenzione e gestione di irregolarità e frodi;
- partecipando attivamente in qualità di relatori alle attività formative, di sensibilizzazione e di confronto organizzate presso le Amministrazioni che gestiscono fondi europei (si cita, al riguardo, la partecipazione dei vertici del Nucleo al convegno “La prevenzione ed il contrasto delle frodi nei fondi europei” organizzato presso la Regione Puglia il 15.9.2017, che segue ad altri eventi organizzati negli anni precedenti);
- partecipazione, nei settori di competenza, ai lavori degli “Organismi antifrode” dell’Unione Europea, in particolare del Comitato europeo consultivo per il Coordinamento nel settore della Lotta contro le Frodi (COCOLAF) presso la Commissione Europea e del Gruppo Anti-Frode (GAF) del Consiglio della UE, nonché elaborazione e adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi;
- cura e controllo del flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti europei ed in materia di recuperi degli importi indebitamente pagati, di cui al Reg. (CE) n. 1681/1994 e al Reg. (CE) 1828/2006 ss.mm.ii., ricevute dalle singole Amministrazioni responsabili della gestione dei fondi, incluse la Regione Puglia e l’AdG del POR, per essere inoltrate alla Commissione Europea tramite il sistema informativo *Irregularities Management System*;
- elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali da trasmettere alla Commissione Europea in base all’art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) relative alle principali misure legislative, amministrative, organizzative ed operative adottate dallo Stato membro per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea e la lotta contro le frodi;
- supporto alla comunicazione tra le istituzioni europee e nazionali al fine di garantire una corretta informazione circa le azioni di lotta contro la frode in corso, partecipando tra l’altro alle riunioni della rete OLAF dei comunicatori antifrode (OAFCN - OLAF Anti-Fraud Communicators Network) istituiti presso la Commissione;
- aggiornamento dell’elenco dei beneficiari dei finanziamenti europei nello spirito dell’Iniziativa europea per la trasparenza (IET).

L’Autorità di Gestione del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 mantiene inoltre un rapporto di **collaborazione continuativa con le sezioni periferiche, regionali e locali, della Guardia di Finanza e degli ulteriori organi di polizia giudiziaria**. Tale rapporto di collaborazione inerisce in particolare a:

- l’invio da parte dell’AdG degli elenchi dei beneficiari ammessi a finanziamento a valere sul Programma, sulla base di richieste specifiche della Guardia di Finanza;
- il supporto fornito alla Guardia di Finanza in fase di indagine relativamente a specifici casi, mediante l’invio delle informazioni pertinenti in possesso della struttura di gestione del POR;
- l’informazione da parte della GdF circa l’esito delle indagini che riguardano operazioni finanziate nell’ambito del Programma.

Anche i rappresentanti delle sezioni regionali e locali degli organi di polizia giudiziaria, infine, partecipano attivamente alle attività formative, di sensibilizzazione e di confronto organizzate dalla Regione Puglia, come nel caso della partecipazione del Comandante del Nucleo di Polizia Tributaria di Bari, al già citato convegno “La prevenzione ed il contrasto delle frodi nei fondi europei” tenutosi il 15.9.2017.

#### 4.2 Indagini, rettifiche e azioni penali. Procedura per il trattamento delle frodi sospette segnalate dagli organi di polizia giudiziaria

Come già rappresentato in precedenza, la POS A.6 dettaglia chiaramente le procedure da attivare per trattare tutti i tipi di irregolarità riscontrabili, comprese le frodi presunte e accertate, nonché i ruoli e le responsabilità attribuiti a ciascuno degli attori coinvolti. In particolare, viene stabilita una **procedura specifica per il trattamento delle frodi sospette** segnalate da parte della Guardia di Finanza o di altri corpi di polizia giudiziaria.

Nel caso in cui pervenga una segnalazione da parte della Guardia di Finanza, il Responsabile di Azione deve effettuare gli opportuni approfondimenti, richiedere eventuali informazioni aggiuntive alla Guardia di Finanza, effettuare o richiedere all'AdG e/o al Responsabile di Fondo FSE di disporre eventuali controlli *in loco* e può richiedere al beneficiario, nel rispetto delle norme relative al segreto giudiziario, laddove applicabili, eventuali informazioni o integrazioni documentali. L'attività del Responsabile di Azione è finalizzata a verificare se la segnalazione della Guardia di Finanza si riferisce a violazioni delle normativa comunitaria, delle norme nazionali o del bando/convenzione che abbiano o possano avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario, nazionale e regionale.

