



---

**Linee Guida in materia di integrità e di lotta alla corruzione per l'orientamento  
dell'azione amministrativa  
riguardante la gestione del  
POR FESR 2014 2020, POR FSE 2014 2020,  
PR FESR 2021-2027, POR FSE+ 2021-2027  
e PAR Garanzia Giovani**

**Regione Abruzzo**

Versione 3.0 ottobre 2024



---

Redazione a cura di:

REGIONE ABRUZZO  
DIPARTIMENTO PRESIDENZA – PROGRAMMAZIONE - TURISMO  
SERVIZIO AUTORITÀ DI GESTIONE UNICA FESR-FSE  
via Leonardo Da Vinci, 667100 L’Aquila  
e-mail: [dpa011@regione.abruzzo.it](mailto:dpa011@regione.abruzzo.it)  
[PuntodiContattoUE@regione.abruzzo.it](mailto:PuntodiContattoUE@regione.abruzzo.it)



## Sommario

---

<b>1. OGGETTO E FINALITA' DELLE LINEE GUIDA .....</b>	<b>4</b>
1.1 INTRODUZIONE .....	4
1.2 STATO DELL'ARTE .....	5
1.3 DESTINATARI DELLE LINEE GUIDA .....	9
<b>2. STRUMENTI DI GESTIONE DEL RISCHIO .....</b>	<b>9</b>
2.1 DEFINIZIONI E CLASSIFICAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ .....	9
2.2 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO .....	11
2.3 ANALISI DEL CONTESTO INTERNO .....	13
2.4 VALUTAZIONE DEL RISCHIO .....	15
2.4.1. ELENCO DEI PROCESSI AFFERENTI ALLE AREE DI RISCHIO E RELATIVE AZIONI: SOGGETTI INTERNAZIONALI ALLA REGIONE ABRUZZO .....	16
2.4.3. METODOLOGIA PER LA SEGNALAZIONE DI PRESUNTE FRODI INERENTI AI PROGRAMMI .....	21
<b>3. ARACHNE – STRUMENTO DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE .....</b>	<b>22</b>



## 1. OGGETTO E FINALITA' DELLE LINEE GUIDA

### 1.1 INTRODUZIONE

Il presente documento (di seguito Linee Guida) rientra nell'ambito degli strumenti previsti dal Documento “Politica Antifrode – “Versione 3 ottobre 2024”, Allegato II del Documento di “Autovalutazione del rischio frodi” in materia di integrità e di lotta alla corruzione.

Esso fornisce indirizzi ed indicazioni operative a tutte le strutture regionali coinvolte nel ciclo di vita del PR FESR e FSE+ 2021 2027, del POR FESR e FSE 2014 2020 e del PAR Garanzia Giovani (di seguito Programmi) – Regione Abruzzo: dalla fase di selezione ed approvazione delle operazioni alla fase di attuazione e verifica delle stesse, fino alla fase di pagamento a favore dei beneficiari, e di certificazione delle spese.

Le indicazioni proposte nelle presenti Linee Guida provengono da quanto previsto dai Regolamenti e dagli Orientamenti Europei per la fase di programmazione 2014 2020 e 2021-2027, dagli indirizzi definiti a livello nazionale nonché dalle scelte effettuate a livello regionale. In particolare, l'obiettivo delle Linee Guida è quello di orientare in modo mirato l'azione amministrativa legata al POR FESR e FSE 2014 2020 e al PR FESR e FSE+ 2021-2027 verso la prevenzione della corruzione. A tal fine, le Linee guida espongono le principali misure già in uso e quelle da attuare per contrastare il verificarsi dei fenomeni corruttivi, da parte di tutti i soggetti legati all'attuazione dei Programmi anche con riferimento alla divulgazione delle situazioni di conflitto di interessi.

Le presenti Linee Guida, unitamente alla Dichiarazione in materia di politica antifrode, nonché alle procedure per un'adeguata valutazione dei rischi di frode e alla messa in atto di misure antifrode efficaci e proporzionate mediante un piano di azione (in caso di rischio netto significativo o critico, in seguito ai controlli), costituiscono una componente essenziale del programma o della strategia antifrode dell'Autorità di Gestione dei programmi. Esse, infatti, recano una serie di indicazioni per lo sviluppo di una coordinata azione di prevenzione dei fenomeni di corruzione e, più in generale, di indebita interferenza nella gestione della cosa pubblica. In questo senso, gli indirizzi qui formulati prevedono il coinvolgimento attivo dei vari attori coinvolti nella gestione e attuazione dei programmi.



## 1.2 STATO DELL'ARTE

Le presenti Linee Guida si collocano a valle delle iniziative assunte a livello regionale per rafforzare il sistema di lotta ai fenomeni corruttivi.

Il successo delle Linee Guida non può, però, prescindere da una completa e consapevole attuazione dei diversi Istituti contemplati dalla Legge n. 190/2012 e dalle altre normative correlate, che rappresentano le fondamenta di un sistema di buona amministrazione e di sbarramento alle illegalità nella gestione della cosa pubblica. Si tratta di un sistema caratterizzato da una marcata volontà preventiva, anche con riferimento alle risorse che derivano dai fondi europei.

In questo contesto, assumono una valenza basilare alcuni strumenti, veri e propri architravi del sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi a livello regionale come di seguito riportato.

Il punto di partenza è senz'altro costituito dal Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge. Co) dei programmi, cui hanno fatto seguito il Manuale delle Procedure dell'Autorità di Gestione del POR FESR e quello del POR FSE per la programmazione.

Di fondamentale importanza risulta essere il P.I.A.O. (Triennio 2024-2026; Annualità 2024) - approvato con DGR n. 72 del 31/01/2024, che, per effetto del D. L n. 80 del 9 giugno 2021 (art.6) convertito dalla Legge n. 113 del 6 agosto 2021, ha incorporato il Piano della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. La Sottosezione del Piano dedicata al tema dei "Rischi e Trasparenza" è stata elaborata alla luce delle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019 che, quale atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, fornisce obiettivi strategici in materia di Trasparenza e Anticorruzione, così come delineati dalla D.G.R. n. 20 del 20/01/2020 e dagli "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022" approvati dal Consiglio dell'ANAC il 2 febbraio 2022. Con la delibera n. 605 del 19 dicembre 2023, inoltre, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato l'Aggiornamento 2023 del PNA 2022. Le innovazioni hanno riguardato, in particolare, il settore dei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice a norma del D.lgs 36/2023, individuando i primi impatti che esso sta avendo anche sulla predisposizione di presidi di anticorruzione e trasparenza.

Il Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale Abruzzo è stato approvato con DGR n. 983 del 20 dicembre 2018 e prescrive, ai sensi dell'art. 54 D.lgs 165/2001, i comportamenti che i dipendenti della Giunta regionale sono tenuti ad osservare per 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. Al fine di realizzare tali obiettivi, l'Amministrazione regionale cura, anche attraverso continui interventi formativi e di aggiornamento, i comportamenti organizzativi e professionali dei dipendenti, assicurando altresì l'orientamento dell'organizzazione pubblica verso un miglioramento della performance, dal punto di vista della cultura organizzativa, della legalità e dell'accountability.

