



POR Puglia FESR-FSE 2014-2020

Policy Antifrode

1. Introduzione

Nell'ambito del sistema di gestione e controllo del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 l'Autorità di Gestione (AdG) e l'intera Amministrazione regionale sono costantemente impegnate a prevenire e contrastare ogni tentativo e forma di frode ai danni del bilancio europeo, nazionale e regionale secondo un approccio di "tolleranza zero".

Le frodi generano due diverse tipologie di conseguenze: da un punto di vista finanziario, sortiscono l'effetto di sottrarre indebitamente risorse destinate al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo perseguiti dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei; da un punto di vista reputazionale, a prescindere dal loro impatto finanziario, le frodi danneggiano la percezione da parte dell'opinione pubblica dell'efficacia dei fondi SIE, generando così perdita di fiducia nei confronti delle istituzioni che li gestiscono.

Al fine di impedire il concretizzarsi di qualsiasi tentativo di frode e dei conseguenti effetti, l'Autorità di Gestione si impegna a promuovere elevati *standard* giuridici, etici e morali e, nel rispetto dei principi di integrità, obiettività ed onestà, promuove efficaci azioni di prevenzione e contrasto delle frodi. L'Autorità di Gestione ha infatti assunto l'obiettivo di far fronte in modo mirato ai principali rischi di frode che possono manifestarsi nell'attuazione del Programma, secondo un approccio di "tolleranza zero", 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.

1.1 Definizioni rilevanti

Irregolarità

La definizione di irregolarità è stata disciplinata *ab origine* ed *in senso orizzontale* dal Reg. (CE) n. 2988/1995 del Consiglio del 18 dicembre 1995 (con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. L 312 del 23 dicembre 1995), relativo alla Tutela degli interessi finanziari della Comunità, in base al quale il termine "irregolarità" identifica un ampio concetto che copre le irregolarità, sia intenzionali che non, commesse da operatori economici.

L'art. 1, par. 2, del Reg. (CE) n. 2988/1995 definisce irregolarità *“qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita”*.

La violazione del diritto europeo che fonda l’irregolarità può identificarsi anche nella violazione di disposizioni nazionali attuative di norme europee, le quali devono pertanto essere considerate disposizioni che tutelano gli interessi finanziari dell’Unione. La portata del concetto d’irregolarità va, quindi, valutata in funzione della disciplina legislativa a tutela degli interessi finanziari europei, la quale può variare da un settore all’altro.

Il Reg. (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui fondi SIE, ivi inclusi il FESR e il FSE, amplia la nozione di cui al Reg. (CE) n. 2988/1995 ricomprendendovi espressamente anche le violazioni della disciplina nazionale.

L’art. 2, punto 36), del Reg. (UE) n. 1303/2013 definisce infatti irregolarità *“qualsiasi violazione del diritto dell’Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico coinvolto nell’attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell’Unione mediante l’imputazione di spese indebite al bilancio dell’Unione”*.

L’irregolarità si configura altresì quale violazione normativa compiuta da un “operatore economico”, il quale viene definito dal Reg. (UE) n. 1303/2013 *“qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all’esecuzione dell’intervento dei fondi SIE, ad eccezione di uno Stato membro nell’esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica”*. Come da ultimo chiarito dalle “Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio europeo”, elaborate dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea (COLAF) e approvate con Delibera del Ministro per gli Affari Europei n. 20 del 22 ottobre 2019, le “prerogative di autorità pubblica” dello Stato membro devono intendersi restrittivamente, come le attività che partecipano in modo diretto e specifico all’esercizio dei pubblici poteri. Laddove l’organismo pubblico agisca in una forma che è disciplinata dal diritto civile o commerciale, in particolare mediante appalti, ovvero svolga atti di gestione quale l’organizzazione di un corso di formazione nel quadro di un programma finanziato dal FSE o effettui migliorie su una infrastruttura stradale nel quadro di un programma finanziato dal FESR, può ritenersi un “operatore economico”.

Le suddette Linee guida del COLAF specificano, inoltre, che si è in presenza di un’irregolarità quando i corrispondenti importi siano stati – anche solo potenzialmente – in grado di cagionare un danno al bilancio europeo, ovvero quando questi siano stati inseriti all’interno di una “certificazione di spesa” inviata alla Commissione europea.

Pertanto, in sintesi, si configura come irregolarità qualsiasi violazione del diritto dell’Unione o nazionale relativo alla sua applicazione:

- intenzionale o meno;
- consistente in un’azione ovvero nella mancanza di un’azione;
- posto in essere da un operatore economico a qualsiasi titolo coinvolto nell’attuazione del Programma;
- che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell’Unione.

L’irregolarità può infine verificarsi *una tantum* ovvero assumere carattere sistemico.

L'art. 2, punto 38), del Reg. (UE) n. 1303/2013 definisce infatti "irregolarità sistemica" *"qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo"*.

Frode

La prima definizione di frode è rintracciabile nella Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione Europea e definita in seno al Consiglio dell'Unione Europea del 26 luglio 1995 (con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. C 316 del 27 novembre 1995), che, in materia di spese, la identifica come *"qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:*

- a. *all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;*
- b. *alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;*
- c. *alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi"*.

Tale definizione è stata recentemente ulteriormente specificata dalla Direttiva sulla Protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea (c.d. Direttiva PIF) n. 1371/2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. La suddetta Direttiva è stata recepita dall'Italia con Legge 4 ottobre 2019, n. 117, recante la "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea - Legge di delegazione europea 2018", entrata in vigore il 2/11/2019.

La precitata Direttiva distingue le frodi in materia di spese relative agli appalti pubblici dalle ulteriori tipologie di frodi in materia di spese (cfr. art. 3 "Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione"):

1. *Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se commessa intenzionalmente, la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione costituisca reato.*
2. *Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:*
 - a) *in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:*
 - i) *all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;*
 - ii) *alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero*
 - iii) *alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;*
 - b) *in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa:*

- i) *all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;*
- ii) *alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero*
- iii) *alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione; [...].*

In ogni caso, l'elemento di maggior rilievo previsto per qualificare un caso di irregolarità come “frode” è l'intenzionalità di commettere un'irregolarità da parte del soggetto attivo.

In base all'art. 1, par. 4, della predetta Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, inoltre, “*il carattere intenzionale di un'azione o di un'omissione può essere dedotto da circostanze materiali oggettive*”.

Coerentemente con quanto stabilito dall'art. 2, lett. a), del Regolamento delegato (UE) n. 1972/2015, la frode si configura quale “*frode sospetta*” qualora consista in un'irregolarità che a livello nazionale determina l'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode a norma dell'articolo 1, par. 1, lett. a), della Convenzione.

Nel momento in cui un Tribunale penale, nei confronti di un beneficiario, pronuncia una sentenza di condanna e tale decisione non venga impugnata (ovvero non sia ulteriormente impugnabile), il caso può essere invece considerato come “*frode accertata*”.

Corruzione

Una definizione di corruzione in senso ampio utilizzata dalla Commissione Europea è “*l'abuso di potere (pubblico) ai fini di un profitto privato*”. I pagamenti illeciti facilitano molti altri tipi di frode, quali l'emissione di fatture false, le spese fittizie o l'inosservanza delle specifiche del contratto. La forma più diffusa di corruzione è rappresentata dai pagamenti illeciti o da altri vantaggi: un destinatario (corruzione passiva) accetta una tangente da un mittente (corruzione attiva) in cambio di un favore¹.

La distinzione tra corruzione “attiva” e corruzione “passiva” di pubblici ufficiali è contenuta nel primo Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione Europea, adottato nel 1996 (cfr. GUCE C 313 del 23 ottobre 1996), secondo il quale:

- “*vi è corruzione passiva quando il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee*”;
- “*vi è corruzione attiva quando una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo*

¹ EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”, § 2.3.

contrario ai suoi doveri d'ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee”.

La suesposta nozione comunitaria è stata confermata sia dalla Convenzione OCSE sulla lotta alla Corruzione dei Pubblici Ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali, entrata in vigore il 15 febbraio 1999², le cui norme hanno trovato applicazione nell'ordinamento nazionale con l'adozione del D.Lgs. n. 231/2001⁴ e la modifica del Codice Penale⁵, sia dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (United Nations Convention against Corruption – UNCAC) entrata in vigore il 14 dicembre 2005, ratificata da tutti i Paesi membri dell'Unione Europea⁶ e di cui la stessa Unione Europea è diventata parte contraente nel 2008⁷.