Qualora il Responsabile di Azione, nell'ambito delle verifiche amministrative effettuate a seguito della segnalazione di irregolarità, abbia la possibilità di verificare e confermare le irregolarità riportate nel rapporto della Guardia di Finanza (ad es. alienazione dei beni finanziati; svolgimento di attività diversa da quella finanziata; etc.) procede senza indugio all'adozione degli atti conseguenti, informando l'AdG e, nel caso di operazioni cofinanziate dal FSE, il Responsabile del Fondo.

Nel caso in cui, invece, le presunte irregolarità o frodi, rilevate dalla Guardia di Finanza sulla base dei propri poteri di indagine giudiziaria, non siano suscettibili di riscontro nell'ambito delle verifiche amministrative operate dalla struttura dell'Autorità di Gestione, il Responsabile di Azione può attendere, prima di adottare eventuali provvedimenti di revoca in autotutela, che l'Autorità giudiziaria decida in merito all'archiviazione del caso od al rinvio a giudizio. In questo caso, in attesa delle decisioni dell'Autorità giudiziaria, il Responsabile di Azione può in ogni caso disporre la sospensione delle procedure di erogazione della contribuzione finanziaria a norma dell'art.132, par. 2, lett. b), del Reg. (UE) n. 1303/2013. Tale provvedimento deve essere comunicato al beneficiario, al Responsabile di Fondo FSE (nel caso di operazioni cofinanziate dal FSE) e all'AdG. In tutte le ipotesi precedentemente descritte, il Responsabile di Azione valuta comunque caso per caso le segnalazioni della Guardia di Finanza e stabilisce il momento dell'adozione dell'eventuale provvedimento di revoca (eventualmente anticipandolo rispetto alla tempistica su riportata), tenendo conto della tipologia ed entità delle irregolarità segnalate e delle informazioni disponibili sulla solvibilità del beneficiario, al fine di evitare che un ritardo nell'adozione dei provvedimenti comporti un rischio di irrecuperabilità degli importi irregolari. Tale ultima previsione del Si.Ge.Co. del POR è stata posta dall'Autorità di Gestione al fine di garantire l'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate, alla luce di quanto rilevato dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali nella Relazione speciale n. 1/2007, riferita ai precedenti periodi di programmazione, "Irregolarità e frodi in materia di Fondi strutturali con particolare riguardo al FESR nelle Regioni Obiettivo 1", ossia "[...] una pressoché diffusa inerzia da parte delle amministrazioni, che non attivano procedure amministrative di autotutela o azioni cautelari fino alla conclusione dei contenziosi, mentre i ritardi nei procedimenti intesi al recupero possono causare pregiudizio alla reintegra del danno subito, essendo risultati frequenti i casi di provvedimenti di recupero emessi dopo la intervenuta dichiarazione di fallimento delle imprese beneficiarie".



#### 4.3 Indagini, rettifiche e azioni penali. Procedure di comunicazione e rettifica delle frodi

La POS A.6 (cfr. § 6.3) dettaglia infine i ruoli e le responsabilità attribuiti a ciascuno degli attori coinvolti nelle fasi di **predisposizione, inoltro ed eventuale aggiornamento delle schede di comunicazione di irregolarità/frode ex artt. 3 e 4 del Reg. delegato (UE) n. 1970/2015 (schede OLAF), di ritiro e recupero degli importi indebitamente versati** e di verifica dei provvedimenti e delle misure correttive adottate a seguito di accertata irregolarità.

Qualora sia accertata un'irregolarità, ricorrendo i presupposti previsti dall'art. 122, par. 2, del Reg. (UE) n. 1303/2013 e tenendo conto delle disposizioni fornite dal COLAF, il Responsabile di Azione interessato procede alla compilazione nel sistema MIR del modulo di comunicazione dell'irregolarità, alla revoca dei mandati relativi alle spese irregolari e all'invio della scheda all'AdG - funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi" competente per Fondo, al Responsabile di Fondo FSE, all'Autorità di Audit e alla Struttura di Certificazione.

