



Servizio di valutazione dell'impatto della normativa anti-corrruzione nell'attuazione del POR FESR 2014 - 2020

Primo prodotto_rev1

Novembre 2018

Sign s.r.l.

00144 Roma, Italia

Viale America, 111

Tel. +39 06 56.33.76.14

Sommario

1.	Premessa.....	3
2.	Analisi della normativa oggetto della valutazione	3
2.1	Il Regolamento (UE) 1303/2013	3
2.2	Documenti di indirizzo redatti dalla Commissione	7
2.3	La normativa sugli appalti.....	10
2.4	La legge 6 novembre 2012 n.190	11
2.5	La normativa regionale.....	12
2.6	Il sistema informatico ARACHNE	16
3.	Ricaduta della normativa sull'attuazione del POR FESR 2014 - 2020.....	18
4.	Definizione della metodologia di stima degli oneri amministrativi	24
4.1	Introduzione	24
4.2	La metodologia utilizzata	25
4.3	I risultati delle interviste.....	29
4.4	La misurazione dei costi.....	61
4.5	La sperimentazione	65

1. Premessa

Il presente documento riporta i risultati delle analisi attinenti al primo prodotto di ricerca, che in base al Capitolato d'Oneri hanno riguardato:

- *Analisi della normativa oggetto di valutazione.* È stato realizzato l'inquadramento del contesto normativo in oggetto, esteso alla normativa in materia di valutazione dei rischi (frodi, irregolarità), previsti dalla regolamentazione europea dei fondi SIE del periodo 2014 – 2020;
- *Ricaduta della normativa nell'attuazione del POR FESR 2014 – 2020.* Si è proceduto a verificare l'impatto della normativa sugli uffici regionali e sugli uffici dei beneficiari pubblici;
- *Definizione della metodologia di stima degli oneri amministrativi.* Attraverso un'indagine di campo, mediante interviste ad un campione di soggetti coinvolti nell'attuazione del POR FESR, sono state individuate le aree del sistema di gestione e controllo dove si ritiene più rilevante il manifestarsi di rischi, nonché le misure che gli stessi soggetti adottano per contrastare tali eventi. Si è proceduto inoltre a rilevare, sempre in base alla percezione dei soggetti intervistati, le tipologie di costi da sostenere e di conseguenza gli oneri amministrativi; infine, si propone una metodologia per la stima degli stessi costi e per la sperimentazione pilota che sarà oggetto del secondo report.

2. Analisi della normativa oggetto della valutazione

2.1 Il Regolamento (UE) 1303/2013

Ai fini della nostra analisi, gli articoli più rilevanti sono il 122 ed il 125.

L'articolo 122 Responsabilità degli Stati membri definisce al primo comma che gli Stati membri garantiscono che i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi siano istituiti conformemente agli articoli 72, 73 e 74.

Più significativo il comma 2

2. Gli Stati membri prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi informano la Commissione delle irregolarità che superano i 10 000 EUR di contributo dei fondi e la informano sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari.

(...) in particolare in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive sono notificate alla Commissione.

Successivamente, per dare attuazione alle indicazioni di questo articolo, sono stati pubblicati altri documenti di riferimento:

- Regolamento Delegato (UE) 2015/1970 che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al FESR, al FSE, al Fondo di coesione e al FEAMP (comunicazioni OLAF).
- Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1974 che stabilisce la frequenza e il formato delle segnalazioni di irregolarità riguardanti il FESR, FSE, Fondo di coesione e FEAMP (comunicazioni OLAF).
- Documento dell'OLAF Ares (2017) 5692256 del 21/11/2017 “Manuale sulla segnalazione delle irregolarità nell’ambito della gestione concorrente” - 2017

Questa normativa in particolare impatta sulle seguenti aree / processi:

- attività di controllo di I livello in capo alle strutture dell'AdG (sia verifiche documentali desk sia controlli in loco);
- processi relativi alla gestione delle irregolarità / delle frodi (a prescindere dall'origine della segnalazione di irregolarità o frode) e delle procedure di recupero dei contributi indebitamente corrisposti.