² Ratificata dall'Italia con Legge 29 settembre 2000, n. 300 *“Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica”*, pubblicata in GU n. 250 del 25/10/2000;

³ Cfr. art. 1 *“The Offence of Bribery of Foreign Public Officials”* (Reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri): *“1. Each Party shall take such measures as may be necessary to establish that it is a criminal offence under its law for any person intentionally to offer, promise or give any undue pecuniary or other advantage, whether directly or through intermediaries, to a foreign public official, for that official or for a third party, in order that the official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties, in order to obtain or retain business or other improper advantage in the conduct of international business. 2. Each Party shall take any measures necessary to establish that complicity in, including incitement, aiding and abetting, or authorisation of an act of bribery of a foreign public official shall be a criminal offence. Attempt and conspiracy to bribe a foreign public official shall be criminal offences to the same extent as attempt and conspiracy to bribe a public official of that Party”* (1. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie affinché la propria legge consideri come illecito penale il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale. 2. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per stabilire che rendersi complice di un atto di corruzione di un pubblico ufficiale straniero, inclusi l'istigazione, il favoreggiamento o l'autorizzazione a compiere tale atto, costituiscono illecito penale. Il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale straniero devono essere considerati illeciti penali nella misura in cui lo siano il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale della predetta Parte);

⁴ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 *“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”*, pubblicato in GU n. 140 del 19/6/2001, riferito ai reati di corruzione sia interna che all'estero;

⁵ A seguito della modifica, con l'introduzione dell'art. 322-bis, le disposizioni di cui agli articoli del Codice Penale relativi alla corruzione si applicano anche *“a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali”*;

⁶ Firmata dall'Italia il 9/12/2003 a Merida (Messico) e ratificata con Legge 3 agosto 2009, n. 116 *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale”*, pubblicata in GU n. 188 del 14/8/2009;

⁷ La Commissione Europea e la Presidenza del Consiglio hanno firmato la Convenzione il 15 settembre 2005; la Comunità Europea, poi Unione Europea, è divenuta parte contraente con *Decisione del Consiglio del 25 settembre 2008 relativa alla conclusione, a nome della Comunità Europea, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2008/801/CE)*;

⁸ Cfr. art. 15 *“Bribery of national public officials”* (Corruzione di pubblici ufficiali nazionali): *“Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: a) The promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties; b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties”* (Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono commessi

Anche nell'ordinamento nazionale la corruzione prevede un accordo tra almeno due soggetti (c.d. reato plurisoggettivo o a concorso necessario) e, quale elemento oggettivo, l'accettazione della promessa e il ricevimento dell'utilità (schema principale del reato) ovvero la sola accettazione della promessa di utilità (schema sussidiario, si verifica quando la promessa non viene mantenuta).

Come riportato dal Piano Nazionale Anticorruzione 2019 adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in base alle succitate Convenzioni e ad ulteriori convenzioni predisposte da organizzazioni internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa, *la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli*⁹.

Nell'ordinamento interno tale fattispecie individua quello che è definito come fenomeno corruttivo "in senso proprio", cui si affiancano ulteriori ipotesi di "condotta di natura corruttiva", individuate dall'ANAC¹⁰ in tutte quelle indicate dall'art. 7 della L. n. 69/2015.

Nello specifico, si configurano quale corruzione in senso proprio:

- la concussione (art. 317 c.p.);
- la corruzione per l'esercizio della funzione, c.d. corruzione impropria (art. 318 c.p.);
- la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio, c.d. corruzione propria (art. 319 c.p.);
- la corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.);
- l'induzione indebita a dare e promettere utilità (art. 319-quater c.p.).

In aggiunta ai succitati reati di corruzione in senso proprio, costituiscono condotte di natura corruttiva:

- la circostanza che l'oggetto dello scambio sia costituito dal conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi, intesa quale circostanza aggravante (art. 319-bis c.p.);
- la dazione o promessa di denaro o altra utilità da parte del soggetto privato corruttore (art. 321 c.p.);
- l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.);
- la commissione dei reati di corruzione nei confronti di funzionari di altro Stato o di organizzazioni internazionali (art. 322-bis c.p.);
- il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.);
- la turbativa d'asta (art. 353 c.p.);
- la turbativa della procedura di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.).

intenzionalmente: a) al fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali; b) al fatto per un pubblico ufficiale di sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali);

⁹ Cfr. PNA 2019, § 2;

¹⁰ Cfr. Delibera ANAC n. 215/2019.

Conflitto di interessi

La sussistenza di un conflitto di interessi non costituisce di per sé un reato. È invece illegale non ottemperare ai divieti e agli obblighi posti dalla legislazione nazionale e comunitaria e dall'Amministrazione nel caso di sussistenza di conflitto di interessi.

Come riportato dalla Guida pratica per i Dirigenti elaborata dall'OLAF "Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure di appalto nel quadro delle azioni strutturali" (cfr. Cap. 1 "Definizioni"), la nozione di "conflitto di interessi" non è armonizzata a livello di Unione Europea. Pur sussistendo in tutti gli Stati membri misure penali applicabili ai conflitti di interessi, alcuni di essi non hanno introdotto una definizione espressa nel loro ordinamento.

Il diritto dell'Unione Europea definisce il conflitto di interessi ai fini dell'attuazione del bilancio generale dell'Unione nell'ambito del Reg. (UE, EURATOM) n. 1046/2018 che, all'art. 61, par. 3, stabilisce: "[...] esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona [...] è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto". Un conflitto di interessi, pertanto, sorge quando una persona potrebbe avere l'opportunità di anteporre i propri interessi privati ai propri obblighi professionali.

L'art. 61 del nuovo Regolamento è applicabile tanto alla gestione diretta del bilancio europeo¹¹ quanto alla gestione concorrente¹², richiamando espressamente "le autorità nazionali a tutti i livelli" all'obbligo di non intraprendere "azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione", di adottare "misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti di interessi nell'ambito delle funzioni svolte sotto la loro responsabilità" e di "risolvere le situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto di interessi" (cfr. art. 61, par. 1). Assumono in tal modo rilevanza l'obbligo di prevenzione e la nozione di conflitto di interessi apparente.

La medesima norma pone altresì obblighi di comunicazione al proprio superiore gerarchico nel caso di mero rischio che si configuri un conflitto di interessi – dunque nel caso di conflitto di interessi potenziale – e di astensione nel caso in cui il suddetto conflitto venga accertato (cfr. art. 61, par. 2).

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha proposto la seguente definizione: "Un 'conflitto di interessi' implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici" (cfr. Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES, pagg. 24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>).

L'OCSE ha inoltre identificato tre tipi di conflitti di interessi:

- un conflitto di interessi reale implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici;

¹¹ La gestione del bilancio spetta direttamente alla Commissione europea quando i progetti vengono svolti dai suoi servizi, presso le sue sedi, nelle delegazioni dell'UE oppure tramite agenzie esecutive dell'UE e include, tra l'altro, l'assegnazione delle sovvenzioni, il trasferimento dei fondi, il monitoraggio delle attività e la selezione dei contraenti (cfr. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/management-eu-funding_it);

¹² Nell'ambito della gestione concorrente la Commissione Europea affida la gestione dei programmi agli Stati membri (*ibidem*).

- un conflitto di interessi apparente può dirsi che esiste quando sembra che gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi, ma, di fatto, non è così;
- un conflitto potenziale di interessi si verifica quando un funzionario pubblico ha interessi privati che potrebbero far sorgere un conflitto di interessi nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche (ossia, in conflitto) ufficiali.

Nell'ordinamento nazionale, la nozione e le circostanze in cui può configurarsi un conflitto di interessi, congiuntamente alle conseguenze che il medesimo ordinamento ne fa derivare, non sono enucleate da un'unica fonte. Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 licenziato dall'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC) offre un utile riepilogo e indicazioni interpretative in merito (cfr. PNA 2019, in particolare § da 1.4 a 1.8), chiarendo che il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione. La definizione di "conflitto di interessi" fornita dall'ordinamento italiano si ricava dalle norme che impongono divieti e obblighi con riferimento ai pubblici dipendenti nel caso esso si configuri, anche solo potenzialmente:

- art. 6-bis, L. n. 241/1990, introdotto dall'art. 1, co. 41, della L. n. 190/2012, inerente all'obbligo di astensione, nell'ambito del procedimento amministrativo, da parte del responsabile del procedimento o del titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale;
- art. 53, D.Lgs. n. 165/2001, con riferimento a:
 - il divieto di conferimento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti (cfr. co. 5, integrato dall'art. 1, co. 42, lett. b), della L. n. 190/2012);
 - il divieto di svolgere incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio se non previamente espressamente autorizzati (cfr. co. 7, integrato dall'art. 1, co. 42, lett. c), della L. n. 190/2012);
 - il divieto di svolgere attività lavorativa o professionale presso soggetti privati che siano risultati destinatari di attività dell'ufficio di appartenenza svolta in applicazione di poteri autoritativi o negoziali, c.d. divieto di *pantouflage* o divieti *post-employment* (cfr. co. 16-ter, inserito dall'art. 1, co. 42, lett. l), della L. n. 190/2012);
- artt. 6, 7 e 14, D.P.R. n. 62/2013 in merito agli obblighi di comunicazione e astensione e al divieto di stipulare contratti con il medesimo soggetto sia per conto dell'amministrazione sia a titolo privato;
- D.Lgs. n. 39/2013, relativo alle ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico.