Il tema del contrasto alla frode è oggetto di particolare attenzione nell'ambito della normativa europea. A tal proposito, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), all'art. 325 (Lotta contro la frode), sancisce il cosiddetto "*principio di assimilazione*", che impone agli Stati Membri di adottare, per la lotta contro le frodi commesse a danno della finanza dell'Unione europea, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere comportamenti fraudolenti che ledono i propri interessi finanziari nazionali. In un'ottica di prevenzione, il summenzionato art. 325 TFUE, dispone che: "*gli Stati membri e l'Unione combattono la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante misure dissuasive, tali da permettere una protezione efficace, coordinando la loro azione, ed organizzando una cooperazione stretta e regolare tra le autorità competenti*".

La lotta alla frode è menzionata anche dal Regolamento finanziario 2059 del 2024 e dal Regolamento 1046 del 2018, che all'art. 63 di entrambi i regolamenti impone agli Stati membri di adottare tutte le misure



---

necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, così da individuare, prevenire e rettificare irregolarità e frodi. Nell'ambito delle azioni che devono essere intraprese dagli Stati membri, si richiama, altresì, l'art. 61 del Reg. (UE) 2509 del 2024 e dell'art. 61 del Reg (UE) 1046 del 2018, denominato “*conflitti di interesse*”, che impone, in un'ottica di prevenzione della corruzione nel settore della pubblica amministrazione, agli agenti finanziari e alle altre persone, comprese le autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente del bilancio, anche per quanto riguarda i relativi atti preparatori, all'audit o al controllo, di astenersi dall'adottare azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione. In base alle prescrizioni del P.N.A. 2022, la principale misura per la gestione del conflitto di interessi è costituita dal sistema delle dichiarazioni che vengono rese dai dipendenti e dai soggetti esterni coinvolti nel corso della programmazione, dalle successive verifiche e valutazioni svolte dall'amministrazione e dall'obbligo di astensione in caso di sussistenza del conflitto. Inoltre, anche il paragrafo 2.4.6. intitolato “Progettazione di misure di prevenzione per il trattamento del rischio” della sezione 2.4 “Rischi Corruativi e Trasparenza” del PIAO (triennio 2024-2026, annualità 2024), nella Misura Generale relativa all'Astensione in caso di conflitto di interessi (MG/5), stabilisce che “il modello di dichiarazione da rilasciare a cura del dipendente, sarà integrato anche con le informazioni, da rendersi a cura del dipendente, circa i rapporti di cui al comma 1 dell'art. 6 del Codice di Comportamento”. Per quanto detto, l'obbligo di comunicazione e di astensione dei dipendenti pubblici, sancito dall'art. 7 del summenzionato Codice di comportamento, sussiste in tutti i casi di conflitto di interessi, anche solo potenziale, e costituisce principio generale dell'ordinamento e assurge a canone comportamentale per qualsiasi funzionario pubblico.

In ambito europeo, degno di menzione è il Regolamento (UE) n. 785 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il programma antifrode dell'Unione per la durata del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e abroga il regolamento (UE) n. 250/2014. Nello specifico, tale regolamento, all'art.2, definisce gli obiettivi generali e specifici del programma. I primi sono: “la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; il sostegno della mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola”. I secondi, quelli definiti appunto “specifici” sono “volti a prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione; favorire la segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda i fondi in regime di gestione concorrente e i fondi di assistenza preadesione del bilancio dell'Unione; fornire strumenti per lo scambio di informazioni e sostegno alle attività operative in materia di mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo”. Inoltre, a norma del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio e della decisione 2009/917/GAI del Consiglio l'Unione fornisce sostegno alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganali e agricole.

Tale sostegno è fornito attraverso una serie di meccanismi. Questi comprendono l'AFIS, una piattaforma informatica costituita da una serie di applicazioni funzionanti nell'ambito di un sistema comune d'informazione gestito dalla Commissione.

Anche l'IMS è gestito nell'ambito della piattaforma AFIS. Il Sistema IMS (Irregularities Management System) è un'applicazione telematica accessibile, appunto, tramite il portale denominato “AFIS”, che consente agli Stati membri di redigere e presentare rapporti di irregolarità all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea. Gli Stati membri presentano rapporti all'OLAF per periodi di riferimento delle irregolarità su base trimestrale. La normativa europea richiede agli Stati membri di segnalare alla Commissione europea le irregolarità che afferiscono indebite erogazioni di importo superiore a Euro 10.000 e che siano state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. Pertanto, l'Autorità di Gestione ha l'obbligo di comunicare, entro due mesi dalla fine di ogni trimestre, i casi di irregolarità che sono stati oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario. Tale obbligo sussiste nel momento in



---

cui l’irregolarità o la sospetta frode vengono individuate. In ottemperanza alla prescrizione della circolare n. 17 del 12 ottobre 2007, l’esito delle decisioni assunte dall’Adg sulle irregolarità è comunicato, per tramite dell’Ufficio Irregolarità, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Nucleo Repressione Frodi - nonché all’Autorità che ha redatto il “primo verbale amministrativo o giudiziario”.

Da ultimo, per ordine cronologico-temporale ma non per importanza , è da menzionare il Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante “*le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*”.

In ambito regionale, si rileva che, in aderenza agli obblighi previsti in ambito europeo e nazionale, l’Autorità di Gestione, con determina DPA011/27 del 03.05.2024, ha approvato il documento “Misure per la prevenzione del conflitto di interessi” in relazione al PR FESR e PR FSE+ Abruzzo 2021-2027, con i relativi allegati:

- Allegato A Modello di Dichiarazioni in materia di conflitti di interessi;
- Allegato A1\_Informativa resa ai sensi del Regolamento (UE) 2016/679 relativa alla protezione dei dati personali;
- Allegato Allegati, da rendere a cura del personale dipendente del Servizio Autorità di Gestione Unica FESR – Fse+ e delle Strutture Responsabili dell’Attuazione (SRA), dai controllori di I livello, dagli eventuali Organismi Intermedi e dai collaboratori anche di assistenza tecnica;
- Allegato \_Metodologia di verifica in materia di conflitti di interesse.

Con determinazione DPA011/64 del 23.10.2024, l’Autorità di Gestione ha proceduto all’approvazione del Documento di autovalutazione del rischio di frode ed individuazione delle misure antifrode e dei relativi allegati:

- Allegato I - Autovalutazione dei rischi frode \_ 4° valutazione (ottobre 2024);
- Allegato II - Modello di politica antifrode dell’ADG/OI (versione 3 – ottobre 2024);
- Allegato III - Addendum Garanzia Giovani (versione 4 del 19.09.2024).

Nell’Allegato I sono riportate, tra l’altro, le varie attività volte a fronteggiare i fenomeni di irregolarità e/o frode. In sintesi, si riporta di seguito l’elenco delle varie misure intraprese per fronteggiare i fenomeni fraudolenti:

- misure di trasparenza (tracciabilità informatica degli atti, aggiornamento periodico degli elenchi degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti);
- misure di controllo (verifiche interne, monitoraggio dei tempi procedurali, ricorso a strumenti informatici che consentano il monitoraggio e la tracciabilità degli affidamenti diretti fuori MePA per appalti di lavori, servizi e forniture);
- misure di semplificazione (utilizzo di sistemi gestionali per il monitoraggio di gare e contratti);
- misure di organizzazione (rotazione del personale, formazione specifica dei RUP e del personale);



- 
- utilizzo di check list per diverse tipologie di affidamento. Si tratta di strumenti operativi che consentono un'attività di autocontrollo di primo livello da parte dei soggetti chiamati a redigere la documentazione della procedura di affidamento, al fine di supportare la compilazione “guidata” degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale; nonché un successivo controllo/supervisione dei medesimi atti da parte di soggetti diversi (ufficio contratti, RPCT, controlli interni ecc.);
  - stipula di patti di integrità e previsione negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito, di accettazione degli obblighi, in capo all'affidatario, ad adottare le misure antimafia e anticorruzione ivi previste in sede di esecuzione del contratto.