Le azioni correlate all'applicazione della norma possono essere così sintetizzate:

- procedure/adempimenti dedicati: 1) procedure per identificare le irregolarità/frodi che hanno le caratteristiche per essere segnalati all'OLAF; laddove rilevato opportuno, obbligo di segnalazione (prima segnalazione) delle irregolarità accertate/delle frodi entro le tempistiche previste dai Regolamenti, attraverso il sistema informatico dedicato e protetto “IMS”, gestito direttamente dagli uffici OLAF della CE con il coordinamento di uffici a livello centrale di ciascun SM (per l'Italia il Comitato antifrode istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri). Il set di informazioni da inserire è ampio e la logica del data-entry non sempre immediata: si rendono necessarie una consultazione frequente della Manualistica specifica (a volte in lingua inglese) o più spesso un'interlocuzione diretta con i referenti OLAF dei singoli PO, che sono militari del Nucleo della Guardia di Finanza che supporta il Comitato Antifrode anche nelle attività di assistenza tecnica alle AdG dei PO; 2) obbligo di aggiornamento trimestrale dei dati sulle irregolarità accertate/le frodi che sono state oggetto di una prima segnalazione; gli aggiornamenti trimestrali possono continuare per anni, di norma finché non si completa la restituzione del contributo revocato da parte del beneficiario (talvolta coinvolto in procedimenti amministrativi o penali) o comunque finché l'AdG non decide di decertificare l'importo irregolare, in modo da detrarlo dalle risorse del bilancio comunitario; 3) istituzione di procedure per garantire la trasmissione delle informazioni sulle irregolarità fra le strutture coinvolte, interne o esterne all'AdG (es. uffici dell'Avvocatura regionale); 4) assegnazione di personale adeguatamente preparato alla gestione delle schede OLAF; 5) procedura di accredito con autorizzazione da parte degli uffici OLAF, attraverso gli uffici del Comitato Antofrode, del personale incaricato dalle AdG per l'accesso al sistema IMS (con credenziali diverse: “creatore” di scheda, per l'alimentazione di tutte le informazioni richieste dal format della scheda OLAF, “sub-manager” per la verifica, e validazione e invio della scheda OLAF al Comitato antifrode,

che effettua le sue ulteriori verifiche di competenza e si occupa del successivo inoltro agli uffici OLAF della CE).

- produzione atti: eventuale nomina da parte dell'AdG del personale incaricato dell'alimentazione delle schede OLAF sul sistema IMS.
- predisposizione documentazione o manualistica: descrizione sul SIGECO del PO delle procedure di gestione delle irregolarità/delle frodi e delle comunicazioni periodiche alla CE. Elaborazione di piste di controllo dove si rendono evidenti le procedure attivate al fine di segnalare all'OLAF i casi di irregolarità/frode.
- obblighi di formazione/aggiornamento del personale: partecipazione agli incontri formativi organizzati dal COLAF, il Comitato antifrode istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; studio della manualistica per l'utilizzo del sistema IMS, che è in continuo aggiornamento.
- predisposizione di sistemi/supporti informatici dedicati: i dati sulle irregolarità sono veicolati attraverso un sistema informatico protetto a cui si accede tramite richieste formali e autorizzazioni. Tale sistema richiede l'installazione di certificati specifici nel computer che rendono possibile la connessione ad IMS. I certificati vanno regolarmente sostituiti (installazione periodica degli aggiornamenti). Il sistema IMS non dialoga coi sistemi informatici di gestione dei PO. Il sistema è predisposto per consentire un'agevole esportazione delle schede OLAF caricate in formato xls. Alla luce dell'aggiornamento trimestrale obbligatorio, è dunque richiesta una periodica esportazione ed importazione sul sistema informatico del PO delle schede OLAF "aperte".

L'articolo 125 Funzioni dell'Autorità di Gestione definisce al quarto comma

L'Autorità di Gestione (...) istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati.

Al fine di soddisfare le disposizioni contenute in tale articolo, è stato adottato **l'EGESIF_14-0021-00 del 16.06.2014 "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"**, per guidare le AdG nell'effettuazione di un esercizio di autovalutazione dei rischi di frode.