In particolare, l'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", nel porre l'obbligo di astensione, tipizza le situazioni di conflitto di interessi reale e concreto del dipendente, identificandole con *"decisioni o attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito e debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente"* (cfr. invece art. 14, in merito al conflitto di interessi nell'ambito delle procedure di appalto pubblico).

Oltre alle situazioni di conflitto di interessi reale, devono però essere considerate anche le situazioni di conflitto di interessi potenziale che, seppure non tipizzate dall'ordinamento, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico.

Il Piano Nazionale Anticorruzione da ultimo licenziato enuclea infine un'ulteriore tipologia di conflitto di interessi, c.d. strutturale, identificandolo con *“una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013”*, ad esempio nel caso di un soggetto che ricopra un ruolo amministrativo e al contempo eserciti una professione “strutturalmente” in conflitto di interessi con il proprio ruolo¹³.

In ogni caso, come riportato dal medesimo PNA, una definizione positiva di conflitto di interessi è stata fornita dal Consiglio di Stato nell'ambito del parere sullo schema di Linee guida ANAC aventi ad oggetto “Individuazione e gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici”¹⁴:

“La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria”.

Per quanto attiene specificatamente alla Regione Puglia, il Codice di comportamento dei dipendenti approvato con D.G.R. n. 1423/2014, coerentemente con il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R. n. 62/2013 in ottemperanza alla l. n. 190/2012, pone una serie di obblighi e divieti in tutti i casi in cui si configuri una situazione di conflitto di interessi anche meramente potenziale, il rispetto dei quali garantisce di non incorrere in responsabilità disciplinare. Per un esame dettagliato dei suddetti divieti e obblighi **si rimanda al § 2.2 del presente documento**.

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

¹³ Cfr. Delibera ANAC n. 431 del 6 aprile 2016;

¹⁴ Cfr. Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 667 del 5 marzo 2019, fornito in attuazione dell'art. 213, co. 2, del D.Lgs. n. 50/2016 ss.mm.ii.

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**", che costituisce il "Testo Unico sul Pubblico Impiego" (TUPI). Rilevano 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". L'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 (D.P.R.) 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 (OIV). 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 e della Trasparenza (RPCT) 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 l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice Penale. Tra le succitate condotte illecite rientrano altresì a pieno titolo 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. La normativa tutela infine le segnalazioni di 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 di essi 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 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", così come modificato e integrato in particolare dal D.Lgs. n. 74/2017 "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015", attuativo della c.d. Riforma Madia. La suddetta disposizione, nel perseguire gli obiettivi di efficientamento e maggiore trasparenza della PA enunciati già dalla relativa rubrica, con l'obiettivo di riformare la disciplina del rapporto di lavoro dipendente, interviene in materia di valutazione del personale e delle strutture delle amministrazioni pubbliche. Essa condiziona l'erogazione dei trattamenti accessori, il conferimento degli incarichi dirigenziali, l'attribuzione delle progressioni economiche, nonché il riconoscimento di titoli rilevanti o prioritari ai fini delle medesime progressioni economiche o di carriera, alla positiva valutazione della *performance* organizzativa e individuale. Elemento centrale della norma è la valutazione dell'operato del dipendente, effettuata in ragione, oltre che del merito e dell'incentivazione della qualità e dell'efficienza, anche della trasparenza sia delle risorse utilizzate sia dell'operato delle amministrazioni pubbliche, a garanzia di legalità. Nello specifico, il Decreto Legislativo prevede l'attivazione di un ciclo generale di gestione della *performance*, al fine di

consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in una ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi. A livello amministrativo ciò si traduce nell'adozione di un "Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance*" e, in coerenza, di un "Piano della *performance*", nel quale sono indicati gli obiettivi, le risorse correlate, nonché gli indicatori di rendimento, da misurarsi a fini valutativi secondo le metodologie predisposte dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), oggi Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC). Viene altresì istituito un Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), di cui le amministrazioni devono dotarsi, incaricato di predisporre il Sistema di Misurazione e di Valutazione e di fungere da garante della corretta applicazione del sistema. La norma, inoltre, all'art. 11 introduce una nuova nozione di trasparenza, intesa quale accessibilità totale, da perseguirsi anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche. La suddetta accessibilità e, quindi, la pubblicazione sui siti istituzionali, è riferita alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, nonché dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione. La trasparenza così intesa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Infine, il D.Lgs. n. 150/2009, stabilisce che ciascuna amministrazione adotti un proprio "Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità", da aggiornare annualmente, attraverso cui consolidare il dialogo con i cittadini e i principali soggetti interessati, sia in fase di programmazione che di rendicontazione delle politiche pubbliche. La disciplina in materia di trasparenza è stata successivamente riordinata con il D.Lgs. n. 33/2013 e modificata, tra gli altri, con D.Lgs. n. 97/2016, il quale ha previsto che il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità sia integrato, costituendone una sezione, nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che diviene Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Il D.Lgs. n. 97/2016, inoltre, modificando la l. n. 190/2012, ha disposto che l'OIV verifichi, anche ai fini della validazione della Relazione sulla *performance*, che i Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza adottati da ciascuna amministrazione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza; lo stesso OIV riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. In ultimo il D.Lgs. n. 74/2017, di riforma del D.Lgs. n. 150/2009, è intervenuto modificando il sistema di misurazione della *performance*, attribuendo agli Organismi Indipendenti di Valutazione nuovi poteri e capacità di iniziativa per il miglioramento della valutazione, con riflessi sull'organizzazione amministrativa. A seguito della riforma, in particolare, sono state inserite alcune novità all'interno del processo valutativo, quale la partecipazione diretta allo stesso da parte dei cittadini e degli utenti, in grado di poter segnalare le proprie osservazioni, incrementando così la trasparenza nell'attività pubblica.

- 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 i compiti dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (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. 190/2012 promuove una strategia di prevenzione della corruzione su due livelli: nazionale e decentrato. A livello nazionale, attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato 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 per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), si delinea la strategia di prevenzione *ad hoc* per ciascuna amministrazione, individuando e mappando le aree di rischio, valutando l'esposizione al rischio corruttivo e 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, dalla L. n. 124/2017 e dalla L. n. 58/2019. 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 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. Viene così stabilito 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 ed in cui viene pienamente integrato il PTTI;
 - 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. La Legge annuale per il mercato e la concorrenza n.

124/2017 ha inoltre previsto (art. 1, commi 125-129) misure di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche ulteriori rispetto alle misure già contenute nel D.Lgs. n. 33/2013. La suddetta fonte normativa ha infatti stabilito che le associazioni di protezione ambientale, dei consumatori e degli utenti, nonché le associazioni, o.n.l.u.s. e fondazioni che intrattengono rapporti economici con pubbliche amministrazioni o con altri soggetti pubblici, sono tenute a pubblicare, nei propri siti *web*, le informazioni relative alle sovvenzioni ricevute superiori a 10.000 euro. Parimenti, le imprese devono pubblicare nei propri bilanci gli importi delle sovvenzioni pubbliche ricevute superiori a 10.000 euro. L'inosservanza di tali obblighi comporta la restituzione delle sovvenzioni ai soggetti eroganti. Infine, il D.L. n. 34/2019, convertito in legge con L. n. 58/2019, intervenendo nuovamente sulla disciplina della trasparenza delle erogazioni pubbliche, ha modificando alcune disposizioni introdotte dalla L. n. 124/2017. In particolare, sono state specificate le tipologie di erogazioni pubbliche soggette agli obblighi di informazione e trasparenza posti dalla L. n. 124/2017, individuandole in sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria, effettivamente erogati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

- 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”** ss.mm.ii. (attuativo della L. n. 190/2012), volto ad evitare interferenze o commistioni tra politica e amministrazione e situazioni di conflitto di interessi. 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; (iii) poteri e modalità di vigilanza del rispetto delle disposizioni dettate, posti in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico, nonché in capo all’ANAC.
- 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 e 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 e della Trasparenza, 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.). Il disposto normativo interviene 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. In data 23/10/2019 è stata infine approvata la nuova Direttiva (UE) n. 2019/1937 sulla "Protezione degli individui che segnalano violazioni delle norme comunitarie", pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 26/11/2019 (L 305/17), che dovrà essere recepita nell'ambito delle legislazioni degli Stati membri entro due anni dalla pubblicazione. La suddetta Direttiva mira ad armonizzare la disciplina relativa al *whistle-blowing* all'interno dell'Unione Europea, prescrivendo *standard* minimi di protezione. Tra le principali novità si segnala l'ampliamento dei contenuti e degli strumenti di tutela, oltre che della platea dei soggetti tenuti a fornire le tutele previste e la platea dei soggetti tutelati.

