



PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027

Policy Antifrode

Indice

1.	Introduzione	3
1.1	Definizioni rilevanti.....	3
2.	La prevenzione delle frodi.....	10
2.1	Prevenzione delle frodi. Le disposizioni nazionali	11
2.2	Prevenzione delle frodi. Le disposizioni regionali.....	14
2.3	Prevenzione delle frodi. L'autovalutazione del rischio di frode specifica per il PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027.....	23
2.4	Prevenzione delle Frodi. Chiara assegnazione delle responsabilità in merito all'istituzione e alla verifica dei sistemi antifrode.....	25
2.5	Prevenzione delle frodi. Attività di Formazione e sensibilizzazione	27
2.6	Prevenzione delle frodi. Il sistema di controllo interno.....	28
2.7	Prevenzione delle frodi. Analisi dei dati e il sistema ARACHNE.....	36
3.	L'individuazione delle frodi.....	38
3.1	Individuazione delle frodi. Mentalità appropriata e <i>red flags</i>	38
3.2	Individuazione delle frodi. Meccanismi di segnalazione.....	38
4.	Indagini, rettifiche e azioni penali.....	39
4.1	Indagini, rettifiche e azioni penali. Obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria	40
4.2	Indagini, rettifiche e azioni penali. Procedura per il trattamento delle frodi sospette segnalate dagli organi di polizia giudiziaria.....	42
4.3	Indagini, rettifiche e azioni penali. Procedure di comunicazione e rettifica delle frodi	43

1. Introduzione

Nell'ambito del sistema di gestione e controllo del PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027 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 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, 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. 74, par. 1, lett. c), del Reg. (UE) 2021/1060 e alle indicazioni fornite dalla Nota EGESIF (*Expert Group on European Structural and Investment Funds*) 14-0021-00 del 16/6/2014 e dalla Comunicazione della Commissione Europea "*Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario*" (2021/C 121/01).

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 PR 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

Il Reg. (UE) 2021/1060, recante disposizioni comuni sui fondi europei, ivi inclusi il FESR e il FSE+, come avevano già fatto i Regolamenti recanti disposizioni comuni relativi ai precedenti cicli di programmazione, all'art. 2, punto 31), definisce irregolarità "*qualsiasi violazione del diritto applicabile, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico, che ha o può avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione imputando a tale bilancio una spesa indebita*".

L'irregolarità si configura quale violazione della normativa europea o nazionale compiuta da un "operatore economico", il quale viene definito dal Reg. (UE) 2021/1060, in continuità con quanto stabilito dal Reg. (UE) n. 1303/2013 per il ciclo di programmazione 2014-2020, "*qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'esecuzione dell'intervento dei fondi, ad eccezione di uno Stato membro nell'esercizio delle*

sue prerogative di autorità pubblica" (cfr. art. 2, punto 30). Come chiarito dalle "Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio europeo", approvate dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) con Delibera 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/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 o in un'omissione ovvero nella mancanza di un'azione;
- posta 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 33), del Reg. (UE) 2021/1060 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 carenza grave, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo*".

Frode

La definizione di frode è riportata nella Direttiva sulla Protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea (UE) 2017/1371 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 (c.d. Direttiva PIF).

La precitata Direttiva, attuata dall'Italia con D. Lgs. n. 75 del 14/7/2020 ss.mm.ii., 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 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, 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 al *considerando* (11) della Direttiva PIF, inoltre, *"Il carattere intenzionale di un'azione o di un'omissione può essere dedotto da circostanze materiali oggettive"*.

Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, il D. Lgs. 14 luglio 2020, n. 75 attuativo della Direttiva PIF ha modificato le seguenti norme:

- art. 316 c.p. (Peculato mediante profitto dell'errore altrui);
- art. 316-ter c.p. (Indebita percezione di erogazioni pubbliche);
- art. 319-quater c.p. (Induzione indebita a dare o promettere utilità);
- art. 322-bis c.p. (Peculato, indebita destinazione di denaro o cose mobili, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri);
- art. 640 c.p. (Truffa);
- D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 99, n. 205);
- D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2 comma 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67);
- D.Lgs. 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'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300);
- Legge 23 dicembre 1986, n. 898 (Conversione in legge con modificazioni del Decreto Legge 27 ottobre 1986, n. 701 recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio d'oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari al settore agricolo).

Da ultimo, sempre al fine di armonizzare l'ordinamento interno alla summenzionata Direttiva (UE) 2017/1371, con D.L. 4 luglio 2024, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112, è stato introdotto nel Codice Penale l'art. 314-bis " *Indebita destinazione di denaro o cose mobili*", che configura come reato il c.d. " *peculato per distrazione*", ipotesi di reato espressamente prevista dall'art. 4, par. 3, della Direttiva di cui sopra e che, prima della sua abrogazione ad opera della legge 9 agosto 2024, n. 114, trovava la sua collocazione, all'interno del nostro ordinamento, nell'art. 323 c.p. " *Abuso d'ufficio*".

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 all'art. 4, par. 2, lett. a) e b), della Direttiva PIF, secondo il quale:

- " *s'intende per corruzione passiva l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione*";
- " *s'intende per corruzione attiva l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura 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 un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione*".

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), *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, assuma (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 affidatogli².*

L'ANAC, inoltre, con propria delibera n. 215 del 2019³, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria del personale (di cui alla Parte III, § 1.2. "La rotazione straordinaria"), ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, ossia i reati di cui agli art. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.

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

² Cfr. PNA 2019, § 2 "Ambito oggettivo. Nozione di corruzione e di Prevenzione della corruzione". Il PNA 2022 non riporta una definizione di corruzione ponendosi, evidentemente, in continuità con quanto affermato nei precedenti PNA.

³ Cfr., tra i molti, anche i recenti pareri ANAC del 30 gennaio 2025 (fasc. 269/2025) e del 14 gennaio 2025 (fasc. 5481 -2024).

Pertanto, nell'ordinamento interno è possibile distinguere tra i reati più strettamente definiti come "corruttivi"⁴, dalle ulteriori ipotesi di "condotta di natura corruttiva", così come individuate dall'ANAC⁵ in tutte quelle indicate dall'art. 7 della L. n. 69/2015.

Nello specifico, si configurano quali reati più strettamente corruttivi:

- 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 stretto, 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 corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 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.).

Conflitto di interessi

La sussistenza di un conflitto di interessi non costituisce di per sé un reato. Da tuttavia luogo a responsabilità disciplinare non ottemperare ai divieti e agli obblighi posti dalla legislazione nazionale ed europea e dall'Amministrazione nel caso di sussistenza di conflitto di interessi.

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. 2024/2509 (c.d. Regolamento finanziario) 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.

⁴ Cfr. PNA 2019, § 2 "Ambito oggettivo. Nozione di corruzione e di Prevenzione della corruzione".

⁵ Cfr. Delibera ANAC n. 215/2019.

L'art. 61 del Regolamento finanziario è applicabile tanto alla gestione diretta del bilancio europeo⁶ quanto alla gestione concorrente⁷, 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, nonché l'obbligo "che sia intrapresa qualsiasi altra azione appropriata conformemente al diritto applicabile, compreso, nei casi in cui è coinvolto un membro del personale di un'autorità nazionale, il diritto nazionale in materia di conflitto d'interessi" (cfr. art. 61, par. 2).

Il Reg. (UE) 2021/1060 (RDC), recante le disposizioni comuni applicabili, tra gli altri, al FESR e al FSE+, dispone altresì che gli Stati membri debbano assicurare la legittimità e regolarità delle spese incluse nei conti presentati alla Commissione e adottare tutte le azioni necessarie per prevenire, individuare, rettificare e segnalare le irregolarità, comprese le frodi. Tali azioni comprendono, ai sensi dell'art. 69, par. 2 e dell'Allegato XVII del medesimo Regolamento, la raccolta e la registrazione e conservazione elettronica di informazioni sui titolari effettivi, quali definiti all'art. 3, punto 6), della Direttiva (UE) n. 2015/849, dei beneficiari, dei contraenti dei contratti di appalto nel caso di operazioni che includono appalti pubblici e, se del caso, dei destinatari finali dei finanziamenti. La norma, posta anche con riferimento al PNRR dall'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, è riconosciuta dall'ANAC⁸ come funzionale "in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interessi"⁹.

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 enunciate da un'unica fonte. Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 licenziato dall'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC), richiamato in proposito dal PNA 2022, 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:

⁶ Nella gestione diretta, la Commissione Europea è direttamente responsabile di tutte le fasi dell'attuazione di un Programma: pubblicazione degli inviti a presentare proposte; valutazione delle proposte presentate; firma delle convenzioni di sovvenzione; controllo dell'esecuzione dei progetti; valutazione dei risultati; erogazione dei finanziamenti. Tali compiti sono svolti dai servizi della Commissione, presso la sede centrale della Commissione, presso le delegazioni dell'UE o tramite le agenzie esecutive dell'UE (cfr. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_it).

⁷ Nell'ambito della gestione concorrente, sia la Commissione Europea che le autorità nazionali degli Stati membri, ad esempio i ministeri e le istituzioni pubbliche, sono responsabili della gestione di un determinato programma. Le amministrazioni degli Stati membri (a livello nazionale, regionale e locale) scelgono quali progetti finanziare e sono responsabili della loro gestione quotidiana (*ibidem*).

⁸ Cfr. PNA 2022, Parte speciale "Il PNRR e i contratti pubblici", § "Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici", "Premessa", p. 97.

⁹ Cfr. art. 22, par. 2, lett. a), Reg. (UE) 2021/241.

- art. 51 c.p.c., relativo alle cause di incompatibilità che determinano l'obbligo di astensione del giudice, le quali sono "[...] *estensibili, in omaggio al principio costituzionale di imparzialità, a tutti i campi dell'azione amministrativa* [...]"¹⁰;
- 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 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 ss.mm.ii. in merito agli obblighi di comunicazione e astensione e al divieto di stipulare contratti per conto dell'amministrazione con soggetti con i quali abbia personalmente sottoscritto contratti di diritto privato o, viceversa, stipulare per conto proprio contratti di diritto privato con soggetti con i quali abbia sottoscritto un contratto pubblico;
- 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;
- art. 42, D.Lgs. n. 50/2016 ss.mm.ii. e art. 16, D.Lgs. n. 36/2023 che forniscono la definizione di conflitto di interessi nell'ambito dell'aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici e stabiliscono i relativi obblighi di comunicazione e astensione.

In particolare, l'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 ss.mm.ii. "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 2019 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*."

¹⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 30 luglio 2013, n. 4015, e le altre sentenze ivi citate, nonché Cons. Stato, Sez. VII, 28 giugno 2024, n. 5714.

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"¹¹, 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 ruolo¹².

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"¹³: *"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 con D.G.R. 1513 dell'11/11/2024 (in sostituzione del vecchio codice 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 ss.mm.ii. 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.

Rileva infine la circostanza che la Regione Puglia, con D.G.R. n. 6 del 10/1/2025, ha aderito alla "Carta di Avviso Pubblico – Codice Etico per la buona politica", approvata dall'Associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e regioni contro mafie e corruzione" nel 2001 e aggiornata nel 2023 (cfr. § 2.2 del presente documento). La suddetta adesione impegna i soggetti che non rientrano nell'ambito di applicazione soggettivo del Codice di Comportamento nazionale o regionale¹⁴ a rispettare i principi, gli obblighi e i divieti in essa enunciati, tra cui obblighi e doveri specifici in materia di conflitto di interessi, restrizioni successive all'incarico, pressioni indebite, trasparenza sugli interessi finanziari e finanziamento dell'attività politica. Secondo la Carta di Avviso Pubblico, che offre una definizione positiva di "conflitto di interessi", *"si configura un conflitto quando interessi, anche potenziali, diretti o indiretti (familiari o legati a relazioni economiche o personali) dell'amministratore/amministratrice, interferiscono con l'oggetto di decisioni cui partecipa e dalle quali potrebbe ricavare uno specifico vantaggio per sé o per i soggetti a lui legati".*

2. La prevenzione delle frodi

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

¹¹ Cfr. PNA 2019, § 1.4 "Conflitto di interessi", p. 47.