L'effettuazione dell'esercizio di autovalutazione del rischio di frode è un'attività di analisi molto capillare, che richiede uno sforzo organizzativo e metodologico considerevole e che coinvolge strutture e uffici diversi, avendo per oggetto tutti i processi collegati alla gestione del PO, ovvero i 4 macroprocessi così come individuati dall'EGESIF di riferimento, che sono i seguenti:

- selezione dei candidati
- attuazione del programma e verifica delle attività
- certificazione e pagamenti
- aggiudicazione diretta da parte dell'AdG

Tale attività può risolversi in una valutazione della adeguatezza e dell'efficacia delle procedure esistenti all'interno dell'amministrazione/delle strutture dell'AdG, OI, AdC, oppure può condurre alla decisione di predisporre un piano d'azione (con attività e tempistiche definite) per

introdurre ulteriori misure di contenimento del rischio all'interno dei processi la cui analisi abbia evidenziato criticità elevate.

Le azioni correlate all'applicazione della norma possono essere così sintetizzate:

- procedure/adempimenti dedicati: istituzione di un gruppo di lavoro formalmente incaricato dell'esecuzione di esercizi periodici di auto-valutazione del rischio di frode; istituzione di un regolamento interno al gruppo di lavoro, pianificazione di incontri e sedute del gruppo, coordinamento del lavoro; adattamento dello strumento metodologico suggerito dall'EGESIF alle peculiarità dell'amministrazione e delle specificità del POR Toscana e approvazione di una versione opportunamente adeguata. Impegno a ripetere l'esercizio di autovalutazione del rischio di frode di norma annualmente e comunque in presenza di modifiche sostanziali all'impianto del SIGECO o nel caso di accertamento di casi di frode.
- produzione atti: atto di nomina/formalizzazione di un gruppo di lavoro, denominato "Gruppo di valutazione del rischio di frode", atto di adozione dell'analisi prodotta (con la valorizzazione dei rischi considerati) in esito all'esercizio di autovalutazione del rischio di frode.
- predisposizione documentazione o manualistica: elaborazione dello strumento di valutazione del rischio di frode adeguato al contesto di riferimento, compilazione dello stesso con valorizzazione, per ciascun sotto-processo considerato, dell'iniziale rischio lordo e del rischio netto in considerazione dei controlli e delle misure di mitigazione del rischio esistenti. Redazione di una relazione descrittiva delle attività svolte nell'ambito dell'esercizio di autovalutazione, con illustrazione del metodo seguito e giustificazione" dei punteggi attribuiti a ciascun sotto-processo in base al contesto di riferimento. Descrizione delle misure antifrode istituite in un paragrafo specifico del SIGECO (punto 2.1.4), elaborazione di piste di controllo dove si rendono evidenti le procedure attivate al fine di prevenire e correggere il rischio di frode.
- obblighi di informazione: le misure antifrode previste dall'EGESIF 14-0021-00 prevedono anche un impegno da parte dell'AdG a diffondere la cultura della prevenzione delle frodi fra il personale.

In ultimo, l'articolo 125 Funzioni dell'Autorità di Gestione definisce al quinto e sesto comma

5. Le verifiche() ai sensi del par. 4, primo comma, lettera a), comprendono le seguenti procedure: a) verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari; b) verifiche sul posto delle operazioni. La frequenza e la portata delle verifiche sul posto sono proporzionali all'ammontare del sostegno pubblico ad un'operazione e al livello di rischio individuato da tali verifiche e dagli audit effettuati dall'AdA per il sistema di gestione e controllo nel suo complesso.

6. Le verifiche sul posto di singole operazioni ai sensi del par. 5, primo comma, lettera b), possono essere svolte a campione.

La norma impatta sulla fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controlli in loco.

Le azioni correlate all'applicazione della norma possono essere così sintetizzate:

- procedure/adempimenti dedicati: elaborazione di un metodo di campionamento che rispetti il principio di proporzionalità in base al quale la portata e la frequenza delle verifiche siano proporzionali al livello di rischio associato all'operazione; opportuna documentazione del metodo di campionamento applicato; riesame annuale dell'analisi del rischio e della metodologia di campionamento; per ciascun campionamento effettuato, conservazione della documentazione di supporto che descriva la metodologia utilizzata e indichi le operazioni selezionate per il controllo
- predisposizione documentazione o manualistica: il metodo di campionamento deve essere descritto nelle procedure contenute nel Manuale di Gestione dell'AdG e degli OI; la procedura deve essere periodicamente rivista/aggiornata
- predisposizione di sistemi/supporti informatici dedicati: il sistema informatico di gestione di ciascuna AdG deve contenere una sezione in cui siano tracciate tutte le attività collegate ai controlli di I livello e ai loro esiti.