- o **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019**, 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. 1064 del 13 novembre 2019. Esso costituisce un atto di indirizzo rivolto principalmente alle pubbliche amministrazioni¹⁵ per l'applicazione della normativa in materia di anticorruzione, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo. Il PNA, di durata triennale e aggiornato annualmente, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi, sia della realtà amministrativa e organizzativa nella quale esse esercitano funzioni pubbliche (contesto esterno all'amministrazione), sia delle attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione (contesto interno). Il Piano impegna altresì le amministrazioni ad un'adeguata valutazione del rischio e all'adozione e monitoraggio di concrete misure di prevenzione della corruzione, mediante propri Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Sino al 2018, il PNA e i relativi aggiornamenti hanno ricompreso una "Parte generale" e una "Parte speciale", quest'ultima in cui sono stati sviluppati approfondimenti relativamente a specifiche realtà amministrative, per tipologie di amministrazioni o per settori specifici di attività. Nell'ambito dell'aggiornamento 2018 al PNA 2016¹⁶, l'Autorità ha valutato opportuno, anche in esito alla vigilanza svolta e sulla base delle richieste pervenute dalle amministrazioni, dedicare specifiche sezioni ai temi connessi, tra l'altro, alla gestione dei fondi strutturali, tenuto conto della complessità e della delicatezza che caratterizzano tale ambito di competenze. Diversamente, nel nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2019, con l'intento di adeguare gli indirizzi forniti alle novità legislative, tenere conto delle problematiche rilevate in sede consultiva e di vigilanza e semplificare il quadro regolatorio, agevolando il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento da parte dell'Autorità, tutte le indicazioni fornite mediante i precedenti Piani e, nello specifico, nelle relative Parti generali, sono state riviste e

¹⁵ Così come definite all'art.1, co. 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

¹⁶ Adottato con Delibera ANAC n. 831/2016 e aggiornato con successive Delibere n. 1208/2017 e n. 1074/2018.

consolidate in un unico atto di indirizzo, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono stati oggetto di appositi atti regolatori. Pertanto, il PNA 2019 assorbe e supera tutte le Parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le Parti speciali che si sono succedute nel tempo. Il PNA 2019 consta altresì dei seguenti tre allegati:

- “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”, documento metodologico unico per la definizione da parte delle amministrazioni, per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Il suddetto documento, sostituendo espressamente le indicazioni contenute nei precedenti PNA, fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”;
- “La rotazione ordinaria del personale dirigenziale e non dirigenziale”, documento che fornisce chiarimenti e indirizzi applicativi con riferimento al citato istituto. La rotazione ordinaria del personale costituisce una misura organizzativa preventiva finalizzata a garantire l’alternanza nei ruoli e, pertanto, a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L’istituto della rotazione viene in tale sede considerato in una logica di necessaria complementarietà rispetto alle altre misure di prevenzione della corruzione da adottarsi, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo all’attuazione della rotazione. Il documento fornisce altresì esempi di misure alternative alla rotazione ordinaria del personale nel caso di impossibilità di rotazione, chiarendo infine quali aspetti relativi alla rotazione vadano integrati dalle amministrazioni nel proprio PTPCT (criteri, fonti di disciplina, programmazione), al fine di evitare che tale istituto venga utilizzato in maniera non funzionale agli obiettivi di prevenzione dei fenomeni corruttivi;
- “Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)”.

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 quelli di seguito riportati.

- 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. Il relativo Regolamento Regionale n. 20/2009, inoltre, 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 (D.G.R.) 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. Al Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione Puglia è obbligato ad attenersi tutto 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).

L'Autorità di Gestione ha altresì previsto nell'ambito del Si.Ge.Co. del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 specifiche misure volte a prevenire situazioni di conflitto di interessi che coinvolgano i membri delle commissioni di valutazione e gli incaricati delle verifiche di gestione. Per quanto attiene ai membri delle commissioni di valutazione, le Procedure Operative Standard (POS) allegate al Si.Ge.Co. relative alla selezione delle operazioni, recano tra i propri allegati modelli di dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi, che i membri delle commissioni e dei nuclei di valutazione delle operazioni candidate a finanziamento sono tenuti a sottoscrivere propedeuticamente all'avvio delle attività valutative (cfr. POS C.1a, All. 3 e 4; POS C.1b, All. 3 e 4; POS C.1e, All. 3 e 4; POS D.1a, All. 2, 3 e 4; POS D.1b, All. 2, 3 e 4; POS D.1c, All. 2, 3 e 4). Con riferimento alle verifiche di gestione, le *check list* utilizzate per i controlli di primo livello sia amministrativo-documentali sia *in loco* (cfr. allegati alle POS Sez. C.2 e D.3), prevedono altresì un'apposita dichiarazione da parte dell'incaricato del controllo attestante l'assenza di situazioni anche potenziali di conflitto di interessi con specifico riferimento all'operazione oggetto di controllo.

- o Legge Regionale n. 28/2017 "**Legge sulla partecipazione**" e relativo Regolamento Regionale attuativo n. 13/2018, 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 infrastrutture 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 Legge Regionale n. 30/2017 **“Disciplina dell’attività di lobbying presso i decisori pubblici”**. La presente legge disciplina l’attività di *lobbying* dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare presso i decisori pubblici. La norma regola l’interazione tra i soggetti citati attraverso strumenti e istituti che assicurano il perseguimento dei principi di eguaglianza, non discriminazione e proporzionalità delle decisioni pubbliche, nonché di trasparenza e partecipazione democratica, rendendo conoscibili le modalità di confronto e di scambio di informazioni tra di essi. Con D.G.R. n. 1586/2017 si è istituito un registro pubblico dei rappresentanti di interesse di cui all’art. 4 della L.R. n. 30/2017 e sono state approvate Linee guida per lo svolgimento dell’attività di *lobbying* presso i decisori pubblici. Inoltre, con D.G.R. n. 1275/2018, si è resa operativa in via sperimentale una Agenda pubblica per l’attività di *lobbying* presso i decisori pubblici della Giunta regionale. Tale disciplina risulta pienamente funzionale ad attuare, tra gli altri, i principi in materia di anticorruzione, in quanto indispensabile per prevenire comportamenti corruttivi che riguardano la pubblica amministrazione e, prima ancora, le scelte dei decisori pubblici. Le novità introdotte dalla Legge Regionale sul *lobbying* e dai relativi strumenti attuativi si iscrivono tra le “misure generali” di prevenzione della corruzione di cui al PTPCT della Regione Puglia 2020-2022. Esse rafforzano ulteriormente le barriere difensive all’interno della pubblica amministrazione contro la corruzione e mirano a rendere maggiormente trasparente e tracciabile per il cittadino il percorso di formazione legislativa, degli atti politici e di quelli di programmazione della Regione Puglia, palesando l’attività di rappresentanza degli interessi privati all’interno della Regione.
- 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 per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) della Regione Puglia per il periodo 2020-2022**, adottato con D.G.R. n. 78 del 27/01/2020, in ottemperanza alla L. n. 190/2012. Conformemente agli indirizzi forniti dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) licenziato dall’ANAC con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, il PTPCT 2020-2022 della Regione Puglia contiene:
 - l’analisi del contesto esterno ed interno all’Amministrazione regionale;
 - con riferimento al contesto interno, la mappatura e riclassificazione dei processi organizzativi regionali secondo il livello di rischio di ciascuno, aggiornata e integrata rispetto a quanto già previsto dall’aggiornamento 2019 al PTPCT 2017-2019. Nello specifico, all’esito di un’articolata analisi organizzativa e mappatura dei processi, segue la rispettiva ricollocazione nell’ambito delle principali aree di rischio previste dall’ANAC nell’Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019 con riferimento alle Regioni: i processi organizzativi regionali sono stati “tipizzati” nell’ambito di una serie di categorie di processo *standard*, quindi disaggregati per livello di rischio corruttivo (alto-medio-basso);
 - la conseguente definizione del metodo di gestione del rischio, in coerenza con quanto stabilito nei documenti di programmazione strategico-gestionale adottati dall’Amministrazione, ovvero di