¹² Cfr. Delibera ANAC n. 431 del 6 aprile 2016.

¹³ 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.

¹⁴ Nello specifico: il Presidente della Giunta Regionale e gli Assessori regionali, tutti i soggetti nominati dalla Giunta Regionale o dal Presidente della Giunta Regionale all'interno di organi di amministrazione/direzione/indirizzo/controllo delle Società, Consorzi e/o Organismi ed in generale degli Enti, Istituzioni e Soggetti di diritto pubblico o privato controllati, partecipati, vigilati o finanziati dalla Regione Puglia, salvo che nei loro confronti si applichino i Codici di comportamento, nazionale e regionale, vigenti *ratione temporis*.

- la diffusione e il mantenimento di una cultura etica appropriata di lotta alla frode, che vengono garantiti mediante il costante impegno profuso nel rispettare e far rispettare:
 - la disciplina nazionale vigente in materia di anticorruzione, antifrode, incompatibilità e cumulo d'incarichi, obbligo di astensione nel caso di conflitto d'interessi (anche potenziale), politica in materia di regali, compensi ed altre utilità, obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria;
 - gli atti normativi e regolamentari di rango regionale rilevanti, nonché gli appositi Piani e Programmi in materia, sia adottati in ottemperanza alla disciplina nazionale sia per autonoma volontà dell'Amministrazione, tra cui riveste particolare importanza il Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione Puglia;
- la realizzazione di un'autovalutazione approfondita e periodicamente aggiornata, svolta nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea, dei rischi di frode connessi all'attuazione del Programma Regionale, ai fini dell'istituzione di misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate;
- una chiara assegnazione delle responsabilità nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del Programma, finalizzata alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi;
- l'attivazione e realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione incentrate, tra l'altro, sugli aspetti teorici e pratici relativi alle frodi e sulle strategie antifrode adottate;
- un solido sistema di controllo interno, ben definito nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del PR 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 PR Puglia FESR FSE+ 2021-2027 (in continuità con il 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 e altre utilità, obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria. Nello specifico, sono applicate le seguenti disposizioni normative nazionali.

- D.Lgs. n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" ss.mm.ii.¹⁵, che costituisce il "Testo Unico sul Pubblico Impiego" (TUPI). Rilevano in particolare i relativi art. 53 "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi" e art. 54 "Codice di comportamento". L'art. 53 stabilisce ai commi 6 e 7 che i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo pieno e a tempo parziale con prestazione lavorativa superiore al cinquanta per cento non possono intrattenere ulteriori rapporti di lavoro dipendente o autonomo o esercitare attività imprenditoriali. Nello specifico, il divieto è riferito allo svolgimento di incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, a seguito di verifica con esito positivo da parte di questa dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Il comma 16-ter del medesimo articolo stabilisce altresì che i

¹⁵ Tra cui in particolare la l. n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

dipendenti i quali, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possano svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri (c.d. divieto di *pantouflage* o divieti *post-employment*). L'art. 54, integralmente sostituito con l. n. 190/2012, prescrive che il Governo definisca un Codice di Comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni 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 dall'ANAC (Autorità Nazionale Anti-Corruzione). 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.

- 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" ss.mm.ii. La suddetta disposizione è intervenuta in materia di valutazione del personale e delle strutture delle amministrazioni pubbliche, condizionando 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. La misurazione e valutazione delle *performance* viene effettuata in ragione, oltre che del merito e dell'incentivazione della qualità e dell'efficienza, anche della trasparenza delle risorse utilizzate e dell'operato delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.
- 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", ss.mm.ii. La suddetta fonte normativa, in attuazione delle Convenzioni internazionali contro la corruzione (L. n. 116/2009 e L. n. 110/2012), ha definito 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, promuovendo 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) - oggi sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO -, 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.
- 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", ss.mm.ii. Tale Decreto è volto ad assicurare

L'accesso da parte del cittadino alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, in modo tale da favorire forme diffuse di controllo da parte dei cittadini e fornire strumenti per un'efficace azione di contrasto alle condotte illecite nelle PA. La norma stabiliva uno stretto collegamento, per ciascuna amministrazione, tra il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) e il Piano delle *performances* di cui al D.Lgs. n. 150/2009 ss.mm.ii. con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) di cui alla L. n. 190/2012 ss.mm.ii¹⁶. La L. n. 124/2017 ("Legge annuale per il mercato e la concorrenza") ss.mm.ii. 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, stabilendo che le associazioni di protezione ambientale, dei consumatori e degli utenti, le ulteriori associazioni, le onlus e le fondazioni che intrattengono rapporti economici con pubbliche amministrazioni o con altri soggetti pubblici, sono tenute a pubblicare, nei propri siti *web*, le informazioni relative a sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, superiori a 10.000 euro, non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria, effettivamente ricevuti dalle pubbliche amministrazioni. L'obbligo è posto anche nei confronti delle imprese con vincolo di pubblicazione nei propri bilanci.

- o D.Lgs. n. 39/2013 "Disposizioni in materia di inconfiribilità 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) inconfiribilità, 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; (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" ss.mm.ii. (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 a livello nazionale. In base al presente Decreto, 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, dettando altresì le norme di comportamento che tutti i dipendenti devono adottare riguardo all'uso dei *social media* e delle tecnologie informatiche. La violazione degli obblighi previsti dal Codice di comportamento, nonché

¹⁶ L'evoluzione normativa ha progressivamente condotto al riordino e all'integrazione degli strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione in materia di trasparenza, anticorruzione e valutazione delle *performance*. Il D.Lgs. n. 97/2016 ha infatti previsto che il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità venisse integrato, costituendone una sezione, nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, così divenuto Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Successivamente, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto dal D.L. n. 80/2021 convertito con L. n. 113/2021, ha assorbito tutti i piani di programmazione che le Pubbliche Amministrazioni erano tenute ad adottare, stabilendo una connessione ancora maggiore tra gli stessi.

dei doveri e degli obblighi previsti dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - oggi sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, - integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio dando luogo a responsabilità disciplinare, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente.

- o D.Lgs. n. 24/2023 riguardante la "protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni nazionali" emanato in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 (c.d. Direttiva *Whistleblowing*), in vigore a partire dal 17 dicembre 2021. Tale Decreto ha innovato la precedente disciplina in materia, introdotta per la prima volta in Italia dalla l. n. 190/2012, prevedendo *standard* minimi di tutela per i soggetti denunciatori, applicandosi sia al settore pubblico che a quello privato e ampliando la portata oggettiva delle segnalazioni (gli illeciti e le violazioni che possono essere oggetto di segnalazione) e la platea dei soggetti denunciatori (i c.d. *whistleblowers*).
- o Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), adottato – ai sensi e per gli effetti della L. n. 190/2012 ss.mm.ii. – dall'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC) con propria Delibera. Esso costituisce un atto di indirizzo rivolto principalmente alle pubbliche amministrazioni¹⁷ 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), attualmente assorbiti nel PIAO. Il PNA e i relativi aggiornamenti ricomprendono una "Parte generale" e una "Parte speciale", quest'ultima nell'ambito della quale specifiche sezioni sono di volta in volta dedicate a temi rilevanti, connessi, tra l'altro, alla gestione dei fondi europei, del PNRR e alla disciplina dei contratti pubblici.

2.2 Prevenzione delle frodi. Le disposizioni regionali

La Regione Puglia ha emanato ulteriori atti e regolamenti, nonché appositi Piani e Programmi, in alcuni casi recettivi della disciplina nazionale, 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" ss.mm.ii. 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 nel 2008, con largo anticipo rispetto al Legislatore statale, 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.

¹⁷ Così come definite all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

- o Deliberazione della Giunta Regionale (D.G.R.) n. 1513 del 11/11/2024 recante “Approvazione del Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione Puglia” e D.G.R. n. 1811 del 20/11/2025 “Modifica e integrazione art. 16 del Codice di Comportamento del personale dipendente della Regione Puglia, approvato con D.G.R. n. 1513 del 11/11/2024”, con cui la Regione Puglia si è dotata del Codice di comportamento dei propri dipendenti in ottemperanza a quanto disposto dal D.P.R. n. 62/2013 ss.mm.ii., che aggiornano il precedente Codice approvato con D.G.R. n. 1423/2014. Il Codice di Comportamento adottato dalla Regione Puglia, costituito da 20 articoli e da un’appendice recante la “*Social Media Policy della Regione Puglia*”, contiene disposizioni riguardanti gli obblighi di ciascun dipendente e collaboratore e definisce i comportamenti che questi è tenuto ad osservare al fine di garantire il rispetto dei doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e 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 delle Strutture della Giunta e del Consiglio della Regione Puglia, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e parziale, nonché ai soggetti titolari di incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice. Le disposizioni si applicano anche al personale regionale in servizio presso altre amministrazioni ed enti pubblici e privati in posizione di comando o distacco, nonché a coloro i quali prestano servizio presso la Regione Puglia in posizione di comando, distacco o fuori ruolo. La Regione Puglia ha altresì esteso gli obblighi di condotta previsti dal Codice di Comportamento, in quanto compatibili, a tutti i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico, delle Strutture regionali, ai soggetti titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dei Presidenti di Giunta e Consiglio Regionale, degli assessori e dei consiglieri regionali, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e di imprese che realizzano opere in favore della Regione Puglia. A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione di collaborazioni, consulenze, prestazioni d’opera e servizi, sono inserite, a cura dei dirigenti regionali, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto contrattuale 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 e procedure antifrode efficaci e proporzionate valevoli nell’ambito del PR 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 alla struttura 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. 5, comma 1);
 - ferme restando le valutazioni dell’Amministrazione regionale per l’autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali di cui all’art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, divieto di accettare incarichi di collaborazione o consulenza comunque denominati da soggetti giuridici, sia pubblici che privati, 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 europei, nell’ambito di procedure curate dalla struttura di appartenenza con il coinvolgimento del dipendente stesso, oppure che siano, o siano stati nel biennio precedente, destinatari di procedure tese al rilascio di provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo, o affidatari di contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, ovvero di contratti di concessione di lavori e servizi

curate dalla struttura di appartenenza del dipendente. In ogni caso, fermo restando quanto previsto dalla legge e dalla contrattazione collettiva in materia di incompatibilità e di cumulo di impieghi, il personale della Regione Puglia non svolge attività o prestazioni che possano incidere sull'adempimento corretto e imparziale dei doveri d'ufficio (art. 5, commi 2 e 3);

- 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 di assegnazione (art. 6, comma 2);
- obbligo di comunicazione per iscritto di tutti i rapporti diretti o indiretti, di collaborazione o consulenza, anche per interposta persona, con soggetti privati, ivi compresi società od enti senza scopo di lucro, in qualunque modo retribuiti, che il dipendente o i propri parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o i conviventi, abbiano o abbiano avuto negli ultimi tre anni, specificando i rapporti finanziari e se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti privati che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti alle mansioni all'ufficio regionale di assegnazione, incluse le attività o decisioni inerenti alla gestione e al controllo dei fondi europei (art. 7, comma 1);
- obbligo di astensione dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle mansioni d'ufficio in situazione di conflitto di interessi, anche potenziale: (i) in cui siano coinvolti interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado; (ii) che coinvolga persone con cui il dipendente abbia rapporti di frequentazione abituale, soggetti ed organizzazioni con cui lo stesso dipendente o il coniuge abbiano causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi; (iii) che coinvolga soggetti od organizzazioni di cui il dipendente sia tutore, curatore, procuratore o agente; (iv) che coinvolga enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui il dipendente sia amministratore e gerente o dirigente; (v) 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. Si considerano potenziali quei conflitti nei quali gli interessi di qualsiasi natura del personale dipendente potrebbero, anche in un momento successivo, confliggere o interferire con l'interesse pubblico primario che lo stesso è tenuto a perseguire nello svolgimento delle proprie attività (art. 7, commi 3, 4, 5 e 6);
- obbligo per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali di rendere alla struttura competente in materia di Gestione del Personale, all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, una dichiarazione di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16-ter, D.Lgs. n. 165/2001, al fine di prevenire potenziali situazioni di conflitto di interessi successivo alla cessazione del rapporto d'impiego (art. 7, comma 9);
- divieto di utilizzare a fini privati le informazioni di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio e di divulgare presso terzi informazioni o documenti della Regione Puglia, obbligo di astenersi da situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine dell'Amministrazione regionale, divieto di sfruttare o menzionare la posizione ricoperta in Regione Puglia per ottenere utilità che non gli spettino e di fare uso delle informazioni non disponibili al pubblico o non rese pubbliche, ottenute anche in via confidenziale nell'attività dell'ufficio, per realizzare profitti o interessi privati, nonché obbligo di rispettare il segreto d'ufficio e di mantenere riservate le notizie e le informazioni apprese nell'esercizio delle

proprie funzioni che non siano oggetto di trasparenza in conformità alla legge e ai regolamenti (art. 3, comma 3, art. 10, comma 1 e art. 12);