2.2 Documenti di indirizzo redatti dalla Commissione

A livello di indirizzo, quindi non a carattere prescrittivo, è interessante riportare il contenuto di alcuni documenti di lavoro elaborati dalla Commissione e dall'OLAF, che possono essere utili all'AdG e ai soggetti attuatori per fronteggiare le situazioni nelle quali si manifestano rischi di frode e/o corruzione.

Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC (COCOF 09/0003/00-IT)

La Commissione Europea, al fine di sensibilizzare gli Stati a rafforzare i propri sistemi di gestione e meglio individuare e prevenire le frodi, partendo dall'assunto che è l'elemento di inganno intenzionale che distingue la frode dal termine più generale di "irregolarità", identifica tre fattispecie di frode:

- Manipolazione intenzionale di rendiconti finanziari;
- Qualunque tipo di indebita percezione di attivi materiali o immateriali;
- Corruzione.

La responsabilità nell'individuazione e prevenzione delle frodi è indicata in capo all'Autorità di Gestione, in associazione con i revisori. Nel documento vengono elencate e analizzate diverse tipologie classiche di frode, sulle quali è richiesto agli Stati di potenziare i propri sistemi di management e revisione per evitare e/o risolvere i comportamenti fraudolenti. Questi sono: pagamenti illeciti, influenza illecita, conflitto di interessi non dichiarato, offerte concordate, divisione del mercato, offerte poco equilibrate, manipolazione dei capitolati, fughe di dati relativi alla gara, manipolazione delle offerte, fonte unica di fornitura non giustificata, suddivisione degli acquisti, mescolanza di contratti, imputazione errata dei costi, pratiche tariffarie incomplete, mancato rispetto del capitolato d'oneri, fatture false, gonfiate o doppie, fornitori di servizi fantasma, sostituzione dei prodotti.

Raccolta di casi anonimizzati – Azioni strutturali (OLAF)

In questa guida, attraverso una serie di analisi di caso, si pone l'obiettivo di sensibilizzare al problema della frode e sostenere il concetto di "impermeabilità alla frode". Sulla base dell'analisi effettuata nell'ambito delle ultime tre relazioni annuali della Commissione (per gli anni 2007-2009) in relazione alla tipologia di frode e irregolarità nel settore delle azioni strutturali, sono state messe in evidenza le seguenti tipologie: l'irregolarità più frequente è rappresentata dalle "spese non ammissibili" e la seconda dalla "violazione delle norme sugli appalti pubblici"; le "falsificazioni di documenti" sono state rilevate in numerosi Stati membri; il tasso globale di frodi è valutato a 0,25% dei pagamenti effettuati per l'intero periodo di programmazione.

Quattro sono le tipologie di indicatori del rischio di frode identificate:

- Indicatori amministrativi (carenze di gestione e carenze di controllo);
- Indicatore geografico (la maggior parte dei sospetti di frode è stata individuata nelle zone attorno alle capitali, nelle zone più ricche e in quelle meno sviluppate);
- Indicatori economici e sociali: i settori che sembrano più esposti di altri al rischio di frode sono quello edilizio, dello smaltimento dei rifiuti e, in alcuni paesi, del turismo;
- Indicatori specifici (in relazione a una situazione tipica per ciascuno Stato membro, ma anche alle regioni all'interno degli Stati membri, è possibile elaborare indicatori specifici).

Sulla base delle valutazioni dei rischi di frode condotte finora vengono formulate alcune proposte tra cui l'introduzione da parte degli Stati membri di procedure centralizzate specifiche per gli appalti riguardanti la selezione di "personale preposto ai controlli" e l'istituzione di "linee di assistenza telefonica" nazionali o regionali che consentano alle persone di comunicare i propri sospetti.

Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali - Guida pratica per i dirigenti (OLAF)

La guida, rivolta ai dirigenti e ai funzionari delle autorità di gestione e delle amministrazioni aggiudicatrici, offre una serie di raccomandazioni in materia di individuazione e gestione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto finanziate con i fondi dell'UE. Innanzitutto vengono definite le caratteristiche di un documento strategico sui conflitti di interessi nelle procedure d'appalto che dovrebbe:

- includere un capitolo specifico dedicato alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi;
- includere il riferimento ai doni e all'ospitalità;
- garantire che l'organismo conservi la documentazione di eventuali conflitti di interessi per dimostrare le modalità e le azioni adeguate con cui tali conflitti sono stati affrontati;
- includere il riferimento alle sanzioni previste per i conflitti di interessi non dichiarati;
- includere un allegato contenente esempi comuni di tali conflitti;
- affrontare la questione dei casi in cui un membro del personale lascia un'organizzazione del settore pubblico.

Le autorità di gestione dovrebbero esigere dalle amministrazioni aggiudicatrici l'introduzione di una procedura riguardante le dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi nel quadro delle

loro procedure d'appalto. È di fondamentale importanza che tutti i membri del personale delle autorità di gestione e dei beneficiari che gestiscono procedure d'appalto siano messi a conoscenza di eventuali e potenziali situazioni di conflitto di interessi, delle implicazioni e del modo di procedere in questi casi, nonché delle potenziali sanzioni previste. Inoltre la formazione continua può mantenere e accrescere la sensibilizzazione del personale e quindi far sì che esso sia sempre consapevole di possibili nuove situazioni di conflitto di interessi. Tuttavia, la direzione dovrebbe istituire specifici ed efficaci meccanismi di monitoraggio e di individuazione di eventuali violazioni della normativa relativa ai conflitti di interessi e applicare le sanzioni del caso. Dovrebbe altresì definire una chiara catena delle responsabilità oltre a meccanismi di controllo efficaci.

La dichiarazione di assenza di conflitti di interessi deve essere verificata. Le verifiche effettuate dipenderanno dalla capacità e dalle risorse dell'autorità di gestione e/o dell'amministrazione aggiudicatrice. Le verifiche dovrebbero essere proporzionate e riuscire a conciliare la necessità di verificare con quella di semplificare le cose e ridurre l'onere amministrativo sui beneficiari, tenendo conto del valore dell'appalto, sia esso disciplinato o meno dalle norme sugli appalti pubblici. Oltre ai controlli basati sulle liste di controllo, altri controlli dovrebbero basarsi sulla dichiarazione di assenza di conflitti di interessi del funzionario, prendendo in considerazione dati e informazioni provenienti dall'organizzazione stessa, da altre organizzazioni e da fonti aperte.

Il documento infine analizza i segnali di avvertimento (es. pressioni sul comitato di valutazione) proponendo diversi suggerimenti operativi per individuare per tempo i segnali e per fronteggiarli in modo efficace.

Individuazione di frodi documentali nel quadro delle azioni strutturali - Guida pratica per le autorità di gestione (OLAF)

La guida affronta il tema delle frodi documentali, ovvero quell'evento che accade quando viene alterata la verità in merito a un documento. I documenti considerati sono quello originale, la copia autentica, la copia semplice e la sua versione elettronica. Possono esistere diversi segnali di avvertimento di frode documentale. Queste possono trovarsi nel formato dei documenti, nel loro contenuto, nelle circostanze di emissione del documento, nelle incongruenze tra i documenti e le informazioni disponibili.

Il migliore metodo di individuazione consiste nel confrontare un documento contraffatto con la realtà: è il modo più rapido e pratico di ottenere i risultati migliori in un'attività come quella dell'individuazione in cui il fattore tempo svolge un ruolo determinante. Controlli adeguati andrebbero effettuati per rispondere alle seguenti domande:

- Le società coinvolte in un'operazione economica esistono realmente?
- L'ente pubblico in questione ha realmente rilasciato questo documento?
- Chi sono realmente le persone che avrebbero partecipato a un'attività?
- Chi è il reale proprietario di un bene?

Il report individua successivamente le tipologie tipiche di frode documentale per settore. Per quanto riguarda la consegna di prodotti le principali sono la mancata consegna dei prodotti o la consegna parziale dei prodotti, la consegna di prodotti di qualità inferiore al prezzo pattuito per

una qualità superiore, la consegna di prodotti di seconda mano al posto di prodotti nuovi al medesimo prezzo.