misure di prevenzione della corruzione generali e specifiche, dei soggetti responsabili della loro attuazione e dei relativi strumenti di monitoraggio adottati. Tra le misure generali di prevenzione del rischio corruttivo il Piano enuclea puntualmente: (i) la rotazione ordinaria del personale¹⁷; (ii) i controlli interni; (iii) la formazione; (iv) la rotazione straordinaria del personale; (v) doveri di comportamento dei dipendenti regionali, conflitto di interessi, inconferibilità e incompatibilità degli incarichi; (vi) il c.d. divieto di *pantouflage* o divieti *post-employment*; (vii) il *whistle-blowing*. Tra le misure specifiche di prevenzione del rischio corruttivo, il PTCPT 2020-2022 riserva particolare attenzione a quelle previste nell'ambito della gestione dei Fondi UE (cfr. § 4.3.2), richiamando le specifiche procedure previste nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, nonché i contenuti e le finalità della presente Policy Antifrode. Il monitoraggio e riesame periodico delle misure di prevenzione della corruzione viene individuato nel PTPCT quale fase fondamentale del processo di gestione del rischio, attraverso cui verificare l'effettiva realizzazione e l'adeguatezza delle misure attuate, nonché il complessivo funzionamento del processo stesso, consentendo in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche eventualmente resesi necessarie. In conformità alle raccomandazioni dell'ANAC rivenienti dal già citato PNA 2019, il monitoraggio delle misure di prevenzione previste dal PTPCT della Regione Puglia si articola in un "monitoraggio di primo livello", attuato nella forma di autovalutazione da parte dei referenti/responsabili delle strutture organizzative interessate dall'attuazione di ciascuna misura, ed un "monitoraggio di secondo livello", svolto direttamente dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). Il RPCT, coadiuvato dalla propria struttura di supporto e/o dagli organi di controllo interno regionali (Controllo di gestione; Servizio ispettivo; Autorità di Audit, etc.) anche attraverso incontri ed *audit* specifici, verifica la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione di ciascuna misura e l'acquisizione di informazioni e prove documentali dell'effettiva azione svolta (cfr. § 4.4);

- il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2020-2022 della Regione Puglia, significativamente incluso nel PTPCT (sezione V) proprio in considerazione della stretta interrelazione tra trasparenza e prevenzione del rischio corruttivo. Il PTPCT regionale 2020-2022 si configura pertanto come atto fondamentale, con il quale sono definiti gli strumenti e le azioni messe in campo per realizzare una effettiva trasparenza e sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. Ad integrazione di quanto già previsto dalla regolamentazione regionale in materia (L.R. 15/2008 "Principi e linee guida in materia di trasparenza dell'attività amministrativa nella Regione Puglia" e relativo Regolamento attuativo regionale n. 20/2009), il PTPCT riprende le disposizioni nazionali circa gli adempimenti in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 ss.mm.ii., nonché gli atti di regolazione ANAC volti a disciplinare gli strumenti in materia di trasparenza amministrativa, di informazione e partecipazione pubblica, di accesso agli atti e alla documentazione, di trasparenza in settori particolarmente delicati (appalti pubblici; concorsi; conferimento incarichi professionali e di consulenza; concessione contributi e benefici economici, ecc.), definendo in tal senso il ruolo del Portale *web* istituzionale della Regione Puglia, della struttura regionale competente in materia di

¹⁷ La Regione Puglia si è dotata di apposite "Linee guida per la rotazione del personale della Regione Puglia", approvate con D.G.R. n. 1359 del 24/7/2018, nonché del "Programma triennale di rotazione ordinaria del personale", approvato con D.G.R. n. 1409 del 30/7/2019 in applicazione delle predette Linee guida regionali. Tali documenti sono richiamati dal PTPCT e risultano ampiamente in linea con i criteri definiti al riguardo dall'ANAC nel recente PNA 2019 e nel relativo Allegato 2, dedicato al tema della rotazione ordinaria.

Informazione e Comunicazione Istituzionale e degli URP - Uffici Relazioni con il Pubblico. Nello specifico, il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità disciplina gli obblighi di pubblicazione e la gestione dei flussi informativi relativi ai dati da pubblicare nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale della Regione Puglia, da riorganizzare sulla base del c.d. "albero della trasparenza" secondo la struttura indicate dall'ANAC in allegato alla Delibera n. 1310 del 2016¹⁸.

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 D.G.R. n. 1520 del 24 luglio 2014 ss.mm.ii. e, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 74/2017 al D.Lgs. n. 150/2009, da ultimo con D.G.R. n. 28 del 13 gennaio 2020, 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, 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 15 giorni dalla promulgazione della legge di bilancio regionale adotta il documento recante gli "Obiettivi strategici e assegnazione delle risorse" (cfr. D.G.R. n. 52 del 23/1/2018, D.G.R. n. 86 del 22/1/2019 e da ultimo D.G.R. n. 42 del 20/1/2020) nonché, entro 15 giorni dall'adozione di quest'ultimo e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno e in collaborazione con i vertici dell'Amministrazione, adotta il **Piano della performance** (cfr. D.G.R. n. 57 del 25/1/2018, D.G.R. n. 144 del 30/1/2019 e da ultimo D.G.R. n. 205 del 25/2/2020; l'adozione del Piano della *performance* 2020 è avvenuta successivamente al 31 gennaio in linea con quanto consentito dalla lett. a), § 4.4.1.1, dello S.Mi.Va.P.). L'adozione degli "Obiettivi strategici e assegnazione delle risorse", che costituisce un documento programmatico triennale da aggiornarsi annualmente, è successiva all'approvazione del bilancio e propedeutica all'adozione del Piano delle *performance*, in un'ottica di integrazione del ciclo della *performance*, in termini di coerenza e di inquadramento unitario delle funzioni di pianificazione e allocazione delle risorse, con gli ulteriori cicli della programmazione regionale, tra cui quelli del bilancio e quelli stabiliti dai Programmi Operativi relativi alla salute e all'utilizzo dei Fondi Strutturali. Il **Piano della performance** riporta gli obiettivi operativi specifici stabiliti in coerenza con gli obiettivi generali, individuati su base triennale e da aggiornarsi annualmente, definendo gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Amministrazione con riferimento sia agli obiettivi operativi annuali sia alle risorse. Per facilitarne la coerenza e l'organicità, l'adozione del Piano della *performance* avviene inoltre coevamente all'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, anch'esso di respiro triennale e aggiornato annualmente. Inoltre, per stabilire un raccordo operativo con il PTPCT, così come previsto dalle

¹⁸ L'ANAC ha avviato, nel settembre 2019, un'attività di monitoraggio per la raccolta di elementi conoscitivi utili alla semplificazione della Sezione "Amministrazione trasparente". Nelle more di un'eventuale semplificazione da parte di ANAC tramite ricorso a modelli e schemi *standard* per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei dati da pubblicare, gli obblighi e le modalità di pubblicazione sono quelli riportati all'interno del prospetto relativo agli "Obblighi di trasparenza e pubblicazione nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale della Regione Puglia", Allegato A1 al PTPCT 2020-2022, che contiene l'elenco dei dati soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013 ss.mm.ii., individuando le strutture regionali responsabili dell'elaborazione, della trasmissione e della pubblicazione dei dati, le modalità di trasmissione dei dati per la pubblicazione, i termini temporali per la pubblicazione e l'aggiornamento.

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 PTPCT, alla riduzione del rischio corruttivo e al miglioramento delle procedure di trasparenza dell’attività amministrativa. Il Piano della *performance* 2020 della Regione Puglia individua per ogni struttura amministrativa regionale (Dipartimenti/Sezioni/Strutture equiparate) obiettivi operativi trasversali direttamente collegabili alla riduzione del rischio corruttivo e/o al miglioramento delle procedure di trasparenza dell’attività amministrativa, oggettivamente riconducibili al contenuto del PTPCT 2020-2022 della Regione Puglia; tutti i Dirigenti hanno altresì condiviso nel proprio piano di *performance* individuale un obiettivo operativo direttamente collegabile alla riduzione del rischio corruttivo e un secondo obiettivo volto al miglioramento delle procedure di trasparenza dell’attività amministrativa ricollegabili al PTPCT 2020-2022. 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”. Coerentemente con il Sistema di Misurazione e Valutazione delle *Performance* adottato, si procede annualmente, sia *in itinere* sia *ex post*, alla misurazione e valutazione dei risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse assegnate. La misurazione consiste nella quantificazione del livello di raggiungimento dei risultati prefissati e degli impatti da questi prodotti su utenti e *stakeholders*; la valutazione si identifica con l’analisi e interpretazione dei valori misurati. I risultati organizzativi e individuali raggiunti, congiuntamente con la relativa misurazione e valutazione e con la rilevazione degli eventuali scostamenti, confluiscono nella “Relazione sulla *performance*”, approvata dalla Giunta regionale e validata dall’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) entro il 30 giugno dell’anno successivo a quello oggetto di analisi. La suddetta relazione costituisce il documento di sintesi e rappresentazione dell’intero ciclo della *performance* ed è lo strumento mediante il quale l’Amministrazione illustra sinteticamente, a consuntivo, agli osservatori qualificati, interni ed esterni, ai cittadini e agli altri utenti finali, i risultati conseguiti nel corso dell’anno in osservazione, garantendo alla collettività la massima trasparenza sulle attività dell’Ente.