Si segnala che il modulo di comunicazione dell'irregolarità da compilare nel sistema MIR (scheda OLAF) contiene i medesimi campi richiesti dal sistema AFIS-IMS e che la compilazione di tale modulo è obbligatoria in caso di registrazione a sistema di una revoca/rettifica dei mandati relativi alle spese irregolari (il sistema informativo contiene uno specifico controllo che non consente il completamento della registrazione della revoca/rettifica di un mandato in assenza di una scheda OLAF compilata o dell'indicazione, da parte del Responsabile di Azione, della specifica fattispecie di deroga, di cui all'art. 122, par. 2, del Reg. (UE) n. 1303/2013, all'obbligo di comunicazione).

La scheda OLAF contiene le informazioni relative all'irregolarità riscontrata richieste dall'art. 3 del Reg. delegato (UE) n. 1970/2015, in particolare:

- lo scopo, la categoria di regioni ove opportuno e il nome del Fondo interessato, nonché il codice comune di identificazione (CCI) del Programma Operativo, gli assi prioritari e le operazioni in questione;
- l'identità delle persone fisiche e/o giuridiche interessate o di altri soggetti che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità e il ruolo da essi sostenuto, tranne nei casi in cui tale indicazione risulti irrilevante ai fini della lotta alle irregolarità, tenuto conto del tipo di irregolarità accertata;
- l'identificazione della regione o area in cui è stata effettuata l'operazione utilizzando informazioni appropriate come il livello NUTS;
- la/le disposizione/i violata/e;
- la data e la fonte della prima informazione che ha portato a sospettare l'irregolarità;
- le pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità;
- ove pertinente, se tali pratiche fanno sospettare l'esistenza di una frode;
- il modo in cui è stata scoperta l'irregolarità;
- se del caso, gli Stati membri e i paesi terzi interessati;
- il periodo o il momento in cui è stata commessa l'irregolarità;
- la data del primo verbale amministrativo o giudiziario relativo all'irregolarità;
- l'importo totale delle spese dell'operazione, espresso in termini di contributo dell'Unione e nazionale;
- l'importo interessato dall'irregolarità, espresso in termini di contributo dell'Unione e nazionale;

- in caso di sospetto di frode e qualora il contributo pubblico non sia stato versato al beneficiario, l'importo che sarebbe stato pagato indebitamente se l'irregolarità non fosse stata scoperta, espresso in termini del contributo dell'Unione e del contributo nazionale;
- le autorità o gli organismi nazionali che hanno redatto il rapporto ufficiale sull'irregolarità e le autorità cui spettano gli ulteriori provvedimenti amministrativi o giudiziari;
- la natura della spesa irregolare;
- l'eventuale sospensione dei pagamenti e le possibilità di recupero.

Dopo aver compilato la scheda, il Responsabile di Azione revoca/rettifica nel sistema MIR i mandati relativi alle spese irregolari, associa le suddette revoche/rettifiche alla scheda OLAF e trasmette attraverso il sistema MIR la scheda all'AdG - funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi" competente per Fondo.

Dopo aver verificato completezza e correttezza della scheda OLAF, l'Autorità di Gestione per il tramite del funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi" competente per Fondo:

- trasferisce il file della scheda OLAF dal MIR al sistema Irregularity Management System (IMS) e la invia all'OLAF telematicamente (per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea - che procede, nel sistema, alla verifica e validazione della scheda);
- informa l'Autorità di Audit e la Struttura di Certificazione dell'avvenuto invio all'OLAF;
- inserisce nel MIR il numero identificativo del caso di irregolarità attribuito dalla Commissione Europea.

Il Responsabile di Azione segue quindi l'evoluzione degli eventuali procedimenti penali instaurati a seguito dei sospetti di frode rilevati dagli organi di polizia o da altri organi di controllo esterni all'Amministrazione. In particolare, il RdAz informa l'Avvocatura regionale degli eventuali procedimenti penali a carico del beneficiario dell'operazione per presunti reati connessi al finanziamento concesso di cui venga a conoscenza e richiede all'Avvocatura che si proceda, qualora ne ricorrano le condizioni, alla costituzione di parte civile della Regione. Detta procedura consente all'Amministrazione di avere un costante e tempestivo monitoraggio del procedimento giudiziario.

In occasione di ogni evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari, sino alla definizione conclusiva degli stessi ovvero sino all'intervenuta correzione dell'irregolarità, il Responsabile di Azione compila e trasmette all'AdG – funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi" competente per Fondo, per il seguito di competenza, una scheda di aggiornamento ai sensi dell'art. 4 del Reg. delegato (UE) n. 1970/2015. A tal fine, in caso di procedimenti giudiziari, il RdAz richiede all'Avvocatura, con cadenza almeno trimestrale, informazioni in merito all'evoluzione dei suddetti procedimenti.