- divieto di chiedere o sollecitare, per sé o per altri, regali o altre utilità, anche di modico valore (entro i 150,00 €¹⁸), a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da parte di soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, o da soggetti nei cui confronti lo stesso dipendente è chiamato o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto (art. 4, comma 1);
- divieto di accettare, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore, (entro i 150,00 €) effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia o di consuetudine (art. 4, comma 2);
- divieto di accettare da subordinati, per sé o per altri, e di offrire ad un proprio sovraordinato, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore (entro i 150,00 €) ; il divieto si estende ai rapporti fra colleghi, indipendentemente dall'inquadramento contrattuale (art. 4, comma 3);
- obbligo di rispettare le misure necessarie per la di prevenzione degli illeciti, anche di tipo corruttivo, all'interno dell'Amministrazione regionale, nonché di attuare le misure generali e specifiche di prevenzione della corruzione previste nel vigente Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO) della Regione Puglia, sottosezione di programmazione "Rischi corruttivi e Trasparenza", prestando massima collaborazione e fornendo supporto operativo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (art. 8, comma 1);
- obbligo di partecipare a cicli formativi, di durata e intensità proporzionate al grado di responsabilità, erogati dall'amministrazione regionale sui temi dell'etica pubblica, della prevenzione e gestione del rischio corruttivo e sul comportamento etico, da svolgersi sia a seguito di assunzione, sia in caso di passaggio a ruolo o funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale (art. 8, comma 6);
- obbligo di dare comunicazione scritta agli organi competenti all'interno della struttura di appartenenza, non appena se ne venga a conoscenza, dell'apertura a proprio carico di un procedimento penale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento dei compiti d'ufficio. Sussiste analogo obbligo di comunicazione scritta per qualsiasi provvedimento adottato nei propri confronti dall'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale (art. 8, comma 7);
- obbligo di adempimento degli obblighi di trasparenza e tracciabilità di dati, atti, documenti e informazioni (art. 9);
- obblighi e divieti aggiuntivi specificatamente diretti ai titolari di incarichi amministrativi di vertice, ai dirigenti, ai titolari di incarichi di funzioni dirigenziali e ai soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, tra cui: (i) obbligo di comunicazione di interessi finanziari che possano configurare una situazione di conflitto di interessi e di presentazione di informazioni sulla propria situazione patrimoniale e delle dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge; (ii) obbligo di dichiarare l'esercizio da parte di parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente, di attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatto frequente con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni e nelle attività inerenti all'ufficio (iii) obbligo di

¹⁸ Cfr. Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione Puglia adottato con D.G.R. n. 1513 del 11/11/2024, art. 4, comma 4.

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 (art. 16, commi 3 e 12).

- o D.G.R. n. 996 del 25/6/2020 "Conflitti di interessi, inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso la Regione Puglia. Approvazione modulistica e definizione modalità operative", con cui la Regione Puglia ha adottato specifici moduli-tipo da utilizzare per il rilevamento dell'insussistenza o meno di conflitti di interessi, incompatibilità, inconferibilità. Con D.G.R. n. 622 del 20/05/2024 "Conflitti di interessi, inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso la Regione Puglia. Aggiornamento e integrazione modulistica relativa alle dichiarazioni dei RUP e dei componenti le Commissioni di gare ai sensi del D.lgs. 36/23 (codice dei contratti pubblici)", sono stati altresì adottati ulteriori moduli-tipo al fine di recepire le novità introdotte dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici. Con la D.G.R. n. 1399 del 7/10/2025 "Conflitto di interessi, inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso la Regione Puglia. Aggiornamento dei moduli-tipo adottati con D.G.R. n. 966/2020 e con D.G.R. n. 622/2024" sono stati aggiornati e sostituiti i moduli già adottati e approvati con le precedenti D.G.R., con l'obiettivo di accogliere le significative novità in materia di inconferibilità, incompatibilità e di conflitto di interessi relative ad incarichi ricoperti presso l'Amministrazione regionale. Le suddette delibere, complete dei moduli allegati, sono disponibili nella sezione "Amministrazione Trasparente", sotto sezione "Altri contenuti - Prevenzione della corruzione" del sito web istituzionale della Regione Puglia (<https://trasparenza.regione.puglia.it/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione>).
- o Determinazione Dirigenziale (D.D.) della Dirigente della Sezione "Affari istituzionali e prevenzione della corruzione, trasparenza e privacy" n. 11 del 12/12/2025 "Adozione del modello operativo regionale per l'attuazione e verifica del rispetto del c.d. divieto di pantouflage (art. 53, comma 16-ter, D.lgs. 165/2001 e art. 21 D.lgs. n. 39/2013) ed istituzionalizzazione del 'Tavolo tecnico Pantouflage'", con cui la Regione Puglia ha portato a compimento in maniera strutturata l'attuazione, avviata sin dal 2018, di apposite misure di prevenzione di potenziali situazioni di conflitto di interessi dei dipendenti regionali successive alla cessazione del rapporto d'impiego, conformemente agli orientamenti e pareri tempo per tempo espressi dall'ANAC, in particolare nell'ambito del PNA 2019 adottato con Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, del PNA 2022 adottato con Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023 e delle "Linee Guida n. 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage - art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001" adottate con Delibera ANAC n. 493 del 25 settembre 2024.
- o D.G.R. n. 6 del 10/1/2025 di adesione della Regione Puglia alla "Carta di Avviso Pubblico - Codice Etico per la buona politica", che impegna il Presidente della Giunta Regionale e gli Assessori regionali, nonché tutti i soggetti nominati dalla Giunta Regionale o dal Presidente della Giunta Regionale all'interno di organi di amministrazione/direzione/indirizzo/controllo delle Società, Consorzi e/o Organismi ed in generale degli Enti, Istituzioni e Soggetti di diritto pubblico o privato controllati, partecipati, vigilati o finanziati dalla Regione Puglia (salvo che nei loro confronti si applichino i Codici di comportamento, nazionale e regionale, vigenti razione temporis), tra l'altro a: (i) sottoscrivere la Carta all'atto della nomina o designazione e a rispettare i principi, gli obblighi e i divieti in essa enunciati, tra cui obblighi e doveri specifici in materia di conflitto di interessi, restrizioni successive all'incarico, pressioni indebite, trasparenza sugli interessi finanziari e finanziamento dell'attività politica e, in materia di modalità di reclutamento e promozione del personale e dei soggetti investiti di funzione di alta direzione e coordinamento, rispetto degli spazi di autonomia che la legge riserva ai dirigenti nella gestione, nomine interne e in Enti, consorzi e società, incluse le nomine di carattere fiduciario; (ii) se titolari di potere di

nomina, conferire incarichi di natura fiduciaria a soggetti che – a pena di decadenza – si facciano parte diligente nel rispettare, in quanto applicabili, i principi sanciti dal Codice Etico.

- o L'Autorità di Gestione ha altresì previsto nell'ambito del Si.Ge.Co. del PR Puglia FESR FSE+ 2021 -2027 (in continuità con il 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) allegata 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.1.a, All. 3 e 4; POS C.1.b, All. 3 e 4; POS D.1.a, All. 2 e 3; POS D.1.b, All. 2 e 3). Nelle *check list* utilizzate per le verifiche di gestione, sia amministrativo-documentali sia *in loco* (cfr. allegati alle POS Sez. C.2 e D.3), è altresì prevista un'apposita dicitura atta a rammentare all'incaricato del controllo l'obbligo di rispettare le disposizioni vigenti in materia di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi con specifico riferimento all'operazione oggetto di controllo. È inoltre garantita la massima diffusione degli *Orientamenti della Commissione Europea sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi* (Comunicazione CE2021/C121/01), allegata al Si.Ge.Co. del Programma, oggetto di specifiche attività formative e pubblicati nella pagina antifrode del sito *web* del PR (<https://pr2127.regione.puglia.it/politica-antifrode>).
- o Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2026-2028 della Regione Puglia, adottato con D.G.R. n. 1700 del 10/11/2025. Il PIAO è lo strumento programmatico su base triennale e con aggiornamento annuale, disciplinato dal D.L. n. 80/2021 convertito nella l. n. 113/2021 e dal D.P.R. n. 81/2022, che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno. In ottica di semplificazione, al fine di mettere a sistema tutti gli strumenti di programmazione delle Pubbliche Amministrazioni e di garantire l'integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, valutazione e controllo interno, nel PIAO sono confluiti e sono stati integrati vari strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione in materia di trasparenza, anticorruzione e *performance*, tra cui il Piano delle *performance* previsto dal D.Lgs. n. 150/2009 e il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza previsto dalla l. n. 190/2012. Il PIAO ha la finalità di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e di migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, definendo, tra l'altro, gli obiettivi programmatici e strategici della *performance*, nonché gli strumenti e le fasi per giungere ad una piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa e raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione. Come stabilito dal D.M. n. 132/2022, il Piano contiene un'apposita sezione dedicata a "Valore pubblico, *Performance* e Anticorruzione", in cui trovano spazio le sottosezioni di programmazione "Rischi corruttivi e Trasparenza" e "*Performance*". A tal riguardo l'ANAC ha tenuto a sottolineare che la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono fondamentali per la creazione del valore pubblico, inteso secondo la nozione ampia data dalla stessa autorità di "*miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholders, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo*". Tra gli allegati al PIAO vi sono:
 - il "Documento di programmazione delle strategie per la prevenzione della corruzione e la trasparenza della Regione Puglia", contenente: (i) l'analisi del contesto esterno ed interno all'Amministrazione regionale, incluse, con riferimento a quest'ultimo, le risultanze del monitoraggio

e le valutazioni preliminari in merito alla programmazione anticorruzione dell'anno precedente, al fine di evitare la duplicazione di misure e l'introduzione di misure eccessive, ridondanti e poco utili; (ii) il sistema di valutazione del rischio corruttivo dei processi organizzativi regionali, svolta dalla Regione Puglia mediante l'applicativo informativo "Sistema di valutazione del rischio corruttivo dei processi organizzativi della Regione Puglia" (Sistema VRC), e il *risk assessment* della Regione; (iii) la definizione del metodo di gestione del rischio, i soggetti istituzionali coinvolti nonché le misure di prevenzione della corruzione generali e specifiche nonché oggettive e soggettive¹⁹ adottate, e i relativi strumenti di monitoraggio adottati. Tra le misure generali di prevenzione del rischio corruttivo vengono puntualmente enucleate: (i) la rotazione ordinaria del personale; (ii) i controlli interni; (iii) la *policy* anticiclaggio; (iv) la formazione; (v) la trasparenza; (vi) la rotazione straordinaria del personale; (vii) il Codice di comportamento dei dipendenti regionali; (viii) le misure per la gestione dei casi di conflitto di interessi, inconferibilità e incompatibilità degli incarichi; (ix) gli strumenti inerenti al c.d. divieto di *pantouflage* o divieti *post-employment*; (x) l'istituto del *whistle-blowing*; (xi) sensibilizzazione e partecipazione. Con particolare riferimento al *whistle-blowing*, a seguito dell'adozione del D.Lgs. n. 24/2023 attuativo della Direttiva (UE) 2019/1937, la Regione Puglia con D.G.R. n. 1031 del 24/7/2023 ha adottato le "*Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'Integrità dell'Amministrazione regionale di cui siano venute a conoscenza nel contesto lavorativo nel quale operano ai sensi del D.lgs. 24/2023*" (cfr. § 3.2 del presente documento). Tra le misure specifiche di prevenzione del rischio corruttivo, particolare attenzione è riservata a quelle concernenti appalti e contratti pubblici e la gestione dei fondi europei e del PNRR²⁰, in cui sono richiamate le specifiche procedure previste nell'ambito del Si.Ge.Co., nonché i contenuti e le finalità della presente Policy Antifrode. Il monitoraggio e riesame periodico delle misure di prevenzione della corruzione, 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, viene articolato 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, e un "monitoraggio di secondo livello", svolto direttamente dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) della Regione Puglia, coadiuvato dalla propria struttura di supporto e/o dagli organi di controllo interno regionali. In ultimo, nel documento di programmazione in esame è significativamente inclusa la parte dedicata a "Programmazione e monitoraggio in materia di Trasparenza e Integrità" della Regione Puglia, proprio in considerazione della stretta interrelazione tra trasparenza e prevenzione del rischio corruttivo. In tale parte, ad integrazione di quanto già previsto dalle disposizioni regionali in materia (L.R. n. 15/2008), sono definiti gli strumenti e le azioni messe in campo per realizzare un'effettiva