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 **dei rischi di frode** connessi 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 PTPCT 2020-2022, 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 dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) della Regione Puglia;
- o agli ulteriori strumenti normativi e dispositivi regionali e nazionali in materia di anticorruzione e antifrode.

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

1. Appalti pubblici FESR;
2. Aiuti di Stato FESR;
3. 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 e dei relativi rischi specifici. Gli aspetti e le fasi che sono tenuti in particolare considerazione nella valutazione dei rischi di frode sono:
 - o la selezione dei beneficiari e delle operazioni candidate;
 - o l'attuazione da parte dei beneficiari degli interventi cofinanziati;
 - o la certificazione dei pagamenti;
 - o gli appalti a gestione diretta da parte dell'AdG.

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

- o della natura delle operazioni (appalti pubblici, aiuti di Stato, sovvenzioni, attività di formazione, etc.);
- o della natura del beneficiario (pubblico/privato);
- o della frequenza, della portata e degli esiti delle verifiche di gestione;
- o degli esiti delle verifiche di secondo livello e degli organismi di controllo nazionali e comunitari;
- o delle ulteriori misure di mitigazione del rischio già attuate nell'ambito del Programma.

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 lordo di frode connesso a ciascuno dei rischi di frode specifici individuati, ossia il livello di esposizione al rischio che prescinde da qualsiasi presidio posto in essere o pianificato a mitigazione del rischio stesso. La quantificazione del rischio lordo consiste in una combinazione dell'impatto del rischio potenziale, ossia delle conseguenze a livello finanziario e reputazionale che il rischio sortirebbe qualora si verificasse, e della sua probabilità, ossia quanto probabile sia che l'evento

avvenga. Al fine di determinare il livello di impatto e il livello di probabilità del rischio lordo, il Gruppo di valutazione dei rischi di frode utilizza basi di dati ufficiali, relative alle irregolarità e alle frodi sospette o accertate riscontrate nel precedente e/o nel corrente ciclo di programmazione (comunicazioni di irregolarità ai sensi degli artt. 28 e 30 del Reg.(CE) 1828/2006 e degli artt. 3 e 4 del Reg. Delegato (UE) n. 1970/2015), Rapporti di Controllo dell’Autorità di Audit, esiti delle verifiche amministrativo-documentali ed *in loco* di primo e di secondo livello e delle ulteriori verifiche condotte da organismi comunitari e nazionali, documenti e *report* specifici, etc.).

3. Quantificazione del rischio netto per ciascun rischio specifico individuato, risultante dall’identificazione e valutazione di efficacia dei controlli e delle misure di mitigazione del rischio già previsti e posti in essere nell’ambito del contesto regionale e del Sistema di Gestione e Controllo del POR, suscettibili di prevenire la concretizzazione di ciascun rischio specifico ovvero di mitigarne gli effetti. L’impatto e la probabilità del rischio lordo diminuiscono nella misura dell’efficacia dei controlli esistenti, di modo che la combinazione dell’impatto e della probabilità residui restituiscano la dimensione del rischio netto. Ai fini della determinazione della misura dell’incidenza dei controlli esistenti sulla probabilità e sull’impatto del rischio lordo, il Gruppo di valutazione adotta un approccio prudenziale ed effettua una valutazione articolata. La suddetta valutazione è sviluppata sulla base di dati fattuali e del confronto tra i Dirigenti e funzionari che lo compongono, nonché degli ulteriori soggetti invitati – in ragione della funzione che svolgono nell’ambito del Programma – a partecipare alle riunioni del Gruppo con funzioni di supporto.
4. 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.

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.

- o Nella struttura amministrativa della Regione Puglia sono stati individuati: (i) il **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)**, nominato con D.G.R. n. 2043 del 16/11/2015, coincide con il Segretario Generale della Presidenza della Giunta Regionale, cui sono affidati i compiti e le responsabilità previsti dalla vigente normativa nazionale in materia di anticorruzione (in particolare, il fondamentale ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con specifico riferimento alla fase di predisposizione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e al relativo monitoraggio, un ruolo di vigilanza sulla corretta attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza ed un ruolo di definizione delle procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo); (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, in cui è incardinato il **Servizio “Trasparenza e anticorruzione”**, competente a supportare e coadiuvare il Dirigente di Sezione nell’elaborazione, attuazione e aggiornamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione

e della Trasparenza (PTPCT), nonché a verificare l'effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali e 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) la **Rete dei Referenti del RPCT**, individuati nei Direttori di Dipartimento con D.G.R. n. 1518/2015 ss.mm.ii., i quali assicurano l'attuazione a livello dipartimentale delle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza di cui alla L. n. 190/2012 e dei relativi decreti attuativi (cfr. D.G.R. n. 1518 ss.mm.ii. – All. 3, e D.P.G.R. n. 443/2015 ss.mm.ii., art. 18 come modificato dall'art. 6 del successivo Decreto presidenziale n. 304/2016),– affiancando il RPCT al fine di consentirgli, in un'organizzazione complessa quale l'Ente Regione, l'efficace svolgimento delle proprie funzioni anche tramite un supporto conoscitivo/operativo da parte dei Dirigenti di vertice e dei responsabili delle unità organizzative dell'Amministrazione regionale. In qualità di Referenti del RPCT, i Direttori di Dipartimento, supportati dai Dirigenti responsabili delle varie unità organizzative regionali i cui i Dipartimenti sono articolati (Sezioni, Servizi, Strutture di staff), concorrono non solo all'attuazione del PTPCT ma anche all'analisi delle criticità e dei principali fattori di rischio corruttivo ed all'elaborazione di proposte volte alla prevenzione del medesimo rischio, sulla base delle esperienze maturate nei settori funzionali cui ciascuno è preposto, contribuendo in tal modo all'integrazione periodica del PTPCT ed al potenziamento continuo dell'efficacia del sistema di gestione del rischio¹⁹; (v) **strutture amministrative di vigilanza e controllo interno** (Servizio di Controllo di Gestione, Organismo Indipendente di Valutazione, Nucleo Ispettivo Regionale Sanitario - N.I.R.S., etc.); (vi) il **“Network Istituzionale Regionale dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione”** istituito dalla Regione Puglia con la decisione della Conferenza dei Direttori di Area n. 32 del 14/10/2013, confermata dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2014-2016 adottato con D.G.R. n. 66/2014, quale struttura di raccordo tra i Responsabili anticorruzione della Regione, degli Enti, delle Agenzie e delle Società partecipate che fanno parte della rete istituzionale pugliese, al fine di agevolare lo scambio di informazioni ed il coordinamento di buone pratiche, misure di prevenzione e programmi di formazione. Tale *network*, insediatosi il 12/12/2013 – che include i Responsabili della Prevenzione delle agenzie regionali ARESS, ADISU, ARPA, ARTI, ASSET (già AREM), ARIF, delle società *in house* della Regione Puglia InnovaPuglia S.p.A., Puglia Valore Immobiliare S.p.A., Puglia Sviluppo S.p.A., di Acquedotto Pugliese S.p.A., di Aeroporti di Puglia S.p.A. – si configura pertanto sia quale struttura di raccordo per la condivisione di metodologie, criteri e informazioni in materia di prevenzione della corruzione, anche ai fini della redazione dei rispettivi PTPCT, sia come strumento per il controllo dei procedimenti caratterizzati da una condivisione di competenze tra Regione ed Enti e Società della rete istituzionale regionale, con particolare riferimento alle ipotesi in cui questi ultimi operino quali organismi intermedi o strutture di supporto istruttorio rispetto ai Servizi regionali²⁰; (vii) il “Network Sanità” costituito con D.G.R. n. 48 del 23/1/2018 quale struttura di raccordo tra il RPCT della Regione e i RPCT delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Regionale pugliese (Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliero-Universitarie, Istituti di Ricovero e cure a carattere scientifico, Istituto Zooprofilattico Sperimentale). Tale *network* affronta tematiche di notevole rilievo quali: il raccordo tra l'attribuzione degli obiettivi di *performance* dei Direttori Generali delle Aziende ed Enti del SSR (rilevanti ai fini della valutazione di risultato di questi ultimi) e gli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza; la necessità di adottare comuni metodologie di analisi del rischio;

¹⁹ § PTPCT 2020-2022 della Regione Puglia, § 4.1.1;

²⁰ Cfr. PTPCT della Regione Puglia 2020-2022, § 4.1.3;

l'opportunità di condividere percorsi di formazione rivolti non solo al RPCT, ma anche al personale, dedicate in particolare alle attività ad alto rischio corruttivo²¹.