Inoltre, è stata aggiornata la Dichiarazione in materia di “Politica antifrode” (versione 3. Ottobre 2024), Allegato II del Documento di “Autovalutazione del rischio frodi”, con cui sono state definite le “*Procedure per una adeguata valutazione dei rischi di frodi*” e sono state messe in atto misure antifrode efficaci e proporzionate mediante lo specifico “*Piano di Azione per l’adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate*” di cui all’Allegato I del Documento di “Autovalutazione del rischio frodi.



### 1.3 DESTINATARI DELLE LINEE GUIDA

Le presenti linee guida attuano i propri obiettivi attraverso l’azione sinergica della società civile e di coloro che operano all’interno o nell’interesse dell’Ente, a qualsiasi titolo.

A tal fine sono stati identificati i seguenti destinatari delle Linee Guida:

1. *interni alle unità organizzative regionali:*
  - a) l’Autorità di Gestione Unica FESR/FSE;
  - b) il Dirigente *pro-tempore* del Servizio “Autorità di gestione Unica FESR FSE” del Dipartimento Presidenza – Programmazione - Turismo;
  - c) i Responsabili di Asse;
  - d) i Responsabili di Azione e le Strutture Responsabili di Attuazione;
  - e) i Responsabili dei Controlli di primo Livello;
  - f) gli Organismi Intermedi (limitatamente alla Programmazione POR FESR-FSE 2014-2020);
2. *esterni alle unità organizzative regionali:*
  - a) i beneficiari;
  - b) gli stakeholders;
  - c) le Istituzioni/Enti pubblici e privati;
  - d) i cittadini in genere.

## 2. STRUMENTI DI GESTIONE DEL RISCHIO

La metodologia seguita nella redazione delle Linee Guida è stata articolata nelle seguenti fasi:

1. definizioni e classificazione delle irregolarità;
2. analisi del contesto di riferimento (esterno e interno) per verificare i punti di forza e di debolezza;
3. valutazione del rischio e relativa mappatura dei processi;
4. azioni/misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione per ognuno dei processi di cui al punto 3).

### 2.1 DEFINIZIONI E CLASSIFICAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

Di seguito, si riportano le principali definizioni adottate dalla normativa europea e, in particolare, dal Reg. (UE) 2021/1060 necessarie ai fini della prevenzione, individuazione, rilevazione, gestione e comunicazione delle irregolarità:

1. **Irregolarità:** l’art. 2 (punto 31) del Reg. 2021/1060 definisce l’irregolarità come “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”;
2. **Irregolarità sistematica:** l’art. 2 (punto 33) del Reg 2021/1060 definisce l’irregolarità sistematica “qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un’elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo”;
3. **Operatore economico:** Il concetto di “operatore economico”, originariamente introdotto ai sensi dall’art. 1, comma 2° e 7° del Reg (UE) 2988/957, è stato successivamente ridefinito nel Reg 2021/1060,



---

all'art. 2, punto 30, che definisce quale *operatore economico 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;*

4. **Sospetto di frode:** tale definizione è riportata dalla Direttiva europea che tutela gli interessi finanziari dell'Unione Europea, la cosiddetta "Direttiva PIF" n. 2017/1371. Tale norma qualifica un caso di irregolarità come "frode sospetta" se esiste "l'intento deliberato" di commettere un'irregolarità da parte del soggetto attivo;
5. **Primo verbale amministrativo o giudiziario (PACA “*premier acte de constat administratif ou judiciaire*”)**: il momento in cui sorge l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea è individuato dalla normativa unionale, la quale stabilisce che esso deve essere collegato al "primo verbale amministrativo o giudiziario"(di seguito PACA), inteso come la prima valutazione scritta stilata da un'Autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che, in base a fatti concreti o specifici, accerta l'esistenza di un'irregolarità. È necessario, inoltre, che sia compiuta un'attività di valutazione scritta da parte delle competenti Autorità, all'esito della quale possa ritenersi accertata, ancorché in modo non definitivo e comunque rivedibile, l'esistenza di un'irregolarità. Tale valutazione non può che essere compiuta dagli organi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie, i quali una volta ricevuta una segnalazione per un caso di sospetta irregolarità o frode, verificano che gli elementi in esso indicati siano di consistenza tale da rendere "prima facie" fondata l'ipotesi dell'avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario;
6. **paca amministrativo:** La prima valutazione scritta circa la sussistenza o meno di una "irregolarità amministrativa" deve essere svolta dagli Organi decisionali preposti alle diverse provvidenze europee. Per Organi decisionali si intendono tutte le Autorità inserite nell'ambito della struttura organizzativa, competenti a rendere fondata l'ipotesi dell'avvenuta violazione di una norma europea o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio dell'Unione. La prima valutazione scritta dovrebbe, altresì, essere sempre adottata all'esito di un preliminare contraddittorio con il beneficiario al quale viene contestata la specifica violazione amministrativa.Ogni primo documento di controllo, quindi, anche proveniente da Organismi esterni alla struttura (es. Reparti della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, ...) deve essere vagliato dall'Autorità competente ed eventualmente ribadito (in tutto o in parte) dalla stessa attraverso un proprio atto amministrativo che costituirà, quindi, il c.d. "PACA" (prima valutazione scritta) a conferma dell'esistenza (o meno, ovvero anche solo in parte) di un'irregolarità amministrativa;
7. **paca penale:** La prima valutazione scritta intesa quale "primo atto di accertamento giudiziario" circa la sussistenza o meno di una "sospetta frode" è da identificarsi: nel procedimento ordinario, con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.; nel procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica, in cui il Pubblico Ministero procede a citazione diretta a giudizio, con l'emissione del decreto di citazione, ai sensi degli art. 550 e 552 c.p.p.; ovvero antecedentemente, qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti soggetti titolari di funzioni pubbliche, negli eventuali provvedimenti di arresto, fermo o custodia cautelare adottati nei confronti di tali soggetti;
8. **frode:** La Direttiva 2017/1371 definisce la "frode" come ogni azione od omissione intenzionale che:
  - materia di spese non attinenti agli appalti, comporta: "l'utilizzo o la 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; la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;
  - materia di spese inerenti agli appalti, invece, tale "azione o omissione" deve essere commessa al fine



di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, comportante: l'utilizzo o la 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; la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;

9. **frode “accertata”**: la condotta fraudolenta può essere considerata come “frode accertata” quando il Tribunale penale, nei confronti di un beneficiario, pronuncia una sentenza di condanna e tale decisione non venga impugnata (ovvero non sia ulteriormente impugnabile).

Viste le finalità delle presenti Linee Guida, si ritiene opportuno considerare che, sulla base delle disposizioni sopra richiamate, si delinea una distinzione tra il concetto di frode e la più generica irregolarità, riconducibile alla intenzionalità o meno dell'azione operata: nel caso di frode si rinviene la presenza di un comportamento intenzionale e quindi volontario.

## 2.2 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

A livello internazionale, l'Indice di Percezione della Corruzione ('Corruption Perceptions Index – CPI'), pubblicato da Transparency International (Organizzazione non governativa per la promozione della trasparenza ed il contrasto alla corruzione), costituisce, dal 1995, il principale indicatore statistico del livello di corruzione percepito nel settore pubblico in 180 Paesi nel mondo.