¹⁹ Come riportato nel PIAO 2026-2028 della Regione Puglia, adottato con D.G.R. n. 1700 del 10/11/2025, (cfr. Allegato A.3 "Documento di programmazione delle strategie per la prevenzione della corruzione e la trasparenza", § 3.2 "Misure generali di prevenzione del rischio corruttivo", p. 35), un'ulteriore classificazione delle misure di prevenzione del rischio riguarda il carattere delle misure stesse, distinte in misure di tipo "oggettivo", volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni e preconstituendo condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi, e misure di tipo "soggettivo", che muovono da considerazioni di tipo soggettivo, quali la propensione dei funzionari a compiere atti di natura corruttiva, proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti non solo rispetto a norme penali, ma anche rispetto a norme amministrative o disciplinari, al fine di tutelare il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione.

²⁰ Cfr. PIAO 2026-2028 della Regione Puglia, adottato con D.G.R. n. 1700 del 10/11/2025, Allegato A.3 "Documento di programmazione delle strategie per la prevenzione della corruzione e la trasparenza", § 3.3.1 "Misure di carattere specifico negli appalti e contratti pubblici", p.71 e § 3.3.2 "Misure di carattere specifico nella gestione dei fondi UE e dei fondi PNRR", p.77.

trasparenza e sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati, documenti ed informazioni di cui occorre garantire la pubblicità in ottemperanza al D.Lgs. n. 33/2013 ss.mm.ii. e agli atti di regolazione tempo per tempo adottati dall'ANAC, nonché il sistema di monitoraggio sull'attuazione dei medesimi. A tal riguardo la Regione Puglia, fermo restando il diritto alla riservatezza e il dovuto bilanciamento fra trasparenza e tutela dei dati personali, riconosce e garantisce il diritto di accesso ad atti, documenti e informazioni, nelle sue tre tipologie: accesso documentale, accesso civico semplice e accesso civico generalizzato. Essa assicura altresì la conoscibilità di tutti gli atti e i provvedimenti a rilevanza esterna attraverso la loro pubblicazione sul portale istituzionale. A tal fine, in virtù dell'evoluzione normativa e con la progressiva digitalizzazione delle procedure amministrative, la Regione Puglia ha aggiornato la disciplina in materia di accesso agli atti con D.G.R. n. 802 del 11/6/2025 "Aggiornamento della disciplina per l'accesso agli atti della Regione Puglia e predisposizione piattaforma web per accesso dematerializzato" e con la D.D. della Dirigente della Sezione "Affari istituzionali e giuridici" n. 5 del 16/6/2025 di attuazione della citata D.G.R.;

- il documento recante "Obiettivi di *Performance*" che, dando attuazione alle previsioni di cui all'art. 6, comma 2, lett. a) del D.L. n. 80/2021, individua gli obiettivi strategici triennali e gli obiettivi operativi annuali dell'Ente Regione, con i relativi indicatori di risultato e i *target* necessari alla misurazione e valutazione del rendimento, assegnati alle singole Strutture organizzative di cui si compone l'Amministrazione regionale, finalizzati a concorrere al raggiungimento degli indirizzi strategici previsti nel programma di Governo regionale e coerenti con i contenuti del ciclo di programmazione di bilancio (DEFR). A tutte le Strutture regionali sono attribuiti automaticamente due obiettivi operativi 'trasversali': il primo è riconducibile alla riduzione del rischio corruttivo e al potenziamento della trasparenza dell'attività amministrativa, in linea con l'art. 1, comma 8-bis, della L. n. 190/2012, che prevede che nella misurazione e valutazione della *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e trasparenza; il secondo attiene invece alla digitalizzazione degli atti e documenti amministrativi in applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale, che, con la progressiva digitalizzazione dei processi, consente anche un contestuale ridimensionamento del rischio corruttivo. Pertanto, nell'ambito del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (S.Mi.Va.P.) della Regione Puglia, 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 e del personale non dirigenziale), viene valutata anche in termini di raggiungimento di obiettivi di prevenzione della corruzione.
- Ulteriori strumenti normativi e regolamentari regionali volti a garantire la partecipazione dei cittadini e la trasparenza dell'attività amministrativa, favorendone il controllo diffuso in funzione anti-corruttiva e antifrode, quali:
 - Legge Regionale n. 28/2017 "Legge sulla partecipazione", il cui intento è di rendere ordinari gli strumenti di ascolto e di coinvolgimento dei cittadini, nonché di controllo da parte di questi sulle istituzioni, in modo da renderli protagonisti delle scelte fondamentali che riguardano il territorio e la comunità. In particolare, la Regione Puglia promuove la partecipazione dei cittadini in fase di elaborazione degli strumenti della programmazione unitaria, anche europea, nella fase attuativa dei piani operativi, nonché nella pianificazione strategica e nell'attuazione del programma di governo regionale e dell'insieme delle politiche pubbliche regionali, con particolare riferimento agli atti di programmazione sociale, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e del benessere delle

persone, della pianificazione territoriale, turistica e culturale, delle infrastrutturazioni e della formazione, della ricerca e innovazione, dell'ambiente, dell'agricoltura e del governo del territorio. Questo nuovo istituto di partecipazione contribuisce a limitare ulteriormente possibili eventi corruttivi o non regolari, rendendo le istituzioni ancor più trasparenti mediante l'accoglimento di contributi e il richiamo dell'attenzione di tutti i soggetti sociali rappresentativi e presenti nei territori;

- Legge Regionale n. 30/2017 "Disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici", che 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 misure introdotte dalla Legge Regionale sul *lobbying* e dai relativi strumenti attuativi 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;
- D.G.R. n. 24 del 24/1/2017 di adozione delle "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;
- D.G.R. n. 1619 del 27/11/2023, "Adozione Linee guida regionali recanti *Procedure operative per l'individuazione e la comunicazione di operazioni sospette in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*", in conformità alle innovazioni normative introdotte dal D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90, attuativo della Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Le Linee Guida, in applicazione degli obblighi di comunicazione in materia di antiriciclaggio in capo agli uffici delle Pubbliche Amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, stabiliscono i livelli di controllo/responsabilità delle attività istruttorie e di segnalazione previste, le relative procedure e gli strumenti, adottando apposita *check list* atta ad agevolare la rilevazione di attività sospette, nonché un modulo per la segnalazione di operazioni sospette. I suddetti obblighi di comunicazione sussistono nell'ambito di: a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione; b) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al Codice dei contratti pubblici; c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

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 Regionale FESR-FSE+ 2021-2027, sono tenuti a rispettare nell'espletamento del proprio ufficio.

2.3 Prevenzione delle frodi. L'autovalutazione del rischio di frode specifica per il PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027

Per quanto attiene specificatamente al PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027, in ottemperanza all'art. 74, par. 1, lett. c), del Reg. (UE) 2021/1060 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 periodicamente aggiornata dei rischi di frode connessi all'attuazione del Programma Regionale, nonché nella conseguente istituzione di misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate. Tale autovalutazione, svolta con cadenza almeno biennale durante l'intero periodo di programmazione, si affianca a quella contenuta nel Documento di programmazione delle strategie per la prevenzione della corruzione e la trasparenza della Regione Puglia allegato al PIAO, concentrandosi però precipuamente sulle specifiche connesse al Programma.

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

- o al Sistema di Gestione e Controllo proprio del PR Puglia 2021-2027, nonché agli strumenti specifici previsti nelle relative Procedure Operative Standard e nella modulistica allegata;
- o al Sistema Informativo del PR (Sistema SIRP), le cui funzionalità permettono interrogazioni mirate con restituzione di dati utili per elaborazioni/verifiche quanti-qualitative;
- o alle procedure previste dal PIAO 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 alle specificità del Programma e del relativo contesto attuativo, i rischi rilevanti e le misure di prevenzione/mitigazione degli stessi vengono individuati separatamente per ciascuna delle seguenti macro-tipologie di interventi finanziati dal PR:

1. Appalti pubblici FESR;
2. Aiuti di Stato FESR;
3. Operazioni FSE+.

Il metodo di autovalutazione adottato si articola come di seguito specificato:

1. individuazione delle fasi connesse all'attuazione e gestione del Programma da tenere in considerazione nell'autovalutazione 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 le dichiarazioni di spesa e i pagamenti;
 - o gli appalti a gestione diretta da parte dell'AdG.

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

2. Quantificazione del livello del rischio lordo di frode connesso a ciascuno dei rischi specifici previamente individuati, ossia il livello di esposizione al rischio che prescinde da qualsiasi presidio già posto in essere o pianificato a mitigazione del rischio stesso. La quantificazione del rischio lordo si basa sulla stima di due elementi: (i) l'impatto del rischio potenziale (valori da 1 a 4)²¹, ossia la portata delle conseguenze a livello finanziario e reputazionale che il rischio sortirebbe qualora si verificasse, (ii) la probabilità che il rischio si verifichi (valori da 1 a 4)²². La combinazione di tali due elementi, mediante moltiplicazione dei valori attribuiti, determina la misura del rischio lordo (valori da 1 a 16), che potrà risultare ad un livello tollerabile, significativo o critico²³, in modo tale da consentire l'individuazione delle aree di maggiore esposizione al rischio.
3. Quantificazione del livello del rischio netto per ciascun rischio specifico individuato, risultante dall'individuazione delle misure di attenuazione del rischio già previste e poste in essere nell'ambito del contesto regionale e del Sistema di Gestione e Controllo del PR, suscettibili di prevenire la concretizzazione di ciascun rischio specifico ovvero di mitigarne gli effetti (c.d. controlli esistenti). Nello specifico, viene stimata l'efficacia dei controlli individuati, quantificando la riduzione dell'impatto (scala da -1 a -4)²⁴ e della probabilità (scala da -1 a -4)²⁵ del rischio che determinano. L'impatto e la probabilità del rischio lordo risultano così diminuiti nella misura dell'efficacia dei controlli esistenti, di modo che la combinazione mediante moltiplicazione dei valori residui di impatto e probabilità restituisca il livello del rischio netto²⁶. Il rischio netto corrisponde quindi al livello residuo di esposizione al rischio, dopo aver considerato l'efficacia dei controlli e delle misure di mitigazione del rischio già implementate o pianificate.

²¹ Cfr. EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014, Allegato 1, § 2.1 "Rischio lordo", "Impatto del rischio lordo". Scala da 1 a 4:

- "1" Impatto lieve / Lavoro supplementare, con conseguenti ritardi per gli altri processi;
- "2" Impatto moderato / Ritardo nel raggiungimento dell'obiettivo operativo;
- "3" Impatto considerevole, ad es. qualora la natura della frode sia particolarmente grave o siano coinvolti più beneficiari / Compromissione del raggiungimento dell'obiettivo operativo e ritardi per l'obiettivo strategico;
- "4" Inchiesta formale da parte dei soggetti coinvolti, ad esempio il Parlamento, e/o stampa negativa / Messa a repentaglio dell'obiettivo strategico.