- 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-Posizione Organizzativa, in materia di individuazione e gestione delle irregolarità – incluse le frodi sospette e accertate – rilevano: (i) la Responsabilità di Struttura-Posizione Organizzativa "**Coordinamento delle verifiche di gestione di cui all'art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013 in ambito FESR**" a garanzia di un solido sistema di controllo interno in grado di prevenire ed individuare le frodi; (ii) la Responsabilità di Struttura-Posizione Organizzativa "**Coordinamento delle verifiche di gestione di cui all'art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013 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-Posizione Organizzativa "**Audit, 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-Posizione Organizzativa "**Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi in ambito FSE**" a garanzia di un sistema efficiente ed efficace di prevenzione delle frodi e di gestione delle irregolarità nello specifico ambito del FSE; (v) la Responsabilità di Struttura-Posizione Organizzativa "**Supporto all'applicazione della normativa comunitaria e nazionale**", a garanzia dell'assolvimento degli adempimenti derivanti dall'applicazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di trasparenza e anticorruzione. 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-Posizione Organizzativa "**Supporto al Responsabile di Fondo FSE negli adempimenti connessi alle verifiche in loco**" 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

²¹ *Ibidem.*

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, 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 prot. n. AOO165/100 del 18/10/2017, 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", competente a supportare il Segretario Generale della Presidenza anche nel suo ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Regione Puglia, nonché in cui è incardinato il Servizio "Trasparenza e Anticorruzione", (iv) dal funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Posizione Organizzativa "Audit, gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi", nonché dal funzionario titolare della Responsabilità di Struttura-Posizione Organizzativa "Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi in ambito FSE". Sono inoltre invitati a partecipare alle riunioni del "Gruppo di valutazione", con funzioni di supporto, rappresentanti degli Organismi Intermedi Puglia Sviluppo S.p.A., InnovaPuglia S.p.A. e Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione (ARTI), ai fini della partecipazione all'autovalutazione dei rischi di frode per le macro-tipologie di operazioni nella cui attuazione sono coinvolti, ovvero, con funzioni consultive e di osservazione, l'Autorità di Audit. Possono inoltre essere invitati con funzioni di supporto, in relazione agli specifici ambiti oggetto di autovalutazione, i Responsabili di Azione del POR interessati, ulteriori soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma, il personale coinvolto nell'attuazione e monitoraggio del PTPCT.

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 e delle frodi, 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 vigente 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 di frode 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 antifrode e 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 principi e gli obblighi in materia di trasparenza, conflitto di interessi e prevenzione delle frodi, anche in relazione agli appalti pubblici e alla digitalizzazione dei processi;
- 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 i codici di comportamento cui tutti i dipendenti e i collaboratori della Regione Puglia sono obbligati a conformarsi, con particolare riferimento a conflitto di interessi, incompatibilità e *pantouflage*;
- o lo spirito e l'applicazione della normativa e dei Piani e Programmi nazionali vigenti in materia di anticorruzione;
- o gli attori comunitari e nazionali e il ciclo di lotta alle frodi;
- o i casi più frequenti di frode e gli indicatori di rischio (*red flags*), con *focus* specifici sui documenti pubblicati in materia dalla Commissione Europea;
- o il processo di segnalazione delle irregolarità e delle presunte frodi, sia nell'ambito del POR e dell'Amministrazione regionale sia verso l'esterno, incluse le comunicazioni all'OLAF;
- o le procedure di contrasto nel caso di frodi individuate;
- o il *risk assessment* ed il *risk management* nell'antifrode, anche con particolare riferimento alla gestione dei fondi SIE;

- o il sistema di controllo interno adottato sia a livello di strutture di gestione del POR che a livello di Amministrazione regionale.

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. Tra i suddetti incontri si annoverano anche i tavoli di confronto e le giornate di formazione organizzate in materia dai competenti organi nazionali, quali il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea (IGRUE) e l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT).

L'Autorità di Gestione, al fine di garantire una pianificazione ed un monitoraggio strutturati delle attività formative rivolte al personale incardinato nelle strutture di gestione, con Determinazione Dirigenziale n. 119 del 26/4/2019 "Istituzione delle Posizioni Organizzative dipendenti dalla Sezione Attuazione del Programma e approvazione avvisi per l'acquisizione di candidature per il conferimento degli incarichi correlati", ha istituito la Posizione Organizzativa "Piani formativi – controllo di gestione", tra le cui funzioni sono previste la ricognizione dei fabbisogni formativi di tutte le strutture regionali coinvolte nell'attuazione della programmazione, sia complessivi sia differenziati per ruolo svolto nell'ambito delle strutture di gestione, la pianificazione degli interventi di formazione destinati alla platea dei funzionari impegnati nell'attuazione della programmazione, anche in raccordo con le iniziative di formazione nazionali e comunitarie, nonché il coordinamento con la Sezione "Personale e organizzazione", competente in materia di formazione del personale regionale, per valutare le possibili integrazioni degli interventi di formazione con i piani biennali di formazione della Regione Puglia.

Al fine di garantire la massima partecipazione alle attività formative, incluse quelle in materia di antifrode, l'AdG conduce inoltre un'azione di sensibilizzazione del personale coinvolto nell'attuazione del Programma e, in particolare, dei relativi Dirigenti di riferimento, affinché promuovano ed assicurino la più ampia partecipazione del personale incardinato nelle strutture di rispettiva competenza alle attività formative organizzate dalla Sezione "Programmazione Unitaria", in cui è incardinata l'AdG, e dalla Sezione "Personale e Organizzazione". La partecipazione del personale coinvolto nella gestione e controllo del POR alle suddette attività formative viene monitorata dall'Autorità di Gestione con il supporto del funzionario che ricopre il ruolo di Posizione Organizzativa "Piani formativi – controllo di gestione" mediante apposito *database* Access e per tutte le attività formative, incluse le attività in materia di antifrode, si provvede all'elaborazione e somministrazione al personale di strumenti di rilevazione di *feedback* in merito alla qualità ed efficacia della formazione erogata.

2.6 Prevenzione delle frodi. Il sistema di controllo interno

L'AdG ha istituito un solido **sistema di controllo interno**, 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. Nello svolgimento delle attività di controllo di primo livello, le Unità di Controllo di Policy dipendono funzionalmente dall'Autorità di Gestione. Il Responsabile di Policy, sulla base della distribuzione dei carichi di lavoro o di esigenze specifiche connesse al rispetto del principio di separazione delle funzioni, può disporre che le Unità di controllo di Policy svolgano i controlli amministrativo-documentali anche per le operazioni a regia regionale. 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*). Nello svolgimento delle attività di controllo di primo livello, i Responsabili di Sub-Azione e le Unità di Controllo di Azione dipendono funzionalmente dall'Autorità di Gestione;
- 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 a regia regionale 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 o il responsabile designato dall'Organismo Intermedio, 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 o il responsabile designato dall'Organismo Intermedio provvede quindi ad inviare all'Autorità di Gestione la bozza di avviso o bando unitamente alla/alle *check list* di autocontrollo compilata/e. 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/delle *check list* compilata/e dal RdAz o dal responsabile designato dall'Organismo Intermedio e comunicandogli eventuali richieste di modifica e/o integrazione delle bozze di avvisi e bandi. Eseguite tali modifiche e/o integrazioni, il RdAz o il responsabile designato dall'Organismo Intermedio 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 o il responsabile designato dall'Organismo Intermedio 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 delle 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 ormai 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.

Nell'ambito delle verifiche preventive delle procedure di selezione, come definite nella POS A.9 allegata al Si.Ge.Co. del POR, in caso di avvisi per erogazione di aiuti di Stato è altresì prevista la possibilità di consultazione del **distinct body** regionale, istituito presso la Segreteria Generale della Presidenza con Deliberazione di Giunta Regionale n. 329/2017 (cfr. POS C.1a, C.1b, D.1c). La suddetta consultazione è finalizzata ad una valutazione preliminare sulla configurazione delle operazioni che il bando/avviso intende finanziare quali aiuti, nonché all'identificazione della base giuridica idonea a garantirne la compatibilità con la normativa europea. Per gli aiuti soggetti a notifica o pre-notifica il parere del *distinct body*, con le modalità disciplinate dalle apposite Linee Guida approvate con D.G.R. n. 1568/2017 ss.mm.ii., deve essere obbligatoriamente richiesto, ai fini della valutazione in merito all'adeguata compilazione del formulario di notifica.

- 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-documentali 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 degli 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 dello stesso 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 di 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 forfettizzazione 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-documentali, 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.

- o **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 della corretta comprensione dell'indicatore da parte del beneficiario, della correttezza dei dati comunicati relativi agli indicatori con riferimento alla metodologia di calcolo, ai soggetti responsabili ed alla fase di rilevazione, nonché della correttezza del processo di inserimento di tali dati da parte del beneficiario nel sistema informativo;
- 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 rassicurare 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 e 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 nei limiti 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 e aggiornamento del **PTPCT** già citato in precedenza, inerente anche alle procedure e 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** e dalle eventuali segnalazioni dell'Autorità di Audit.