L'Indice, elaborato annualmente, classifica i Paesi attraverso l'impiego di 13 strumenti di analisi e di sondaggi rivolti ad esperti provenienti dal mondo del business. Il punteggio finale è attribuito in base ad una scala che va da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita).

I principali indicatori del livello di corruzione percepito presi in considerazione per stilare la graduatoria CPI attengono sia ai comportamenti di natura corruttiva che spesso si annidano nel settore pubblico, quali ad esempio la deviazione dei fondi pubblici, sia alle misure adottate dai governi al fine di prevenire il rischio di fenomeni corruttivi.

L'indice di percezione della Corruzione 2021, pubblicato il 25 gennaio 2022, assegna all'Italia un punteggiodi 56/100, con un guadagno di 3 punti rispetto allo scorso anno, e la classifica alla 42esima posizione sui 180 Paesi oggetto dell'indagine, con un guadagno di 10 posizioni sempre rispetto alla scorsa edizione.

Continua pertanto il trend positivo che vede il nostro Paese guadagnare 14 punti dal 2012 ad oggi, e che conferma la costante attenzione al tema della corruzione in Italia.

In ambito europeo, dove il punteggio medio è di 64/100, l'Italia si colloca al 17° posto su 27 Paesi Membri dell'Unione Europea. Ne deriva, pertanto, la necessità di incrementare l'impegno delle Istituzioni per la lotta alla corruzione e la promozione della trasparenza per il conseguimento di risultati ancora più lodevoli per il nostro Paese.<sup>1</sup>

In ambito prettamente regionale, in Abruzzo nell'arco temporale in trattazione, non si sono verificati episodi delittuosi riconducibili alla criminalità organizzata tantomeno condotte spia che facciano ipotizzare il consolidamento di gruppi criminali organizzati stanziali. Sul fenomeno e sui possibili tentativi di penetrazione nel territorio provinciale da parte di consorterie criminali riconducibili a camorra, sacra corona unita, 'ndrangheta e mafia siciliana permangono, tuttavia, concreti i rischi di infiltrazione criminale attraverso imprese legate a sodalizi extraregionali tuttora verosimilmente attratte dai cospicui finanziamenti stanziati per la ricostruzione "post sisma".

In Abruzzo, stante i poteri delegati dal legislatore che attribuiscono al Prefetto di L'Aquila un ruolo



---

preminente nel sistema dei controlli, si sottolinea l'impegno da parte di quella Prefettura nell'ambito del contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici e nelle commesse private legate alla ricostruzione post sisma 2009.

A tale riguardo prosegue costante ed efficace l'attività del Gruppo Provinciale Interforze nel controllo delle ditte che operano nei cantieri provinciali e nel cratere sismico al fine di prevenire l'infiltrazione mafiosa negli appalti per la ricostruzione degli edifici pubblici e privati.

Proprio in relazione ai rischi di infiltrazione da parte di organizzazioni criminali extraregionali giova ricordare che il 2 febbraio 2021 è stato stipulato con l'ANAC e i Presidenti delle Regioni Abruzzo, Lazio, Umbria e Marche l'*"Accordo per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione pubblica post-sisma"* che ha ulteriormente regolamentato le attività di vigilanza e di verifica preventiva sulla legittimità degli atti afferenti all'affidamento e all'esecuzione dei contratti da parte del Presidente dell'ANAC e dell'Unità Operativa Speciale.

L'Abruzzo, dunque, non appare immune agli interessi delle organizzazioni criminali sebbene come più volte ribadito non si registrano presenze radicate di sodalizi mafiosi nella Regione.

La fotografia sulla percezione e presenza delle mafie e della corruzione in Abruzzo è stata scattata da Libera nel rapporto Libera Idee, una ricerca sociale, quantitativa e qualitativa, condotta sull'elaborazione di circa 200 questionari.

In Abruzzo la mafia è percepita come fenomeno marginale. Per oltre quattro rispondenti abruzzesi su dieci la presenza della mafia nella propria zona è un fenomeno marginale.

Solo il 22,3% degli intervistati ritiene la mafia un fenomeno preoccupante e la sua presenza socialmente pericolosa. Secondo i rispondenti, tra le attività principali della mafia in Abruzzo vi sono innanzitutto il traffico di stupefacenti (62,7%) e poi, a seguire, appalti truccati (38,8%) e il controllo del lavoro irregolare (31,3%). Altre attività indicate come tipiche delle mafie sul territorio sono la corruzione dei dipendenti pubblici (26,9%), lo sfruttamento della prostituzione (17,9%) e lo smaltimento illecito di rifiuti (16,4%).

Tra i fattori sociali considerati rilevanti per l'adesione a gruppi mafiosi, spicca in Abruzzo l'assenza di istituzioni e di una cultura diffusa della legalità (38,6%). In seconda battuta, sono indicate le difficoltà economiche e in ambito lavorativo (27,7%) nonché il ruolo della famiglia e del contesto di riferimento (26,7%). La percezione della diffusione della corruzione in Abruzzo risulta abbastanza diffusa per il 60,9% del campione mentre il 15,3% la ritiene molto diffusa.

È la sfera politica il principale bersaglio selettivo della sfiducia: il coinvolgimento nella corruzione viene considerato significativo nei confronti di membri del Governo e del Parlamento (57,4%) e dei partiti (49,5%). A seguire quindi i funzionari pubblici che assegnano appalti (39,6%) e poi gli imprenditori (26,2%). Infine, si segnala che in Abruzzo è più elevata del dato nazionale la quota di coloro che indicano tra le figure coinvolte in pratiche corruttive alcuni esponenti del clero (17,8%).

In Abruzzo i motivi principali per cui gli episodi di corruzione non vengono denunciati per timore e sfiducia nelle istituzioni risiedono per lo più in una sostanziale limitata fiducia nelle istituzioni. In particolare: chi potrebbe o dovrebbe denunciare episodi di corruzione ha timore delle conseguenze (75,7% delle risposte). In seconda battuta il timore che l'intero sistema sia corrotto, compresi funzionari che dovrebbero raccogliere le segnalazioni (39,6%). Il dato preoccupante è rappresentato dal 23,3% degli intervistati in Abruzzo, secondo cui il motivo principale della mancata presentazione delle denunce di fronte a fenomeni corruttivi è da ricondursi al fatto di ritenere la corruzione un fenomeno ordinario del sistema.

Colpisce che le azioni ritenute più efficaci da intraprendere per combattere la corruzione si risolvano in atti individuali: denunciare (56,9%). Il dato che vede solo un 17% dichiarare che per contrastare la corruzione sia utile votare i politici onesti è un segnale di sfiducia verso le istituzioni molto preoccupante. Quasi un



---

intervistato su due ritiene che in Abruzzo vi sia la presenza di organizzazioni criminali di origine straniera con caratteristiche similari alle mafie tradizionali italiane.

Consistente è anche la percentuale di coloro che non sono in grado di prendere posizione sul tema (oltre quattro su dieci). La quota di incerti cresce leggermente a fronte di una domanda più precisa circa il tipo di criminalità straniera presente nella regione: oltre la metà del campione afferma infatti di non essere in grado di identificare esattamente l'origine dei gruppi mafiosi stranieri più diffusi nel territorio regionale. Tracoloro che rispondono in modo puntuale alla domanda, invece, prevale l'indicazione della mafia albanese (17,3%) e a seguire quella balcanica (12,2%). In relazione al rapporto tra migrazioni irregolari e mafie, per la metà dei rispondenti un ruolo prevalente è svolto dai gruppi mafiosi tradizionali italiani, mentre per un intervistato su quattro vi è un coinvolgimento maggiore delle mafie straniere.