²² Cfr. EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014, Allegato 1, § 2.1 "Rischio lordo", "Probabilità del rischio lordo". Scala da 1 a 4:

- "1" Non si verificherà quasi mai;
- "2" Si verificherà raramente;
- "3" Si verificherà di tanto in tanto;
- "4" Si verificherà spesso.

²³ Cfr. EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014, Allegato 1, § 2.1 "Rischio lordo", "Punteggio totale di rischio (LORDO)":

- "1 - 3" Livello di rischio tollerabile (verde);
- "4 - 6" Livello di rischio significativo (arancio);
- "8 - 16" Livello di rischio critico (rosso).

²⁴ Cfr. EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014, Allegato 1, § 2.2 "Controlli per l'attenuazione del rischio esistenti", "Incidenza dell'insieme dei controlli sull'IMPATTO del rischio, tenendo conto dei livelli di fiducia": scala da -1 a -4 che indica in che misura l'impatto del rischio sia stato ridotto dai controlli in atto.

²⁵ Cfr. EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014, Allegato 1, § 2.2 "Controlli per l'attenuazione del rischio esistenti", "Incidenza dell'insieme dei controlli sulla PROBABILITÀ del rischio, tenendo conto dei livelli di fiducia": scala da -1 a -4 che indica in che misura i controlli in atto abbiano ridotto la probabilità del rischio.

²⁶ Cfr. EGESIF 14-0021-00 del 16/6/2014, Allegato 1, § 2.3 "Rischio netto", "Punteggio totale di rischio (NETTO)":

- "1 - 3" Livello di rischio tollerabile (verde);
- "4 - 6" Livello di rischio significativo (arancio);
- "8 - 16" Livello di rischio critico (rosso).

4. Identificazione di forme di controllo ulteriori rispetto a quelle esistenti, nei casi in cui il livello di rischio netto risulti superiore alla soglia di tollerabilità (da 1 a 3), in modo tale da raggiungere un livello di rischio target o rischio obiettivo tollerabile, rafforzando la solidità del sistema di controllo e la conformità agli standard di gestione del rischio. Tutti gli eventuali controlli aggiuntivi previsti nell'ambito dell'esercizio di autovalutazione confluiscono in appositi Piani di Azione.

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

Sussiste 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 PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027.

- o Nella struttura amministrativa della Regione Puglia sono stati individuati²⁷: (i) la Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), nominata con D.G.R. n. 377 del 27/03/2023, 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 della sezione anticorruzione del PIAO dell'Amministrazione regionale 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) il Servizio "Trasparenza e anticorruzione", afferente alla Sezione "Affari istituzionali e giuridici" della Segreteria Generale della Presidenza, dotato di idonee e qualificate responsabilità, che coadiuva il RPCT nello svolgimento delle proprie attività correlate alla tutela della trasparenza e alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nell'Amministrazione Regionale; (iii) la Rete dei Referenti del RPCT, individuati nei Direttori di Dipartimento, i quali assicurano l'attuazione a livello dipartimentale delle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza di cui alla L. n. 190/2012 ss.mm.ii. e dei relativi decreti attuativi, affiancando altresì il RPCT al fine di consentirgli, in un'organizzazione complessa quale l'Amministrazione regionale, 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'Ente Regione. In qualità di Referenti del RPCT, i Direttori di Dipartimento, supportati dai Dirigenti responsabili delle varie unità organizzative regionali in cui i Dipartimenti sono articolati (Sezioni, Servizi, etc.), concorrono non solo all'attuazione del Documento di programmazione delle strategie per la prevenzione della corruzione e la trasparenza della Regione Puglia ma anche all'analisi delle criticità e dei principali fattori di rischio corruttivo e 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 PIAO e al potenziamento continuo dell'efficacia del sistema di gestione del rischio; (iv) l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), cui spetta il supporto al RPCT, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, nonché la verifica della coerenza ed integrazione metodologica tra ciclo di gestione della *performance* e ciclo di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e trasparenza nella misurazione e valutazione delle *performance* delle strutture regionali e del relativo personale; (v) strutture amministrative di vigilanza e controllo interno (Struttura di staff Controllo di Gestione, Struttura speciale "Autorità di Audit", Nucleo Ispettivo Regionale Sanitario - N.I.R.S., Nucleo Ispettivo Regionale - N.I.R., etc.); (vi) il "Network Istituzionale Regionale dei

²⁷ § PIAO 2023-2025 della Regione Puglia – Aggiornamento per l'anno 2025, § 4.1, § 4.1.1 e § 4.1.2.

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 e poi recepita in tutti i successivi PTPCT regionali e nei PIAO 2023-2025 e 2026-2028, 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, 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 PTCPT, 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 regionali; (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; l’opportunità di condividere percorsi di formazione rivolti non solo al RPCT, ma anche al personale, dedicate in particolare alle attività ad alto rischio corruttivo.

- o Nell’ambito delle strutture di gestione del PR sono state individuate specifiche unità operative cui sono state chiaramente affidate le specifiche funzioni orizzontali poste in capo alla struttura centralizzata dell’AdG), ossia i compiti generali di attuazione del Programma comuni a tutti gli Assi, tutte le Azioni e tutte le operazioni cofinanziate a valere sul PR. Tra le suddette funzioni orizzontali, attribuite con Determina Dirigenziale dell’AdG nella forma di incarichi di Elevata Qualificazione, in materia di individuazione e gestione delle irregolarità – incluse le frodi sospette e accertate – rilevano: (i) l’incarico di Elevata Qualificazione “Funzione contabile e prevenzione frodi”; (ii) l’incarico di Elevata Qualificazione “Gestione delle irregolarità e prevenzione delle frodi in ambito FSE+”; (iii) l’incarico di Elevata Qualificazione “Coordinamento attività di verifica relative alla selezione e gestione delle operazioni in ambito FESR”; (iv) l’incarico di Elevata Qualificazione “Coordinamento attività di verifica relative alla selezione e gestione delle operazioni in ambito FSE+”; (v) l’incarico di Elevata Qualificazione “Supporto al Responsabile di Fondo FSE+”; (vi) l’incarico di Elevata Qualificazione “Supporto al Responsabile di Fondo FSE+ negli adempimenti connessi alle verifiche in loco”; (vi) l’incarico di Elevata Qualificazione “Verifiche e ispezioni delle attività progettuali nell’ambito degli investimenti regionali FSE+”. Tali incarichi sono istituiti a garanzia di un solido sistema di controllo interno e di un sistema efficiente ed efficace di prevenzione delle frodi e di gestione delle irregolarità nell’ambito del PR. Con riferimento all’attività svolta dalla struttura diretta dall’AdG (Struttura speciale “Attuazione del POR” – Sezione “Programmazione Unitaria”) non soltanto con riferimento al PR, rileva altresì l’incarico di Elevata Qualificazione “Supporto giuridico, referente anticorruzione, trasparenza, privacy e controllo di gestione”.
- o La Procedura Operativa Standard (POS) A.8 “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.8, 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, Autorità di Audit, organismi di controllo esterni all'Amministrazione regionale, funzionari titolari degli incarichi di Elevata Qualificazione relativi alla gestione delle irregolarità competenti per Fondo, Responsabile di Fondo FSE+, Autorità di Gestione), 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 art. 69, par. 12, del Reg. (UE) n. 2021/1060 (c.d. scheda OLAF), recupero delle somme indebitamente versate, eventuale ritiro dalla certificazione, tenuta ed aggiornamento del Registro dei Ritiri e delle Detrazioni, 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 corpi di polizia (cfr. POS A.8, § 6.2.1), venga rilevata in sede di verifiche di gestione (cfr. POS A.8, § 6.2.5), venga riscontrata a seguito di audit sul PR condotto dall'Autorità di Audit del Programma (cfr. POS A.8, § 6.2.4) o da organismi di controllo esterni all'Amministrazione regionale (cfr. POS A.8, § 6.2.2), nazionali (IGRUE, Corte dei conti, etc.) o europei (Corte dei conti Europea, OLAF, Commissione Europea, etc.), ovvero pervenga all'AdG una segnalazione di irregolarità grazie al *whistle-blowing* specifico per il PR od attraverso acquisizione di informazione dai mezzi di comunicazione (cfr. POS A.8, § 6.2.3). In generale l'Autorità di Gestione (o il Responsabile di Fondo FSE+, nel caso di operazioni cofinanziate a valere sul FSE+), con il supporto del funzionario titolare dell'incarico di Elevata Qualificazione relativo alla gestione delle irregolarità 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 europea o nazionale ovvero di norme poste dallo strumento per la selezione delle operazioni o dal disciplinare/convenzione, che abbiano o possano avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio europeo, 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.8 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 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, istituisce il "Gruppo di valutazione dei rischi di frode" per l'autovalutazione dei rischi di frode connessi alla gestione e controllo del Programma ex art. 74, par. 1, lett. c), del Reg. (UE) 2021/1060 (cfr. § 2.3 del presente documento).

2.5 Prevenzione delle frodi. Attività di Formazione e sensibilizzazione

Sono regolarmente realizzate attività di formazione e sensibilizzazione in materia di prevenzione e gestione di fenomeni corruttivi e fraudolenti e in materia di trasparenza, riservate al personale incaricato della gestione e controllo del PR o aperte 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, nonché mediante l'approfondimento degli strumenti tecnici e operativi che consentono di riconoscere, contrastare e rettificare le irregolarità e le frodi.

Le suddette attività possono essere 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., anche con il coinvolgimento di importanti attori del contrasto alle frodi, quali esperti, rappresentanti di organismi di polizia, nonché autorità nazionali competenti in materia di antifrode e anticorruzione.

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.

Al fine di garantire la massima partecipazione alle attività formative, incluse quelle in materia di antifrode, l'AdG conduce 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. La partecipazione del personale coinvolto nella gestione e controllo del PR alle suddette attività formative viene monitorata dall'Autorità di Gestione.

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 PR (cfr. in particolare Procedure Operative Standard Sezioni C.2 e D.3 relativamente alle verifiche di gestione e POS A.4 con riguardo alla verifica preventiva degli strumenti per la selezione delle operazioni) e correttamente attuato, il quale costituisce la difesa preventiva più forte contro la frode. In linea con quanto prescritto dall'articolo 74 del Reg. (UE) 2021/1060, 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 PR e le norme nazionali e dell'Unione applicabili. Il modello di *governance* del PR 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 di cui all'art. 71, par. 4, del Reg. (UE) 2021/1060, 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) cofinanziate a valere sul FESR, le verifiche di gestione amministrativo-documentali e *in loco* 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 o l'Autorità di

Gestione, rispettivamente con riferimento alle verifiche amministrativo-documentali e alle verifiche *in loco*, può disporre che le Unità di Controllo di Policy svolgano i controlli anche per le operazioni a regia regionale;

- o nel caso di operazioni il cui beneficiario è diverso dalla Regione Puglia (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 e di pagamento. Qualora il Responsabile di Sub-Azione abbia partecipato ad una procedura di selezione, le verifiche di gestione delle operazioni finanziate a seguito di tale selezione sono affidate ad una unità di personale non coinvolta in attività né di selezione né di pagamento (*Unità di Controllo di Azione – UdCA*) nell'ambito della specifica procedura. A tali Unità di Controllo sono inoltre affidate le verifiche di gestione delle operazioni nel caso di Sub-Azioni per le quali non risulta nominato un Responsabile di Sub-Azione e nel caso di procedure di selezione afferenti direttamente alle Azioni del Programma. 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 cofinanziate a valere sul FSE+ a titolarità regionale, escluse le operazioni attuate direttamente dall'AdG, o a regia regionale, le verifiche sono affidate al Servizio "Responsabile di Fondo FSE", incardinato nella Sezione "Programmazione Unitaria" – Struttura speciale "Attuazione del POR" diretta dall'AdG, che per il loro svolgimento si avvale di personale adibito in via esclusiva alle attività di controllo di primo livello *desk* e *in loco*, nonché di ulteriore personale all'uopo individuato nel rispetto del principio di separazione delle funzioni;
- o ai fini del rispetto dell'art. 74, par. 3, del Reg. (UE) 2021/1060, 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. Dette Unità operano, altresì, sulle eventuali attività di spesa poste in essere direttamente dai Responsabili di Policy.