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, come prescritto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 125, par. 5), individuando i fattori di rischio rilevanti relativi alle tipologie di Beneficiari e di operazioni interessate e, nel caso del FSE, al tipo di avviso o *iter* di attivazione. Tale analisi dei rischi determina una stratificazione dell'universo da campionare a seconda del livello di rischio dello strato alto, medio e basso. Più alto è il livello di rischio dello strato, maggiore è la dimensione del campione da estrarre. L'analisi dei rischi si svolge in tre 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 rischio associato a ciascuna operazione; nella terza fase (fase C), l'analisi dei rischi è eventualmente integrata sulla base degli esiti dei controlli effettuati dall'Autorità di Audit.

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, o nel caso in cui l'operazione non risulti presente nel sistema Arachne al momento dell'esecuzione dell'analisi dei rischi, 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).

Le risultanze delle fasi A e B dell'analisi dei rischi vengono integrate con le eventuali segnalazioni dell'Autorità di Audit. Qualora, infatti, a seguito delle proprie attività di verifica, l'AdA segnali particolari rischi associati a (i) specifiche tipologie di operazioni, (ii) singole operazioni, (iii) determinate categorie di beneficiari, (iv) singoli beneficiari, le operazioni riferite all'eventuale segnalazione pervenuta dall'Autorità di Audit sono inserite nello strato con livello di rischio alto (indipendentemente dal livello di rischio calcolato nella fase B).

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 e l'Autorità di Gestione del POR hanno 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, 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. 130 unità operative: n. 52 Responsabili di Sub-Azione FESR, n. 38 Unità di Controllo di Azione, n. 16 Unità di Controllo di Policy, n. 20 Unità di Controllo FSE (incaricate dello svolgimento delle verifiche in loco delle operazioni cofinanziate a valere sul FSE) e n. 2 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 di controllo interno, 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 hanno costantemente rafforzato le proprie competenze sul campo, maturando una pluriennale esperienza nella gestione relativa a programmi comunitari a partire dal 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** (*red flags*) ed essere in grado di gestire con profitto gli strumenti tecnici e operativi di riconoscimento, contrasto e rettifica di irregolarità e frodi. Gli indicatori di frode sono costituiti da atti o fatti indicativi del verificarsi di meccanismi di frode generalmente conosciuti, che sono classici e frequenti nei settori degli appalti e dei contratti pubblici, oltre che nel settore degli oneri salariali e dei servizi di consulenza.

Tra le suddette attività formative e di sensibilizzazione rientrano anche giornate formative, incontri organizzativi e riunioni di coordinamento rivolti a tutto il personale impegnato nell'attuazione del Programma o specificatamente al personale incaricato dei controlli di primo livello del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, durante i quali vengono ripercorsi, tra l'altro, l'analisi dei casi più frequenti di frode, gli indicatori di frode, la struttura del sistema di controllo interno stabilita dal Si.Ge.Co. del POR e l'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. Rivestono

altresi un ruolo rilevante i tavoli di confronto e le giornate di formazione relativi alle verifiche di gestione organizzate dai competenti organi nazionali, quali il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea (IGRUE) e l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT). In proposito si citano in particolare le riunioni della Rete Nazionale degli Uffici di Controllo di I livello dei Programmi Operativi FESR.

L'AdG promuove la diffusione di conoscenze e competenze e la sensibilizzazione del personale coinvolto nella gestione e controllo del POR Puglia in merito agli indicatori di frode (*red flags*) anche mediante la divulgazione dei documenti elaborati in materia dalla Commissione Europea e dalla stessa AdG. I suddetti documenti, tra cui la Nota COCOF 09/0003/00-IT "Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC", sono infatti stati resi disponibili a tutto il personale impegnato nell'attuazione del Programma mediante pubblicazione sia in una sezione specificatamente dedicata del sito *web* del POR Puglia (<https://por.regione.puglia.it/politica-antifrode-del-por-puglia-fesr-fse-2014-2020>) sia, fino dal 16 febbraio 2018, nella *home page* del portale del sistema informativo MIR (<https://mir.regione.puglia.it/>).

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 (intesi non solo come dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, ma anche come dipendenti di enti pubblici economici o di enti di diritto privato a controllo pubblico, oltre che i lavoratori delle imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica), 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 Gli Organismi Intermedi del POR Puglia Sviluppo S.p.A., InnovaPuglia S.p.A. e Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione (ARTI), conformemente alle disposizioni normative nazionali rilevanti (D.Lgs. n. 231/2001 ss.mm.ii. e l. n. 190/2012 ss.mm.ii.), dispongono di un proprio meccanismo di *whistle-blowing*.
- o In aggiunta, l'Autorità di Gestione ha istituito un meccanismo di **whistle-blowing specifico per il POR Puglia FESR-FSE 2014-2020** quale strumento per le segnalazioni aperto ai cittadini e a tutti i soggetti interni ed esterni al Sistema di Gestione e Controllo del Programma (cittadini, imprese, associazioni, etc.). Tale strumento, disciplinato nell'ambito della Procedura Operativa Standard A.5 "Reclami" allegata al Si.Ge.Co., è messo a disposizione all'interno del sito *web* dedicato al POR e consente a chiunque la segnalazione di qualsiasi sospetto di frode o irregolarità, nonché la mera manifestazione di rimostranze, con riferimento ad iniziative cofinanziate dal Programma. Nello specifico, dal sito *web* del Programma è possibile scaricare l'apposito modulo di segnalazione, che dovrà essere compilato dal segnalante in ogni sua parte ed inviato all'indirizzo di posta elettronica dedicato porpuglia.segnalazioni@pec.rupar.puglia.it.

Al fine di incoraggiare le segnalazioni, l'Amministrazione regionale garantisce la **tutela della riservatezza** del denunciante. La casella e-mail dedicata al *whistle-blowing* del POR è infatti gestita in

via esclusiva dalla Sezione “Affari istituzionali e giuridici”, competente a coadiuvare il Segretario Generale della Presidenza della Giunta Regionale, il quale riveste il ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della Regione Puglia, nella redazione, nell’attuazione e nel monitoraggio del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). L’identità del segnalante può essere comunicata a terzi esclusivamente previa autorizzazione espressa da parte dell’interessato, fatti salvi gli obblighi di legge in materia di comunicazione alle Autorità giudiziarie (Procura della Repubblica e Corte dei conti) o ad altre Autorità pubbliche. Il contenuto della segnalazione viene inoltrato all’Autorità di Gestione tramite posta elettronica, escludendo qualsiasi riferimento all’identità del segnalante. L’AdG gestisce la segnalazione conformemente a quanto stabilito al § 6.2.3 della POS A.6 “Gestione irregolarità e recuperi”. Le segnalazioni sono altresì oggetto di analisi e valutazione nelle riunioni periodiche del Gruppo di valutazione dei rischi di frode.

Il meccanismo di *whistle-blowing* adottato nell’ambito del POR Puglia 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).

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 irregolarità e recuperi” 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 Guardia di Finanza 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 (tra le più recenti attività si cita, al riguardo, la partecipazione dei vertici del Nucleo antifrode della Presidenza del Consiglio dei Ministri agli incontri realizzati nel 2019 nell'ambito del percorso formativo "POR Puglia FESR-FSE 2014-2020. Misure antifrode", 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 Guardia di Finanza 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 convegno "La prevenzione ed il contrasto delle frodi nei fondi europei" organizzato dalla Regione Puglia e 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 della 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 della intervenuta dichiarazione di fallimento delle imprese beneficiarie".

Infine, il Responsabile di Azione deve informare la Guardia di Finanza dell'avvenuta adozione di provvedimenti conseguenti alla segnalazione di irregolarità oppure dell'eventuale valutazione di non rilevanza della segnalazione ai fini dell'ammissibilità delle spese al POR (la comunicazione indirizzata alla Guardia di Finanza deve essere trasmessa per conoscenza all'AdG e al Responsabile del Fondo FSE, qualora non coincidente con la stessa AdG).

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 COLAF²², 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 del contributo dell'Unione, del contributo nazionale e del contributo privato;
- l'importo interessato dall'irregolarità, espresso in termini di contributo dell'Unione e nazionale;

²² Cfr. da ultimo le "Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio europeo", elaborate dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) e approvate con Delibera del Ministro per gli Affari Europei n. 20 del 22 ottobre 2019.

- 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-Posizione Organizzativa "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 di gestione delle irregolarità *Irregularities 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 Si.Ge.Co., 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 ed esegue le verifiche di competenza. La sezione del MIR relativa ai controlli, ai ritiri, recuperi pendenti e importi recuperati è alimentata dalle strutture di gestione e di controllo del Programma sulla base dell’esito di tutte le attività di verifica eseguite dall’AdA, dall’AdG, dagli O.I., dalla



stessa SdC e da qualunque altro organismo esterno deputato alle attività di controllo (Commissione, Corte dei Conti Europea, etc.).