## 2.3 ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. A tal fine occorre acquisire e interpretare, in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione, sia le principali dinamiche territoriali o settoriali, sia le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione potrebbe essere sottoposta.

Come evidenziato dall'ANAC (cfr. PNA 2022 - approvato dal Consiglio dell'ANAC il 16 novembre 2022), nell'ottica del legislatore del PIAO, l'analisi del contesto interno, al pari dell'analisi del contesto esterno, costituisce presupposto dell'intero processo di pianificazione per guidare sia nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico sia nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO. In altri termini, i dati e le informazioni raccolti in ogni sottosezione del PIAO costituiscono, nella logica della pianificazione integrata, patrimonio comune e unitario per l'analisi del contesto esterno ed interno, attraverso la quale l'amministrazione comprende meglio le proprie caratteristiche e l'ambiente in cui opera.

Posto quanto sopra, e con riguardo alla descrizione della macrostruttura della Giunta Regionale, dell'assetto organizzativo dei relativi Dipartimenti/Servizi Autonomi, Servizi e Uffici e della distribuzione tra gli stessi delle risorse umane, non può che rinviarsi ai dati esposti nelle Sezioni del PIAO a ciò dedicate.

Per quel che qui rileva, si evidenzia che la trasparente ed oggettiva distribuzione delle risorse tra gli uffici della Giunta è presupposto imprescindibile affinché si assicurino le condizioni indispensabili per il corretto agire dell'Amministrazione, scongiurando anche il rischio di irregolarità involontarie.

A tale ultimo proposito, come si è già avuto modo di evidenziare, è altresì indispensabile che l'Amministrazione, assicurata l'idonea organizzazione degli uffici regionali, favorisca, anche attraverso costanti interventi formativi e di aggiornamento del personale, comportamenti organizzativi e professionali consapevolmente orientati all'incremento del benessere del sistema economico e sociale abruzzese. Come è evidenziato anche nel PNA, infatti, un'adeguata attività formativa del personale costituisce uno dei principali strumenti per prevenire e contrastare il verificarsi dei fenomeni corruttivi, nella considerazione che una costante attività di formazione/informazione, anche sulle innovazioni normative intervenute, assicuri una sempre maggiore consapevolezza ed adeguata professionalità riducendo il margine di rischio e rappresenti, altresì, una misura idonea a contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività, instaurando un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

Eventuali modifiche organizzative che dovessero essere adottate successivamente all'adozione del PIAO, ove incidano in maniera rilevante sulle attività di competenza dei Dipartimenti e dei Servizi Autonomi potranno comportare una revisione della mappatura dei processi.

Al fine di garantire il corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo sono state individuate tre Autorità: l'Autorità di Gestione (AdG), l'Autorità di Certificazione (AdC), limitatamente al ciclo di



---

programmazione comunitaria 2014-2020, e l'Autorità di Audit (AdA). L'AdG, l'AdC e l'AdA definiscono di comune accordo le modalità di dialogo più appropriate per l'efficace analisi delle problematiche afferenti al funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e delle relative azioni di miglioramento. In particolare:

- a) *l'Autorità di Gestione* è il Dirigente *pro tempore* del Servizio Autorità di Gestione Unica FESR FSE collocato all'interno del Dipartimento Presidenza – Programmazione - Turismo;
- b) *l'Autorità di Certificazione* è il Dirigente *pro tempore* del Servizio PNRR, aree interne – RESTART e certificazione collocato all'interno della Direzione Generale della Regione;
- c) *l'Autorità di Audit* è il Dirigente *pro tempore* del “Servizio Autonomo Audit”.

L'AdG e l'AdC sono poste in posizione di netta separazione gerarchica e funzionale tra loro, facendo capo a due Dipartimenti regionali distinti. L'AdA risulta costituita in servizio autonomo. Tutte le Autorità dei Programmi sono poste in posizione di netta separazione gerarchica e funzionale.



## 2.4 VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La CE, con nota EGESIF\_14-0021-00 16/06/2014 *"Fondi strutturali e di investimento europei - Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"*, definisce orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi. Con essa, la Commissione esorta le AdG ad adottare un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode. Per quanto concerne i fondi, l'accento deve essere posto su misure antifrode proattive e proporzionate, accompagnate da strumenti efficaci in termini di costi. Tutte le autorità responsabili dei programmi devono impegnarsi a favore di una "tolleranza zero" nei confronti della frode, partendo dall'adozione di una corretta impostazione dai più alti livelli. Una valutazione dei rischi di frode ben mirata, associata a un impegno nella lotta alla frode apertamente espresso, può inviare un chiaro messaggio ai potenziali frodatori.

Semplice, logica e pratica, l'autovalutazione dei rischi di frode effettuata dall'Autorità di Gestione Unica con riferimento ai programmi, in accordo con la nota EGESIF\_14-0021-00 16/06/2014, si è basata su cinque fasi metodologiche principali:

1. quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo);
2. valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo;
3. valutazione del rischio netto, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali, nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);
4. valutazione dell'impatto dei controlli per l'attenuazione del rischio previsti sul rischio netto (residuo);
5. definizione di un obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'autorità di gestione considera tollerabile dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.

L'autovalutazione del rischio frode, realizzata dal Gruppo di autovalutazione interdipartimentale istituito a norma dell'art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013 per l'espletamento delle attività volte all'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate che tengano conto dei rischi individuati nell'attuazione del POR FESR FSE Abruzzo 2014-2020 e dell'art. 74 del Regolamento (UE) 1060/2021 per la predisposizione di misure antifrode efficaci e proporzionate nell'attuazione del POR FESR FSE+ Abruzzo 2021-2027, da ultimo aggiornato condetermina DPA011/62 del 15.10.2024, è stata svolta assumendo come riferimento 4 processi fondamentali che caratterizzano l'attuazione dei Programmi, di seguito elencati:

- I. selezione dei candidati da parte dell'AdG/Responsabili di azione (*"Selezione candidati"*);
- II. attuazione del programma e verifica dei progetti da parte dei beneficiari, ponendo l'accento subappalti pubblici e costo del lavoro (*"Attuazione e verifica"*);
- III. attestazione delle spese da parte dell'autorità di gestione e pagamenti (*"Certificazione e pagamenti"*);
- IV. gestione diretta di contratti di appalto pubblico da parte dell'AdG/Responsabili di azione (*"Aggiudicazione diretta"*).

Di seguito si riporta per ognuno dei processi sopra elencati le azioni da intraprendere, suddivise per tipologie di soggetti (interni ed esterni alla Regione Abruzzo).

Dimostrando un chiaro impegno nella lotta alla frode e alla corruzione, sensibilizzando ai compiti svolti nell'ambito della prevenzione e dell'individuazione, l'AdG intende esprimere l'intendimento di affrontare concretamente procedure amministrative accurate per individuare potenziali frodatori, con l'intento di indurre eventuali cambiamenti di comportamento e di atteggiamento per eliminare il rischio di frode.