Ai sensi dell'art. 4 del Reg. delegato (UE) n. 1970/2015, per le irregolarità per le quali sono state comminate delle sanzioni, occorre altresì indicare:

- se le sanzioni sono di carattere amministrativo o di carattere penale;
- se le sanzioni risultano dalla violazione della legge dell'UE o nazionale, nonché i dettagli sulle sanzioni;
- se è stata accertata una frode.

Il funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità “Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi”, in raccordo con il funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Alta Professionalità “Referente dei Sistemi Informativi di gestione, monitoraggio e valutazione del Programma”, cura l’implementazione e sviluppo delle sezioni del Sistema Informativo relative alle comunicazioni di irregolarità, ai controlli e al registro dei ritiri, dei recuperi pendenti e degli importi recuperati, in particolare per adeguare il Sistema all’evoluzione normativa e alle variazioni che intervengono nel Sistema Informativo della Commissione Europea dedicato alla comunicazione delle irregolarità (Sistema AFIS-IMS).

L’Autorità di Gestione deve inoltre effettuare un esame approfondito e critico dei sistemi di controllo interni che potrebbero averla esposta a frodi potenziali o accertate. Allo scopo, l’AdG dispone delle informazioni del sistema informativo MIR relative ai controlli, ai ritiri, ai recuperi pendenti e agli importi recuperati alimentate dagli esiti delle verifiche registrati dalle strutture di gestione e di controllo del Programma. Inoltre, per testare la tenuta dei sistemi di controllo interni implementati nel SiGeCo, l’Autorità di Gestione ha stabilito (cfr. POS A.6, § 6.1) che nel caso di irregolarità che possano avere carattere sistemico, l’esecutore del controllo che le ha rilevate informa il Responsabile di Azione, il Responsabile di Fondo (nel caso di operazioni cofinanziate dal FSE) e l’AdG. In caso di rilevazione di errori sistemici, l’Autorità di Gestione dispone l’estensione dei controlli a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate dal medesimo errore. A seconda della tipologia di errore sistemico rilevato, sono disposti ulteriori controlli in loco oppure specifici controlli amministrativo-documentali e sono applicate le eventuali conseguenti rettifiche finanziarie.

Inoltre – come già riportato - nel caso in cui il Responsabile di Azione venga a conoscenza di un’indagine che incide sulle spese relative ad un’operazione cofinanziata nell’ambito del POR, può sospendere le procedure di erogazione della contribuzione finanziaria informando dell’indagine l’AdG e, per le operazioni cofinanziate a valere sul FSE, il Responsabile di Fondo FSE con nota riservata (fatte salve le ipotesi in cui tale comunicazione non sia consentita dall’Autorità giudiziaria). L’insieme di tali procedure consentono all’AdG di monitorare le presunte irregolarità segnalate e le conseguenti misure correttive, ed a tutti i soggetti coinvolti ad adeguato livello organizzativo di essere informati delle circostanze oggetto della segnalazione e di adottare i conseguenti provvedimenti.

Per quanto riguarda le procedure di recupero e rettifica, l’Autorità di Gestione dispone di procedure consolidate per il recupero degli importi indebitamente versati ai beneficiari definite nella già richiamata POS A.6 (§ 6.4). La procedura di recupero è attivata dai Responsabili di Azione e deve comprendere la richiesta delle somme erogate a titolo di contribuzione per le quali sia emersa l’indebita percezione da parte del beneficiario, nonché la richiesta degli interessi legali (maturati dalla data di erogazione fino alla data di richiesta) e degli interessi di mora (maturati dalla data di fissazione della richiesta fino all’effettivo incasso delle somme da parte della Regione). Gli interessi sono registrati separatamente rispetto all’importo del contributo irregolare concesso ed erogato, mediante apposita funzione attiva nel Sistema Informativo.

Ai sensi dell’art. 126, lett. h), del Reg. (UE) n. 1303/2013, la Struttura di Certificazione è incaricata di tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un’operazione da parte della struttura di gestione. A tal fine, la Struttura di Certificazione accede all’apposita funzionalità del MIR relativa ai registri dei ritiri, dei recuperi pendenti e degli importi recuperati. La sezione del MIR relativa ai controlli, ai ritiri, recuperi pendenti e importi recuperati è alimentata dai dati sugli esiti delle verifiche registrati dalle strutture di gestione e di controllo del Programma.