Le verifiche di gestione vengono realizzate con le seguenti modalità:

- o Verifiche amministrativo-documentali: controlli riguardanti le domande di pagamento presentate dai beneficiari e la relativa documentazione allegata. Le verifiche di gestione amministrativo-documentali delle spese che figurano in una particolare domanda di pagamento sono completate prima che l'AdG, nello svolgimento della funzione contabile ai sensi dell'art. 76 del Reg. (UE) 2021/1060, presenti la dichiarazione di spesa alla Commissione Europea.

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; completezza e coerenza dell'eventuale domanda di pagamento e della documentazione giustificativa di spesa²⁸ (comprendente fatture quietanzate o documentazione contabile

²⁸ Per i costi da rimborsare a norma dell'art. 53, par. 1, lett. a), del Reg. (UE) 2021/1060.

equivalente), ovvero della documentazione attestante l'effettiva realizzazione delle attività previste in sede di selezione dell'operazione²⁹, rispetto alla normativa europea, 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; rispetto del periodo di ammissibilità stabilito dall'art. 63, par. 2, del Reg. (UE) 2021/1060;

- ammissibilità della spesa in quanto riferibile alle tipologie di spesa consentite congiuntamente dalla normativa nazionale ed europea 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 europea 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 controllo³⁰;
- riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata esattamente al beneficiario che richiede l'erogazione del contributo, nonché all'operazione oggetto di contributo;
- assenza di doppio finanziamento;
- assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili;
- rispetto delle norme europee e nazionali in materia di appalti pubblici;
- conformità alle norme europee e nazionali sugli aiuti di Stato e alle norme ambientali;
- rispetto delle norme europee e nazionali in materia di pubblicità e comunicazione.

Nell'ambito delle operazioni cofinanziate dal FSE+, le verifiche amministrative su base documentale sono volte a verificare:

- che la spesa sostenuta rientri nel periodo di ammissibilità;
- che la spesa faccia riferimento a un'operazione approvata;
- la conformità alle condizioni del programma ivi compresa, se del caso, la conformità con il tasso di finanziamento approvato;
- la conformità alle norme di ammissibilità nazionali e dell'Unione;
- l'adeguatezza dei documenti giustificativi e l'esistenza di una pista di controllo adeguata;
- per le opzioni semplificate in materia di costi, che le condizioni per i pagamenti siano state rispettate;

Per le operazioni per le quali è previsto il rimborso di costi effettivamente sostenuti (art 53, par. 1, lett. a) del Reg (UE) 1060/2021) 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);

²⁹ Per i costi da rimborsare a norma dell'art. 53, par. 1, lett. b), c) e d), del Reg. (UE) 2021/1060.

³⁰ Su base campionaria ove ne ricorrano le condizioni secondo la metodologia stabilita dall'Autorità di Gestione.

- giustificativi di spesa (verifica della disponibilità dei giustificativi per l'attività di controllo, dell'importo totale dei documenti di spesa elencati - tenendo conto della pertinente ripartizione dei costi -, della completezza e dell'adeguatezza della documentazione a sistema);
 - conformità e regolarità della realizzazione dell'operazione rispetto a quanto previsto nella convenzione/Atto Unilaterale d'Obbligo, 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);
2. verifica della regolarità finanziaria della spesa sulla base dei giustificativi presentati, analizzando:
- 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 europea, 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;
 - il rispetto dei limiti di spesa ammissibile a contributo previsti dalla vigente normativa europea, nazionale e regionale;
 - che le spese siano state sostenute e pagate tra la data di presentazione del Programma alla Commissione o il 1° gennaio 2021, se anteriore, e il 31 dicembre 2029, 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.

Nel caso di operazioni finanziate per mezzo della semplificazione dei costi, così come descritto dagli artt. 53, 54, 55 e 56 del Reg. (UE) 2021/1060, l'attività di controllo è declinata a seconda della tipologia di semplificazione adottata:

- operazioni finanziate per mezzo di costi unitari (art 53, par. 1, lett. b) del Reg (UE) 1060/2021): 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 che consentono al beneficiario la rendicontazione del costo unitario utilizzato;
- operazioni finanziate per mezzo di somme forfettarie (art. 53, par. 1, lett. c) del Reg (UE) 1060/2021): l'attività di controllo si concretizza nella verifica del raggiungimento del risultato finale legato all'operazione e quindi sulla documentazione che attesta il raggiungimento dell'obiettivo;
- operazioni finanziate per mezzo di un tasso forfettario o con una combinazione di costi effettivamente sostenuti e tasso forfettario i (art. 53, par. 1, lett. d) ed e) del Reg (UE) 1060/2021):

vengono effettuate apposite attività di controllo sui costi effettivamente sostenuti, poiché dalla loro ammissibilità deriva la corretta applicazione della percentuale dei costi forfettizzata.

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 PR, in applicazione della normativa nazionale, viene interrogato e popolato il Registro Nazionale degli Aiuti (RNA), istituito presso la Direzione Generale per gli Incentivi alle imprese (DGI) del Ministero dello Sviluppo Economico dalla legge n. 115/2015, c.d. "Legge europea 2014", modificativa della l. n. 234/2012, nonché disciplinato dal regolamento adottato con D.M. n. 115/2017. 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: (i) tramite l'interoperabilità con il sistema CUP, che 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) che 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) mediante "Visura *Deggendorf*", che i candidati selezionati quali beneficiari non rientrino tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato su un conto bloccato aiuti illegali o incompatibili che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero adottata dalla Commissione Europea. Inoltre, il soggetto concedente è tenuto a trasmettere tempestivamente al RNA informazioni relative a eventuali variazioni o revoche avvenute successivamente alla registrazione operata in sede di concessione dell'aiuto.

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 documentazione antimafia prevista 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 documentazione 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. In particolare, viene verificata l'avvenuta acquisizione da parte dei soggetti pubblici beneficiari o viene acquisita dalla Regione Puglia la comunicazione antimafia, ovvero, nei casi previsti dall'art. 89 del Codice, l'autocertificazione attestante l'insussistenza delle cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'art. 67; oppure, nei casi disciplinati dall'art. 91, commi 1 e 1 bis del Codice, viene verificata l'avvenuta acquisizione o viene acquisita l'informazione antimafia.

L'utilizzo di apposite *check list* standardizzate per le verifiche amministrativo-documentali e l'impiego di personale per la relativa esecuzione dotato di pluriennale esperienza nell'attuazione di Programmi europei cofinanziati a valere sul FESR e sul FSE+ 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 (con particolare riferimento ai beneficiari privati);
- 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; al riguardo l'esecutore del controllo produce apposita documentazione fotografica (ove possibile);
- verifica della sussistenza, presso la sede del beneficiario, di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (compresa la documentazione giustificativa di spesa e pagamento³¹ e nel caso di operazione per le quali la sovvenzione è fornita al beneficiario a norma dell'art. 53, paragrafo 1, lettere b), c) e d), la documentazione attestante che siano state rispettate le condizioni per il rimborso della spesa) prescritta dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dall'avviso per la selezione dell'operazione, dalla convenzione/contratto stipulato tra la struttura di gestione (o l'Organismo Intermedio) e il beneficiario;
- nel caso di operazioni per le quali la sovvenzione fornita al beneficiario assume la forma del rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati per l'attuazione dell'operazione stessa, contributi in natura e ammortamenti, ai sensi dell'art. 74 par. 1 lett. a), punto i), del Reg. (UE) 2021/1060, verifica della sussistenza presso la sede del beneficiario di una contabilità separata o dell'utilizzo di codici contabili appropriati per tutte le transazioni relative all'operazione cofinanziata a valere sul PR;
- verifica della corrispondenza con lo stato di fatto rilevabile *in loco* dei dati relativi agli indicatori comunicati dal beneficiario mediante il sistema informativo;
- verifica dell'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dalla normativa europea e nazionale e dalla Strategia di Comunicazione prevista dal Programma, in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo di riferimento e sul PR;
- verifica della stabilità delle operazioni in conformità con quanto stabilito dell'art. 65 del Regolamento (UE) 2021/1060.

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

- verifiche amministrativo contabili;
- verifiche di regolarità dell'esecuzione.

³¹ Per le fatture elettroniche il beneficiario dovrà effettuare, nel corso delle attività di controllo, l'accesso al sistema di conservazione elettronica ex art. 39 del DPR n. 633/1972 per consentirne la visualizzazione da parte del personale incaricato della verifica *in loco*.

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

Il controllo *in loco* amministrativo riguarda rendiconti finali o rendiconti intermedi presentati dal beneficiario/soggetto attuatore al fine di ottenere i pagamenti successivi al primo acconto e già oggetto di controllo di primo livello *desk*, rispetto ai quali si accerta:

- che spesa sostenuta faccia riferimento al periodo di ammissibilità;
- che la spesa faccia riferimento a un'operazione approvata;
- la conformità alle condizioni del Programma ivi compresa, se del caso, la conformità con il tasso di finanziamento approvato;
- la conformità alle norme di ammissibilità nazionali e dell'Unione;
- l'adeguatezza dei documenti giustificativi e l'esistenza di una pista di controllo adeguata;
- per le opzioni semplificate in materia di costi, che le condizioni per i pagamenti siano state rispettate;
- la coerenza della documentazione presentata in fase di richiesta di rimborso con la documentazione originale archiviata presso la sede del soggetto attuatore/beneficiario.

Le verifiche di regolarità dell'esecuzione (fisico-tecniche presso il luogo di svolgimento dell'attività) sono effettuate, di norma senza preavviso, a campione sulle operazioni finanziate, secondo quanto previsto dall'articolo 74, par. 2, del Reg. (UE) 2021/1060 e sono tese a:

- verificare, alla data del controllo, il corretto svolgimento dell'azione finanziata nel rispetto delle norme vigenti ed in conformità con quanto previsto nel progetto approvato (presenza dei docenti/tutor dichiarati e degli allievi, idoneità di locali, materiali e attrezzature utilizzati, attinenza delle attività in corso di esecuzione con il progetto ammesso 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 corretto adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dalla normativa;
- verificare sussistenza e corretta archiviazione presso la sede del beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile.

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 PR garantisce uniformità di applicazione delle norme vigenti per tutto il Programma.

- Verifiche *in loco* dopo la realizzazione dell'operazione: in una fase avanzata della Programmazione, l'Autorità di Gestione effettua – con cadenza annuale sulla base dei dati presenti nel sistema SIRP riferiti alla spesa cumulata certificata fino a dicembre (a partire dal 2025) – un campionamento a fini del controllo *in loco* per la verifica del rispetto principio della stabilità delle operazioni, in ottemperanza all'art. 65 del Reg. (UE) 2021/1060. La suddetta tipologia di controlli è volta a verificare il mantenimento da parte dei beneficiari di talune condizioni (per es. conservazione della titolarità, numero di nuovi impiegati) dopo il completamento dell'operazione. Le verifiche *in loco ex post* rappresentano controlli aggiuntivi rispetto a quelli precedentemente rappresentati e hanno come obiettivo quello di assicurare

che le condizioni di ammissibilità della spesa continuino a essere rispettate per il periodo previsto dalla normativa europea e dall'avviso.

Laddove l'esito del controllo si concluda con un giudizio di non regolarità (parziale, relativamente a talune spese imputate sull'operazione, o totale, nel caso di non conformità dell'intera operazione), deve essere verificata la ricorrenza delle condizioni per la qualificazione dell'anomalia come "irregolarità", come definita all'art. 2, punto 31), del Reg. (UE) 2021/1060. In tal caso vengono attivate le procedure per la "valutazione" e la successiva "comunicazione" alla Commissione Europea, secondo quanto previsto dalla POS A.8 facente parte del Si.Ge.Co.