A tal fine, attività di ampio respiro nell'ambito della formazione e della sensibilizzazione e lo sviluppo di una cultura "etica" possono essere utili per contrastare eventuali "giustificazioni" a sostegno del comportamento



---

fraudolento.

#### **2.4.1. ELENCO DEI PROCESSI AFFERENTI ALLE AREE DI RISCHIO E RELATIVE AZIONI: SOGGETTI INTERNI ALLA REGIONE ABRUZZO**

##### **2.4.2.**

- 1) *Selezione dei candidati.* Al fine di contrastare gli eventi rischiosi i soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione degli interventi dei programmi, ciascuno per quanto di competenza:
  - 1.1 rispettano i principi dell'integrità, dell'obiettività, dell'affidabilità e dell'onestà;
  - 1.2 attuano nell'ambito dei servizi cui sono preposti le prescrizioni contenute nel PTPC e nei suoi allegati;
  - 1.3 attuano il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici volto ad assicurare, oltre alla qualità dei servizi, anche la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, trasparenza e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
  - 1.4 attuano quanto previsto nei Manuali delle Procedure e nei Si.Ge.Co;
  - 1.5 attuano quanto previsto nel “Piano di Azione per l'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate” di cui all'Allegato I del Documento di “Autovalutazione del rischio frodi” in merito al rischio “False dichiarazioni da parte dei candidati” (SR2);
  - 1.6 attuano il patto di integrità di cui alla DGR n.703/2015;
  - 1.7 applicano il principio della rotazione dei componenti delle Commissioni di valutazione, chevengono selezionati, con un certo grado di casualità, per partecipare a ciascun comitato di valutazione;
  - 1.8 garantiscono la comunicazione nei confronti di tutti i potenziali beneficiari che le struttureregionali per l'attuazione dei programmi adottano un approccio coordinato nella lotta alla frode (ad es. attraverso disposizioni previste nei bandi, contratti, comunicazioni/circolari);
  - 1.9 rendono disponibile il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e il D.P.R. 62/2013 ai beneficiari, modificato ed integrato dal DPR 81/2023, nonché il Codice di comportamento dei dipendenti della Giunta regionale approvato con DGR 983/2018;
  - 1.10 acquisiscono da parte di ogni componente delle Commissioni di valutazione la Dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse di cui alla DGR n. 72/2014, aggiornata ed integrata con DGR n. 580 del 18.09.2023 recante “conflitto di interessi – PNA 2022 – rup – Indirizzi alle Strutture regionali”;
  - 1.11 valutano e provvedono alla segnalazione dei possibili conflitti di interesse;
  - 1.12 applicano il principio di astensione in caso di conflitti di interesse;
  - 1.13 svolgono regolarmente corsi di formazione adeguati per tutto il personale in materia di deontologia, integrità e “Amministrazione trasparente”;
  - 1.14 provvedono alla pubblicazione di tutti gli inviti a presentare candidature; alla registrazione e valutazione conforme ai criteri applicabili a tutte le candidature, alla comunicazione ai candidati di tutte le decisioni in merito all'approvazione/rigetto delle proposte fatte pervenire;
  - 1.15 effettuano la verifica di tutta la documentazione di supporto alle candidature secondo quanto previsto nei Manuali delle Procedure e nei Si.Ge.Co;
  - 1.16 tengono conto dei risultati dei controlli della Guardia di Finanza e degli organi preposti alle verifiche di competenza;
  - 1.17 consultano e alimentano nel caso di misure che costituiscono Aiuti di Stato il Registro Nazionale sugli Aiuti di Stato di cui all'art 52 della L. n. 234/2012, integrato dal D.L. n. 244/2016;



- 
- 1.18 garantiscono il trasferimento di conoscenze specifiche ed adeguata formazione del personale riguardo al rischio frodi e corruzione;
  - 1.19 attuano le misure preventive in caso di presunta frode ed adottano eventuali misure correttive;
  - 1.20 rinviano le segnalazioni di rischio di frode, così come disciplinato nei Manuali delle procedure e nel Si.Ge.Co;
  - 1.21 predispongono gli schemi tipo di incarico, contratto, bando e convenzioni assicurandone l'inserimento di specifiche clausole;
  - 1.22 vigilano sulla corretta applicazione delle procedure di selezione dei beneficiari previste dagli avvisi/bandi;
  - 1.23 si avvalgono delle conoscenze acquisite in precedenza sul beneficiario per adottare una decisione informata in merito alla veridicità delle dichiarazioni e delle informazioni presentate;
  - 1.24 esigono che venga garantito un livello elevato di trasparenza nell'aggiudicazione dei contratti, per esempio mediante la pubblicazione di tutte le informazioni relative ai contratti che non siano sensibili al pubblico;
  - 1.25 partecipano al processo di gestione del rischio, ciascuno per l'area di rispettiva competenza;
  - 1.26 concorrono alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllano il rispetto, da parte dei dipendenti cui sono preposti, della normativa per la prevenzione della corruzione;
  - 1.27 forniscono le informazioni richieste dal Responsabile della prevenzione della corruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
  - 1.28 provvedono al monitoraggio delle attività svolte nel Servizio cui sono preposti;
  - 1.29 danno attuazione alla strategia di comunicazione ed informazione sui programmi;
- 2) *Attuazione del programma e Verifica delle attività.* Al fine di contrastare gli eventi rischiosi i soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione degli interventi dei programmi, ciascuno per quanto di competenza:
- 2.1 rispettano i principi dell'integrità, dell'obiettività, dell'affidabilità e dell'onestà;
  - 2.2 attuano nell'ambito dei servizi cui sono preposti le prescrizioni contenute nel PTPC e nei suoi allegati;
  - 2.3 attuano il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici volto ad assicurare, oltre alla qualità dei servizi, anche la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, trasparenza e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
  - 2.4 attuano quanto previsto nei Manuali delle Procedure e nei Si.Ge.Co;
  - 2.5 attuano il patto di integrità di cui alla DGR n.703/2015;
  - 2.6 attuano la "politica antifrode - Autorità di Gestione Unica FESR/FSE, Organismo Intermedio, PON IOG" di cui all'Allegato II del Documento di Autovalutazione del rischio frodi;
  - 2.7 attuano quanto previsto nel "Piano di Azione Piano di Azione per l'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate" di cui all'Allegato I del Documento di "Autovalutazione del rischio frodi" in merito al rischio "Modifica di un contratto esistente" (IR8);
  - 2.8 informano sui meccanismi di segnalazione delle irregolarità;
  - 2.9 acquisiscono specifiche dichiarazioni da parte degli enti beneficiari;