Nell'edilizia le tipologie tipiche sono la mancata esecuzione dei lavori o il completamento parziale dei lavori, l'esecuzione di lavori non corrispondenti a quelli indicati nelle specifiche tecniche, che vengono comunque fatturati al prezzo previsto, la presentazione di fatture da parte di società subappaltatrici inesistenti o che non svolgono in realtà alcuna attività commerciale, l'imposizione di prezzi eccessivi. Infine, nel settore della formazione, conferenze, seminari, missioni le tipiche tipologie di frode in questo settore sono l'imposizione di prezzi eccessivi e la falsificazione dell'elenco dei partecipanti per coprire l'inammissibilità di un evento.

I controlli effettuabili sono principalmente i controlli incrociati tramite banche dati, i controlli sul posto e i controlli incrociati tramite banche dati

2.3 La normativa sugli appalti

Il Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (**Codice degli Appalti e delle Concessioni**), modificato dal Decreto Legislativo 56/2017 (Codice dei contratti pubblici), è rilevante per l'obbligo delle AdG di verificare la correttezza e regolarità delle procedure in materia di appalti e contratti pubblici (sia nei confronti di beneficiari pubblici che attuano gli interventi con procedure di appalto e sono quindi stazioni appaltanti sia nei confronti delle "proprie" strutture che si occupano di acquisizioni dirette) per le operazioni attuate attraverso appalti pubblici.

Ad esso sono collegati i documenti di fonte Autorità Nazionale Anti Corruzione e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ovvero: atti interpretativi, linee guida, determinazioni e bandi tipo finalizzati ad offrire indicazioni interpretative e operative agli operatori del settore (stazioni appaltanti, imprese esecutrici, organismi di attestazione) in merito all'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Inoltre, è di interesse il documento "Appalti pubblici – Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai fondi strutturali e d'investimento europei", redatto dai servizi della CE di concerto con la BEI.

Questa normativa / documentazione ha impatto su:

- Verifiche di gestione/procedurali desk sulle spese rendicontate da beneficiari pubblici che sono stazioni appaltanti. Verifiche specifiche sulla conformità delle procedure di appalto adottate rispetto alle disposizioni previste dalla normativa vigente. Queste verifiche comportano l'acquisizione, da parte dell'AdG, di tutta la documentazione di supporto collegata alle procedure di appalto adottate dal beneficiario e il suo caricamento sul sistema informatico di gestione del PO (per le verifiche di AdC e AdA). Trattasi di attività molto impegnativa in termini di tempo dedicato, in particolare laddove il numero dei beneficiari pubblici sia ragguardevole.
- Controlli in loco: verifiche ulteriori rispetto a quelle effettuate on desk, al fine di constatare l'effettiva presenza dell'opera/del bene/della prestazione e la sua corrispondenza alla documentazione prodotta e rendicontata.

Le azioni correlate all'applicazione della norma possono essere così sintetizzate:

- predisposizione documentazione o manualistica: predisposizione di un set di checklist per condurre e tracciare le verifiche sul rispetto del codice degli appalti. Le checklist necessariamente devono essere articolate in modo specifico in funzione delle singole procedure esaminate. Si tratta di un'attività molto laboriosa e che richiede elevata competenza; aggiornamento periodico delle check-list per recepire la normativa in continua evoluzione. Introduzione sul SIGECO delle procedure che l'AdG attua in relazione alle verifiche in tema di appalti. Indicazione delle verifiche in tema di appalti nelle piste di controllo del PO.
- obblighi di formazione/aggiornamento del personale: aggiornamento delle conoscenze del personale (corsi di formazione periodici) che è coinvolto nei controlli sulle procedure di appalto, corsi periodici di formazione per seguire l'evoluzione della normativa di riferimento

2.4 La legge 6 novembre 2012 n.190

La Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” specifica gli obblighi relativi alla prevenzione e alla repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione. Sono documenti correlati:

- Il Piano Nazionale Anticorruzione PNA, approvato con la deliberazione n. 72 dell'11 settembre 2013 dalla “Commissione Indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT)”, che, a seguito del D.L. 90 del 2014, è stata ridenominata “Autorità Nazionale Anticorruzione”.
- la Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 dell'ANAC, recante “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”, che fornisce indicazioni integrative e interpretative rispetto ai contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione soprarichiamato.
- la delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 recante “Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione”.
- la delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017, ad oggetto “Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione”.