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.

Nell'ambito delle verifiche preventive degli strumenti per la selezione delle operazioni, l'Autorità di Gestione, anche per il tramite del Responsabile di Fondo FSE+ qualora non coincidente con la stessa AdG (limitatamente agli avvisi di pertinenza del FSE+), esercita una verifica preventiva sugli strumenti per la selezione delle operazioni da adottarsi nell'ambito del PR per le operazioni a regia regionale (avvisi, inviti pubblici a manifestazione di interesse o richieste di comunicazione) trasmessi dai Responsabili di Azione (o dal responsabile individuato da ciascun Organismo Intermedio, qualora delegato) insieme ad apposite *check list*. La suddetta verifica, preventiva rispetto all'adozione e pubblicazione degli strumenti per la selezione delle operazioni, la cui procedura è descritta nella POS A.4 allegata al Si.Ge.Co. del PR, viene effettuata in termini di coerenza l'Azione di riferimento, garantendo altresì che i contenuti di tali strumenti siano conformi ai Criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza, al Reg. (UE) 2021/1060, ai principi orizzontali ivi indicati all'art. 9, alla normativa e ai Regolamenti europei di riferimento. Il Responsabile di Azione o il responsabile designato dall'Organismo Intermedio incaricato dell'elaborazione dello strumento per la selezione delle operazioni, è infatti tenuto ad effettuare l'autovalutazione dello strumento utilizzando apposite *check list* di autocontrollo (cfr. POS A.4, 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 invia quindi all'Autorità di Gestione/RdF FSE+ lo strumento di selezione, formulando richiesta per l'attivazione del confronto partenariale. Ad esito del confronto partenariale, il Responsabile di Azione procede all'invio all'AdG della/e *check list* di autocontrollo compilata/e, datata/e e sottoscritta/e, unitamente alla versione eventualmente modificata in sede partenariale dello Strumento di selezione, ai fini della verifica preventiva. L'Autorità di Gestione/RdF FSE+ esegue la verifica dello Strumento di selezione, accertando la correttezza e completezza delle informazioni fornite nella/e *check list* di autovalutazione compilata/e dal RdAz/dall'OI. In caso di riscontrata non conformità dello strumento di selezione, ovvero nei casi di non corretta e/o completa compilazione della/e *check list*, l'AdG/RdF FSE+ formula nella/e *check list* le osservazioni in merito alle difformità/anomalie rilevate e indica le azioni da porre in essere, all'uopo restituendo lo strumento di verifica al RdAz/OI per il seguito di competenza. Nel caso in cui l'AdG/RdF FSE+ segnali la necessità di apportare modifiche/integrazioni, il RdAz/OI provvede ad apportarle e ad inviare nuovamente lo Strumento di selezione modificato, corredato dalla/e *check list* di autovalutazione, all'AdG/RdF FSE+, che procede nuovamente alla verifica. Ad esito positivo della verifica effettuata, l'AdG/RdF FSE+ trasmette la/e *check list* al Responsabile di Azione/all'OI, che procede all'adozione e pubblicazione dello strumento di selezione.

Il carattere preventivo della verifica *de quo*, che costituisce una peculiarità del Si.Ge.Co. del PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027, nonché il coinvolgimento nella stessa di diversi Dirigenti e funzionari a diretto riporto dell'AdG, garantiscono elevati *standard* di qualità degli strumenti per la selezione delle operazioni 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.4 di appositi strumenti di controllo – le *check list* – valevoli per tutti gli strumenti di selezione delle operazioni a regia finanziabili a valere sul PR, nonché la revisione dei suddetti strumenti di controllo 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 lo strumento di selezione 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 e attuazione previste dal Si.Ge.Co; il rispetto dei requisiti di cui all'art. 73 del Reg. (UE) 2021/1060; nel caso in cui lo strumento di selezione stabilisca criteri e/o sub-criteri di valutazione di natura qualitativa, la cui concreta applicazione e quantificazione implichi l'espressione di un giudizio, la chiarezza e trasparenza dei relativi livelli qualitativi; 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 fisica, finanziaria e procedurale delle operazioni; la previsione di norme sull'ammissibilità della spesa conformi all'art. 63 del Reg. (UE) 2021/1060 e alle norme nazionali di riferimento (cfr. All. 1 *Check list* FESR, punti di controllo n. 7, n. 12, n. 16, n. 18 e n. 19 e All. 2 *Check list* FSE+, punti di controllo n. 19, n. 20, n. 21, n. 23 e n. 24).

La verifica preventiva stabilita dalla POS A.4, peraltro, interviene in combinato disposto con il confronto tra la struttura di gestione ed il Partenariato Istituzionale ed Economico Sociale (PES) della Regione Puglia sui contenuti e sulle forme di finanziamento di cui agli strumenti per la selezione delle operazioni. 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 europei. L'Amministrazione, in particolare, ha adottato una prassi oramai consolidata, di condividere tutti gli schemi degli avvisi pubblici e delle procedure negoziali, afferenti alle Azioni del Programma, 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 PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027.

Nell'ambito delle verifiche preventive delle procedure di selezione, come definite nella POS A.4 allegata al Si.Ge.Co. del PR, in caso di avvisi per erogazione di aiuti, al fine di effettuare una valutazione preliminare sulla configurazione dell'operazione che si intende attuare, nonché per identificare la base giuridica idonea a garantire la compatibilità dell'aiuto con la normativa europea, 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, in conformità a quanto previsto dal *Common Understanding del 3 giugno 2016 per rafforzare gli assetti istituzionali per il controllo degli aiuti di Stato in Italia*. Per gli aiuti soggetti a notifica o pre-notifica il *distinct body* deve essere obbligatoriamente interpellato ai fini della valutazione in merito all'adeguata compilazione del formulario di notifica.

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 e alle frodi presunte e accertate. Nello specifico, l'Amministrazione regionale procede, in ottemperanza alla normativa nazionale, all'elaborazione, attuazione, monitoraggio e aggiornamento del Documento di programmazione delle strategie per la prevenzione della corruzione e la trasparenza della Regione Puglia allegato al PIAO già citato

in precedenza, inerente anche alle procedure e ai processi relativi all'attuazione del Programma. Parallelamente, con specifico riferimento al PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027, l'AdG procede mediante il sistema informativo SIRP 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) 2021/1060 (art. 74, par. 2), 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 rischiosità dello strato alto, medio e basso. Più alto è il livello di rischiosità dello strato, maggiore è la dimensione del campione da estrarre. L'analisi dei rischi si svolge in tre fasi: la prima fase (fase A) consiste nell'elaborazione mediante il sistema informativo SIRP³² 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 le informazioni provenienti dal Sistema della Commissione Europea ARACHNE, che fornisce informazioni in merito al livello di rischiosità associato a ciascuna operazione; nella terza fase (fase C), l'analisi dei rischi è integrata con le eventuali segnalazioni da parte dell'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 attribuisca ad un'operazione un rischio basso, non segnali alcun rischio con riferimento ad un'operazione o nel caso in cui l'operazione non risulti presente nel sistema ARACHNE, 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 basso definito nella fase A è incrementato a medio e il livello di rischio medio o alto individuato nella prima fase è confermato;
- 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 all'Autorità di Gestione particolari rischi associati a (i) specifiche tipologie di operazioni e/o (ii) singole operazioni e/o (iii) determinate categorie di beneficiari e/o (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 PR in fase di selezione delle operazioni, per la verifica del possesso dei requisiti soggettivi di ammissibilità a finanziamento, ai fini della verifica del dimensionamento delle imprese e, nello specifico, della sussistenza di situazioni di associazione o di collegamento tra imprese, da parte dei potenziali beneficiari di aiuti di Stato.

³² Con riferimento alle operazioni cofinanziate a valere sul FSE+, l'analisi dei rischi sottostante il campionamento delle operazioni da sottoporre a verifica *in loco* di regolarità dell'esecuzione sono svolte senza il supporto del sistema informativo ma con la valutazione dei livelli di rischio da parte della struttura coinvolta nel processo di campionamento (cfr. POS D.3.b, § 6.1).

3. L'individuazione delle frodi

Ai fini della INDIVIDUAZIONE delle frodi, l'Amministrazione regionale e l'Autorità di Gestione del PR hanno adottato misure che assicurano:

- la diffusione e il mantenimento di una mentalità appropriata e di competenze adeguate relativamente: agli aspetti teorici e pratici connessi alle frodi, inclusi gli indicatori di frode, al sistema dei controlli interni e alla strategia antifrode adottati, ai ruoli assegnati al personale coinvolto, nonché ai 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.

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

L'AdG si avvale di un'adeguata dotazione di personale appositamente designato, responsabile della verifica preventiva degli strumenti per la selezione delle operazioni, dell'esecuzione delle verifiche di gestione amministrativo-documentali e *in loco* e dell'individuazione di irregolarità, incluse le frodi sospette e accertate. 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 dotato di pluriennale esperienza nell'attuazione di Programmi europei cofinanziati a valere sul FESR e sul FSE+.

Rivestono altresì fondamentale importanza le attività formative e di sensibilizzazione a favore del personale, già esposte al § 2.5 del presente documento, che gli consentono di acquisire e mantenere una cultura etica di opposizione alle frodi e conoscenze adeguate per contrastare e rettificare di irregolarità e frodi.

L'AdG promuove inoltre la diffusione di conoscenze e competenze e la sensibilizzazione del personale coinvolto nella gestione e controllo del PR Puglia in merito agli indicatori di frode (*red flags*), meccanismi di frode ricorrenti riscontrati dalla Commissione Europea nel corso dei vari cicli di programmazione dei fondi europei nei settori degli appalti e dei contratti pubblici, oltre che nel settore degli oneri salariali e dei servizi di consulenza. Nello specifico, l'AdG promuove la divulgazione dei documenti elaborati in materia dalla Commissione Europea, tra cui la Nota COCOF 09/0003/00-IT "Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC", resi disponibili a tutto il personale impegnato nell'attuazione del Programma mediante pubblicazione nella pagina antifrode del sito *web* del PR Puglia (<https://pr2127.regione.puglia.it/politica-antifrode>). In corrispondenza di tutte le sezioni rilevanti delle *check list* utilizzate nell'ambito delle verifiche di gestione amministrativo-documentali, sono altresì presenti appositi richiami ai meccanismi di frode identificati dalla citata nota COCOF, in modo tale da supportare il personale incaricato dello svolgimento delle verifiche di gestione nel riconoscimento dei segnali (c.d. "cartellini rossi" o *red flags*) che possono rivelarsi indicativi della sussistenza di possibili frodi.

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 del D.Lgs. n. 24/2023. A seguito dell'adozione del D.Lgs. n. 24/2023 attuativo della Direttiva (UE) 2019/1937, la Regione Puglia con D.G.R. n. 1031 del 24/7/2023 ha adottato le "*Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'Integrità dell'Amministrazione regionale di cui siano venute a conoscenza nel contesto lavorativo nel quale operano ai sensi del D.lgs. 24/2023*". Tale meccanismo di *whistle-blowing*, conformemente a quanto stabilito dalla disciplina nazionale: (i) è specificatamente rivolto alla protezione di tutti i dipendenti della Regione Puglia (inclusi i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società *in house*, degli organismi di diritto pubblico e dei concessionari di pubblico servizio, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti e i consulenti, i volontari e i tirocinanti – retribuiti o non retribuiti – che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Amministrazione, i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'Amministrazione, le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza e rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso l'Amministrazione regionale); (ii) consente segnalazioni relative a condotte illecite o abusi di cui i dipendenti o gli ulteriori soggetti cui lo strumento è rivolto siano venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.
- o Gli Organismi Intermedi del PR, conformemente alle disposizioni normative nazionali in materia, dispongono di propri meccanismi di *whistle-blowing*.
- o In aggiunta, l'Autorità di Gestione ha istituito uno strumento di segnalazione specifico per il PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027 aperto sia alle persone che lavorano nel contesto lavorativo della Regione, sia alle persone esterne a tale contesto (cittadini e tutti i soggetti interni ed esterni al Sistema di Gestione e Controllo del Programma). Tale strumento, disciplinato nell'ambito della Procedura Operativa Standard A.7 "Gestione delle segnalazioni, delle denunce e dei reclami riguardanti i fondi e il rispetto delle condizioni abilitanti orizzontali" (cfr. § 6.1) allegata al Si.Ge.Co., è messo a disposizione all'interno del sito *web* dedicato al PR 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 PR. 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.