- 
- 2.10 effettuano il Controllo di primo livello sul 100 % delle operazioni finanziate;
  - 2.11 effettuano verifiche in ordine ai parametri assunti per l'acquisto di beni e servizi;
  - 2.12 implementano il sistema IMS per denunciare le irregolarità in caso di sospetta condotta fraudolenta, secondo quanto previsto nel Manuale delle Procedure;
  - 2.13 con riferimento ai costi sostenuti dal beneficiario per il personale occupato, controllano i curricula delle unità impiegate nel progetto al fine di valutare eventuali discrepanze tra il personale previsto e quello effettivo;
  - 2.14 si avvalgono delle conoscenze acquisite in precedenza sul beneficiario per adottare una decisione informata in merito alla veridicità delle dichiarazioni e delle informazioni presentate, anche attraverso l'uso del software Arachne;
  - 2.15 si avvalgono delle conoscenze acquisite sulle domande fraudolente precedentemente presentate e su altre pratiche fraudolente;
  - 2.16 curano che ciascuno sia consapevole delle conseguenze che comporta la partecipazione ad attività che possano mettere in dubbio la loro integrità, con una chiara descrizione di tali conseguenze e delle relative infrazioni specifiche;
  - 2.17 partecipano al processo di gestione del rischio ciascuno per l'area di rispettiva competenza;
  - 2.18 concorrono alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllano il rispetto, da parte dei dipendenti cui sono preposti, della normativa per la prevenzione della corruzione;
  - 2.19 forniscono le informazioni richieste dal Responsabile della prevenzione della corruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
  - 2.20 provvedono al monitoraggio delle attività svolte nel Servizio cui sono preposti;
  - 2.21 danno attuazione alla strategia di comunicazione ed informazione sui programmi.
- 3) *Certificazioni (ai fini dell'attestazione di spesa) e Pagamenti.* Al fine di contrastare gli eventi rischiosi di soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione degli interventi dei programmi, ciascuno per quanto di competenza:
- 3.1 rispettano i principi dell'integrità, dell'obiettività, dell'affidabilità e dell'onestà;
  - 3.2 attuano nell'ambito dei servizi cui sono preposti le prescrizioni contenute nel PTPC e nei suoi allegati;
  - 3.3 attuano il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici volto ad assicurare, oltre alla qualità dei servizi, anche la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, trasparenza e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
  - 3.4 attuano quanto previsto nei Manuali delle Procedure e nei Si.Ge.Co;
  - 3.5 attuano il patto di integrità di cui alla DGR n.703/2015;
  - 3.6 si avvalgono delle conoscenze acquisite sulle domande fraudolente precedentemente presentate e su altre pratiche fraudolente;
  - 3.7 dispongono del sistema informatico dedicato per la registrazione e la conservazione di informazioni attendibili su ogni operazione, ivi comprese le informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese;
  - 3.8 curano che ciascuno sia consapevole delle conseguenze che comporta la partecipazione ad attività che



---

possano mettere in dubbio la loro integrità, con una chiara descrizione di tali conseguenze e delle relative infrazioni specifiche;

- 3.9 partecipano al processo di gestione del rischio, ciascuno per l'area di rispettiva competenza;
  - 3.10 concorrono alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllano il rispetto, da parte dei dipendenti cui sono preposti, della normativa per la prevenzione della corruzione;
  - 3.11 forniscono le informazioni richieste dal Responsabile della prevenzione della corruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
  - 3.12 provvedono al monitoraggio delle attività svolte nel Servizio cui sono preposti;
  - 3.13 danno attuazione alla strategia di comunicazione ed informazione sui programmi;
- 4) *Aggiudicazione diretta da parte dell'AdG.* Al fine di contrastare gli eventi rischiosi l'AdG:
- 4.1 rispetta i principi dell'integrità, dell'obiettività, dell'affidabilità e dell'onestà;
  - 4.2 attua le prescrizioni contenute nel PTPC e nei suoi allegati;
  - 4.3 attua il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici volto ad assicurare, oltre alla qualità dei servizi, anche la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, trasparenza e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
  - 4.4 attua quanto previsto nei Manuali delle Procedure e nei Si.Ge.Co;
  - 4.5 attua il patto di integrità di cui alla DGR n.703/2015;
  - 4.6 attua la "politica antifrode - Autorità di Gestione Unica FESR/FSE, Organismo Intermedio, PON IOG" di cui all'Allegato II del Documento di Autovalutazione del rischio frodi;
  - 4.7 predisponde gli schemi tipo di incarico, contratto, bando e convenzioni assicurando l'inserimento di specifiche clausole;
  - 4.8 effettua direttamente o attraverso la SUA le verifiche sulle bozze dei capitolati prima dell'avvio delle procedure a titolarità regionale (validazione da parte dell'AdG), chiedendone il parere agli Uffici preposti al controllo di primo livello. Per le procedure a regiaregionale effettua comunque controlli documentali sul 100% delle operazioni, attraverso i controlli di primo livello;
  - 4.9 cura che ciascuno sia consapevole delle conseguenze che comporta la partecipazione ad attività che possano mettere in dubbio la loro integrità, con una chiara descrizione di tali conseguenze e delle relative infrazioni specifiche;
  - 4.10 partecipa al processo di gestione del rischio;
  - 4.11 concorre alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllano il rispetto, da parte dei dipendenti cui sono preposti, della normativa per la prevenzione della corruzione;
  - 4.12 fornisce le informazioni richieste dal Responsabile della prevenzione della corruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
  - 4.13 provvede al monitoraggio delle attività svolte nel Servizio individuato a proprio;
  - 4.14 danno attuazione alla strategia di comunicazione ed informazione sui programmi.



---

E' importante sottolineare che le disposizioni contenute nel Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici trovano applicazione, ove non incompatibili, per tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico ed a qualsiasi titolo e ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'Amministrazione regionale.

A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze e dei beni e servizi, l'Amministrazione regionale inserisce apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenzadel rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.



#### 2.4.3. METODOLOGIA PER LA SEGNALAZIONE DI PRESUNTE FRODI INERENTI AI PROGRAMMI

L'istituzione e la promozione di chiari meccanismi di segnalazione rappresenta un elemento fondamentale della prevenzione.

Le segnalazioni di illeciti sono inviate utilizzando il canale differenziato e riservato tramite indirizzo di posta elettronica dedicata [PuntoContattoUE@regione.abruzzo.it](mailto:PuntoContattoUE@regione.abruzzo.it).



### 3. ARACHNE – STRUMENTO DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE

La modernizzazione della raccolta, della conservazione e dell'analisi dei dati rappresenta un'opportunità per la lotta alla frode e per individuare situazioni potenzialmente ad alto rischio, anche prima dell'erogazione del finanziamento.

Il processo di valutazione del rischio di frode relativo alle singole operazioni, infatti, può beneficiare della sempre maggiore sofisticazione nelle procedure di raccolta, archiviazione e analisi dei dati (*Computer Assisted Tools & Techniques, CATTs*), che permettono oggi il controllo incrociato delle informazioni in possesso di altre organizzazioni del settore pubblico o privato e la rilevazione di potenziali situazioni ad alto rischio, anche prima della concessione del finanziamento.

Nell'ottica di sfruttare appieno tali potenzialità, la Regione Abruzzo ha scelto di servirsi del software Arachne.

Si tratta di uno strumento informatico di valutazione del rischio, sviluppato dalla CE (DG Regio e DG occupazione) e messo a disposizione degli Stati Membri dell'UE, utile per individuare in maniera efficace ed efficiente i beneficiari, i contraenti, i contratti ed i progetti più rischiosi, e necessario per effettuare le verifiche di gestione svolte dalle AdG ai sensi dell'art. 124 par. 5 lett. c) RDC.

Tale strumento, nel rispetto del trattamento di specifiche categorie di dati, consente, infatti, di effettuare una verifica incrociata dei dati per individuare situazioni potenzialmente ad alto rischio, anche prima dell'erogazione del finanziamento. Essendo uno strumento di classificazione del rischio, può aumentare l'efficienza della selezione dei progetti, delle verifiche di gestione e degli audit, nonché potenziare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi.

Un corretto uso di ARACHNE sarà considerato dalla CE una buona pratica per individuare i "cartellini rossi" e proporre misure mirate di lotta alla frode.

Dal punto di vista tecnico, Arachne raccoglie i dati provenienti dalle autorità di gestione del POR FSE e del FESR e da fonti esterne. Tali dati riguardano persone giuridiche e persone fisiche. Le categorie di dati personali trattati sono le seguenti:

1. *Dati provenienti dall'Autorità di gestione del POR FSE e del POR FESR:*

- beneficiari: nome, indirizzo, partita Iva, numero di dipendenti, fatturato
- partner dei progetti: nome, indirizzo, partita Iva, fatturato
- appaltatori e subappaltatori: nome, indirizzo, partita Iva, fatturato
- fornitori di servizi: nome
- membri dei consorzi: nome, indirizzo, partita Iva, fatturato
- esperti per i contratti di servizio: nome, data di nascita
- persone coinvolte: nome, data di nascita, funzioni;

2. *Fonti di dati esterne quali:*

- a) ORBIS. Esso fornisce informazioni dettagliate e confrontabili di oltre 200 milioni di aziende e società di tutto il mondo (informazioni finanziarie, azionariato e partecipazioni, anagrafica completa: ragione sociale, indirizzo, anno di costituzione,) ecc. raccolte da dati pubblicamente disponibili, quali le relazioni annuali ufficiali o i bilanci presentati agli organismi diregolamentazione:
- informazioni su imprese: informazioni finanziarie, indirizzo, dati storici
  - azionisti/direzione/personale: nome, data di nascita, funzioni.



b) WORLD COMPLIANCE. Esso fornisce informazioni aggregate (ricevute da autorità regolamentari e governative, ad eccezione dell'elenco dei media avversi) su:

- profili di persone politicamente esposte (PEP), membri della loro famiglia e collaboratoristretti;
- lista di sanzioni, tra cui privati e società che presentano il grado di rischio più elevato;
- lista delle misure di esecuzione, comprese le informazioni ricevute dalle autorità di regolamentazione e governative e il contenuto delle azioni e dei richiami nei confronti di persone e imprese;
- monitoraggio di giornali e riviste per la raccolta di informazioni rilevanti sui rischi (compresa informazioni provenienti dai principali giornali online dei paesi dell'Unione europea e dei paesiterzi).

Il sistema elabora bimestralmente i dati, restituendo l'elenco dei progetti maggiormente a rischio sulla base di 7 categorie di rischio che aggregano oltre 100 valori di indicatori individuali di seguito riportate:

1. Appalti – Indicatori di rischio sul processo di appalto;
2. Gestione dei contratti – Verifica degli aspetti di gestione contrattuale del progetto;
3. Ammissibilità – Verifica del periodo di ammissibilità e dell'esistenza di appaltatori e subappaltatori;
4. Performance – Verifica della coerenza degli indicatori settoriali dell'attività con il valore di riferimento;
5. Concentrazione – Verifica incrociata sulla presenza dei soggetti su più progetti e programmi;
6. Ragionevolezza – Verifica sulla ragionevolezza e logicità dei dati progettuali;
7. Alert di rischio reputazionale e frode.

Il sistema restituisce tutte le informazioni inerenti il livello di rischiosità di ogni beneficiario, contraente, contratto e progetti analizzati, in un indicatore di «rischio globale» che è dato dalla media di tutte le 7 categorie di rischio sopra elencati assegnando un punteggio di “rischio complessivo” compreso in un range che varia tra 0 e 50, dove 50 rappresenta il livello di rischio massimo individuato dal Sistema.

Ogni punteggio è rappresentato, oltre che da un valore numerico, anche da un indicatore in stile a LED che da verde (nessun rischio) diventa rosso (rischio massimo). I punteggi non calcolati sono rappresentati da un segno – (meno) e da un LED grigio (cfr. figura di seguito riportata).



Gli indicatori di rischio sono calcolati e aggiornati ogni settimana per ciascun progetto se vi sono dati disponibili e se:

- il progetto è aperto;
- il progetto è chiuso da meno di 6 mesi;
- il progetto viene aggiornato o si raccolgono informazioni per la prima volta (progetto nuovo modificato oppure raccolta di dati relativi al progetto quali fatture o contratti).



---

I progetti che sono in stato "Chiuso" da più di 6 mesi non sono oggetto di nuovi calcoli.

I progetti con stato "Revocato" non sono oggetto di nuovi calcoli e vengono completamente rimossi dai calcoli degli indicatori di rischio.

L'Autorità di Gestione, utilizzando Arachne, accetta di aderire ai principi della "Carta per l'introduzione e l'applicazione dello strumento di valutazione del rischio di Arachne nelle verifiche di gestione". In particolare accetta:

- di integrare lo strumento di valutazione del rischio Arachne come una delle misure antifrode ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera c) dell'RDC, rafforzando l'efficienza e l'efficacia e prevenendo le irregolarità, nonché
- di integrare lo strumento di valutazione del rischio Arachne nei propri processi di verifica della gestione, in conformità con le procedure che l'autorità di gestione ha deciso di attuare.

Le elaborazioni fornite dal sistema Arachne, finalizzate al calcolo del rischio, saranno soggette ai vincoli di protezione dei dati e non saranno pubblicate né dall'Autorità di Gestione, né dai Servizi della Commissione Europea.

Nello specifico, il trattamento dei dati esterni rientra nel campo di applicazione dell'art. 10, paragrafo 5, del Regolamento (CE) 45/2001 ed è utilizzato esclusivamente al fine di individuare i rischi di frode e le irregolarità relativamente a beneficiari, contraenti, contratti e progetti, sia in fase di approvazione del progetto che nelle fasi di attuazione dello stesso.

La base informativa messa a disposizione da Arachne è pensata per essere impiegata nelle fasi di gestione delle operazioni cofinanziate, precedenti alla certificazione, in particolare, nell'ambito delle procedure di selezione delle operazioni e nell'ambito del campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo di primo livello. Sia pur ideato prioritariamente a beneficio delle Autorità di Gestione, sia lo strumento che gli esiti conseguiti attraverso il suo utilizzo possono essere utilmente consultati dalle AdA per le proprie attività di audit, ivi inclusa la "supervisione" delle misure messe in campo dall'AdG in materia di prevenzione delle irregolarità e frodi.

L'utilizzo dell'analisi di rischio per operazione attraverso Arachne è oggetto di analisi nell'ambito del gruppo di autovalutazione del rischio antifrode.

In attesa dell'elaborazione delle linee guida nazionali per il corretto uso di Arachne, l'Autorità di Gestione del POR FESR e FSE e del PR FESR e FSE+ si avvale del supporto di Arachne nell'ambito dei controlli di primolivello, per individuare, eventualmente, nell'ambito della procedura di campionamento dei progetti da sottoporre a verifica in loco, le operazioni da estrarre in via prioritaria.

In presenza di indicatore di *rischio globale rosso (rischio massimo)*, il progetto viene inserito di default nel campione dei controlli in loco ed i responsabili dei controlli di primo livello procedono all'apertura e gestione del "caso" e ne danno comunicazione al RdA.

Al fine di favorire l'uso di Arachne l'Autorità di Gestione del POR FESR e FSE e del PR FESR FSE è responsabile del coordinamento e supervisione del processo di "*richiesta profilatura utenti - Sistema comunitario antifrode Arachne*".

Informazioni dettagliate sugli aspetti funzionali e tecnici relative all'utilizzo di Arachne sono contenute all'interno dell'apposito Manuale Utente. L'AdG procederà ad emanare specifiche circolari applicative al fine di favorire la diffusione e l'uso del software Arachne.