Sia nel caso di segnalazioni pervenute tramite lo strumento specifico per il PR, sia nel caso di segnalazioni relative all'attuazione del PR pervenute all'AdG per il tramite del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della Regione Puglia, l'AdG gestisce le segnalazioni conformemente a quanto stabilito al § 6.2.3 della POS A.8 "Gestione delle irregolarità".

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 PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027 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.

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

La Procedura Operativa Standard A.8 "Gestione delle irregolarità" allegata al testo descrittivo del Si.Ge.Co. del PR 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 della scheda di comunicazione di irregolarità ex art. 69, par. 12 e Allegato XII, Reg. (UE) 2021/1060 – c.d. scheda OLAF –,eventuale ritiro dalla certificazione, eventuale recupero delle somme indebitamente versate, tenuta ed aggiornamento del Registro dei Ritiri e delle Detrazioni, 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.8, § 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 ss.mm.ii.), statuisce che tutti i dipendenti indistintamente debbano rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti all'interno dell'Amministrazione regionale. In particolare, ciascun dipendente, cui sono riservate le tutele di cui al D.Lgs. n. 24/2023, riguardante la "protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni nazionali", è tenuto a denunciare all'autorità giudiziaria e a segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali condotte e fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro nell'ambito dell'Amministrazione regionale e a prestare la massima collaborazione e fornire supporto operativo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Regione Puglia. Tale segnalazione è sottratta al diritto di accesso previsto dall'art. 24 della l. n. 241/1990 ss.mm.ii. e dall'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013.

Le interlocuzioni dell'Amministrazione regionale e, nello specifico, dell'Autorità di Gestione del PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027 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 PR. 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 europei, oltre che fiscale 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 PR, 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;
- 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 ricevute dalle singole Amministrazioni responsabili della gestione dei fondi, incluse la Regione Puglia e l'AdG del PR, 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 PR Puglia FESR-FSE+ 2021-2027 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 PR;
- l'informazione da parte della Guardia di Finanza circa l'esito delle indagini che riguardano operazioni finanziate nell'ambito del Programma.

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.8 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 (cfr. § 6.2.1).

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 europea, delle norme nazionali o dello strumento di selezione delle operazioni o del disciplinare/convenzione/concessione che abbiano o possano avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio europeo, 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, qualora non coincidente con la stessa AdG.

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 eseguite 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. Tale provvedimento deve essere comunicato al beneficiario, all'AdG e al Responsabile di Fondo FSE+ (qualora non coincidente con la stessa 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 PR è stata posta dall'Autorità di Gestione al fine di garantire l'adozione di misure e procedure 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 PR (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.8 (cfr. § 6.3) dettaglia infine i ruoli e le responsabilità attribuiti a ciascuno degli attori coinvolti nelle fasi di predisposizione e inoltro delle schede di comunicazione di irregolarità/frode ex art. 69, par. 12, del Reg. (UE) 2021/1060 (schede OLAF), di ritiro degli importi irregolari e di adozione dei provvedimenti e delle misure correttive conseguenti all'accertamento di irregolarità.

Qualora sia accertata un'irregolarità, ricorrendo i presupposti previsti dall'Al. XII, Sezione 1, del Reg. (UE) 2021/1060 e tenendo conto delle disposizioni fornite dal COLAF³³, il Responsabile di Azione interessato procede alla compilazione nel sistema SIRP del modulo di comunicazione dell'irregolarità, alla revoca dei mandati relativi alle spese irregolari e all'invio della scheda all'AdG - funzionario titolare dell'incarico di Elevata Qualificazione relativo alla gestione delle irregolarità competente per Fondo e, nel caso di operazioni cofinanziate a valere sul FSE+, al Responsabile di Fondo FSE+ (qualora non coincidente con l'AdG), nonché all'Autorità di Audit.

Si segnala che il modulo di comunicazione dell'irregolarità da compilare nel sistema SIRP (scheda OLAF) contiene i medesimi campi richiesti dal sistema 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'Allegato XII al Reg. (UE) 2021/1060, all'obbligo di comunicazione).

La scheda OLAF contiene le informazioni relative all'irregolarità riscontrata richieste dal "Modello per la segnalazione elettronica tramite il Sistema di Gestione delle Irregolarità (IMS)" di cui all'Al. XII, Sez. 2, al Reg. (UE) 2021/1060, in particolare:

- informazioni generali (fondo e Stato membro interessati, Autorità segnalante, anno della segnalazione, numero progressivo, periodo di programmazione, codice di riferimento nazionale, Autorità che ha avviato la procedura di comunicazione e relativa lingua, data di redazione e trimestre di riferimento, eventuali richieste particolari, *status* del procedimento ed eventuale data di chiusura del caso);
- informazioni sull'identità delle persone coinvolte (se si tratta di persone fisiche e/o giuridiche, relativo status giuridico, numero del documento di identità nazionale, eventuale denominazione e ragione sociale dell'impresa, eventuale nome della società madre, indirizzo) e sull'unità territoriale in cui tali persone sono registrate (Stato membro, livello NUTS pertinente, se la segnalazione sia avvenuta sulla base del Regolamento finanziario (UE, Euratom) n. 2024/2509, eventuale motivazione per la mancata divulgazione dei dati personali);

³³ 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 n. 20 del 22 ottobre 2019.

- la descrizione dell'operazione (codice comune di identificazione (CCI) del programma che la finanzia, Obiettivo, Categoria di regioni, Programma e relativi data di chiusura e numero e data della Decisione di approvazione della Commissione, Obiettivo strategico, Priorità e Obiettivo specifico) e dell'unità territoriale in cui ha luogo (Stato membro, livello NUTS pertinente e Autorità competente);
- informazioni sullo specifico progetto con riferimento al quale è stata riscontrata l'irregolarità e i relativi importi (titolo, numero, tasso di cofinanziamento, importo totale delle spese, importo totale delle spese interessate dall'irregolarità);
- informazioni relative all'irregolarità riscontrata (la data e la fonte dell'informazione che ha portato a sospettare l'irregolarità, la/le disposizione/i violata/e, se del caso gli Stati membri e i paesi terzi interessati, il periodo o il momento in cui è stata commessa l'irregolarità – data inizio e data fine –, la tipologia e la categoria cui afferisce l'irregolarità, le modalità con cui è stata commessa, eventuali informazioni supplementari, eventuali riscontri dell'Amministrazione, la classificazione dell'irregolarità, la circostanza che l'irregolarità si configuri come reato ai sensi della Direttiva (UE) n. 1371/2017);
- i dati funzionali all'individuazione dell'irregolarità (la data del primo verbale amministrativo o giudiziario relativo all'irregolarità, il motivo e il tipo e/o il metodo dell'esecuzione del controllo che ha condotto alla rilevazione dell'irregolarità, se il controllo è stato effettuato dopo il pagamento al Beneficiario del contributo pubblico, l'Autorità competente e gli estremi del caso OLAF);
- i dati relativi all'incidenza finanziaria dell'irregolarità (in termini di contributo dell'Unione e nazionale, pubblico e privato e totale con riferimento alla spesa, all'importo irregolare e alla parte di questo non pagata al Beneficiario);
- informazioni relative alle procedure sanzionatorie (procedure avviate per comminare sanzioni, tipo di procedura, data di avvio e data prevista di fine, stato della procedura) e relative sanzioni (sanzioni previste, relative categoria e tipologia, sanzioni comminate, importi relativi a sanzioni finanziarie, data di fine della procedura).

Dopo aver compilato la scheda, il Responsabile di Azione revoca/rettifica nel sistema SIRP i mandati relativi alle spese irregolari, associa le suddette revoche/rettifiche alla scheda OLAF e trasmette attraverso il sistema SIRP la scheda all'AdG - funzionario titolare dell'incarico di Elevata Qualificazione relativa alla gestione delle irregolarità competente per Fondo.

Se la scheda è compilata correttamente, il funzionario titolare dell'incarico di Elevata Qualificazione relativo alla gestione delle irregolarità competente per Fondo:

- trasferisce il file della scheda OLAF dal SIRP al sistema *Irregularities Management System* (IMS) e la invia all'OLAF telematicamente (per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri che procede, nel sistema, alla validazione della scheda);
- informa l'Autorità di Audit dell'avvenuto invio all'OLAF;
- inserisce nel SIRP il codice identificativo del caso di irregolarità attribuito dal sistema informativo IMS.

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. A tal fine il Responsabile di Azione richiede informazioni alle Procure competenti che stanno svolgendo le

indagini penali, utilizzando il modello di richiesta predisposto dal COLAF³⁴ allegato alla POS A.8 (cfr. Allegato 2). Le informazioni acquisite devono essere inserite nella scheda OLAF, oppure, nel caso in cui la scheda risulti già chiusa al momento dell'acquisizione a seguito del ritiro della spesa dalla certificazione o dai conti, le informazioni acquisite restano agli atti del Responsabile di Azione. Inoltre, il RdAz informa l'Avvocatura regionale degli eventuali rinvii a giudizio che riguardano il 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 al Responsabile di Azione, tra l'altro, di avere un costante e tempestivo monitoraggio del procedimento giudiziario.

Il funzionario titolare dell'incarico di Elevata Qualificazione "Funzione contabile e prevenzione frodi", in raccordo con il funzionario titolare dell'incarico di Elevata Qualificazione 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 e al Registro dei Ritiri e delle Detrazioni, 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 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 SIRP relative ai controlli e ai ritiri 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.8, § 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, l'AdG e il Responsabile di Fondo FSE+ (nel caso di operazioni cofinanziate dal FSE+, qualora il RdF FSE+ non coincida con la stessa 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 PR, può sospendere le procedure di erogazione della contribuzione finanziaria informando dell'indagine, con nota riservata, l'AdG e, per le operazioni cofinanziate a valere sul FSE+, il Responsabile di Fondo FSE+ qualora non coincidente con la stessa AdG (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, nonché 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 rettifica, l'Autorità di Gestione dispone di procedure consolidate, definite nella già richiamata POS A.8 (§ 6.4), per il ritiro della spesa irregolare dal Programma nel caso di avvenuto inserimento della stessa in una certificazione presentata alla Commissione Europea. La procedura di recupero è gestita dal Responsabile di Azione a livello di bilancio regionale, tramite, a seconda del caso, l'escussione di polizza fideiussoria, la compensazione oppure l'emanazione di provvedimenti di richiesta di rimborso. Non vi è alcun obbligo di comunicazione all'AdG e al Responsabile di Fondo dell'evoluzione della procedura di

³⁴ "Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea di irregolarità e frodi" (Delibera COLAF n. 20 del 22 ottobre 2019) – Allegato 6.

recupero. Il Responsabile di Azione dovrà fornire informazioni relative alla procedura di recupero, su richiesta, alla Corte dei Conti - Sezione di Controllo per gli affari comunitari ed internazionali o ad altri soggetti competenti a livello nazionale.

L'AdG, al fine di rendere tracciabile e recuperabile l'attività svolta per l'accertamento dell'irregolarità e per le azioni di *follow up*, monitora i dati e gli elementi registrati dalle strutture di gestione e controllo nel sistema SIRP. In particolare, nel sistema sono presenti le seguenti informazioni rilevanti ai presenti fini:

- data del controllo;
- beneficiario/Soggetto attuatore sottoposto al controllo;
- operazione controllata;
- ammontare di spesa controllata;
- ammontare di spesa ritenuta irregolare;
- tipologia di irregolarità;
- provvedimento amministrativo o giudiziario intrapreso in relazione alle irregolarità rilevate;
- *check list*/verbale di controllo;
- importi ritirati;
- eventuale compilazione della scheda OLAF.