Tutti i processi della PA sono interessati dall'applicazione della normativa anticorruzione. Per quanto riguarda le procedure che impattano sulle AdG, si rilevano le seguenti:

- Acquisizione di servizi di consulenza, affidamenti diretti
- Acquisizione di servizi di consulenza, affidamenti con gara
- Acquisizione di servizi, tramite convenzione operativa, da società in house
- Acquisizione di servizi, con contratto di servizio, da società in house
- Controlli in loco di I livello
- Nomina dei membri dei nuclei di valutazione
- Nomina dei membri del Comitato di Sorveglianza

Le azioni correlate all'applicazione della norma possono essere così sintetizzate:

- procedure/adempimenti dedicati: (non di competenza dell'AdG, ma della PA che la "ospita") Piani triennali di prevenzione della corruzione, Catalogo dei processi amministrativi a rischio di corruzione; Codice di comportamento dei dipendenti pubblici; Codici disciplinari;
- Procedure che riguardano specificatamente il sistema di gestione e controllo:
 - Verifiche sull'assenza di conflitto di interessi, o su incompatibilità/cumulo di impieghi del personale
 - Verifiche sull'assenza di conflitto di interessi dei membri del comitato di sorveglianza; richiesta di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interessi
 - Verifiche sull'assenza di conflitto di interessi dei membri dei nuclei di valutazione delle procedure di gara/dei bandi del POR; richiesta di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interessi
 - Rotazione/alternanza degli esperti nominati nei nuclei di valutazione delle procedure di gara/dei bandi del POR
 - Doppio controllo sulle procedure di appalto, basato su una iniziale auto-verifica del beneficiario/stazione appaltante, a cui segue una verifica in sede di controllo di I livello

2.5 La normativa regionale

Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018 / 2020 per gli Uffici della Giunta Regionale

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018/2020 è stato adottato con delibera n.257 del 20 marzo 2018 ed assume rilevanza in quanto contiene le misure generali e specifiche di prevenzione della corruzione per gli uffici della Giunta regionale.

Rispetto agli obiettivi strategici per il 2017, il Piano evidenzia come quelli di maggiore significatività abbiano riguardato:

- interventi per il presidio della legalità nelle procedure di affidamento degli appalti di lavori pubblici; in particolare, per favorire l'aumento dei livelli di trasparenza e tracciabilità delle procedure di gara, è stata anche prevista la realizzazione di un cruscotto di comando all'interno del Sistema Informativo Telematico Appalti della Toscana (SITAT), mediante il quale il responsabile Unico del Procedimento (RUP) possa gestire in forma guidata l'insieme di tutte le pubblicazioni dovute per ciascuna procedura di affidamento e quindi assolvere in automatico agli obblighi informativi previsti;
- aggiornamento e arricchimento della banca dati dei procedimenti amministrativi;
- vigilanza sugli enti strumentali, aziende ed enti provati di controllo, per una progressiva estensione della verifica dell'osservanza degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- rafforzamento della vigilanza in materia di dichiarazioni sull'assenza delle cause di inconferibilità ed incompatibilità per l'assunzione di incarichi dirigenziali o nomine a soggetti provenienti dall'esterno;

- individuazione di misure specifiche di prevenzione della corruzione nell'ambito dei processi valutati esposti a rischio corruzione.

Il Piano della qualità della prestazione organizzativa e prevenzione della corruzione approvato con Delibera G.R. 137/2017 ha previsto esplicitamente che la definizione degli obiettivi deve tenere in debito conto il necessario collegamento tra performance, trasparenza e prevenzione della corruzione. Per rendere più efficace tale legame è stato previsto un obiettivo trasversale in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione sottoposto a monitoraggio da parte della Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che ne verifica il raggiungimento. Nel corso del 2017 si è cercato, in relazione alla prima verifica condotta sulle misure di prevenzione specifiche individuate, di capire quanto queste misure fossero pertinenti e se i processi fossero stati definiti con un buon grado di precisione o avessero bisogno di maggiori approfondimenti. Per quanto sia stata richiesta l'adozione di un atteggiamento di massima prudenza nella valutazione di rischio dei processi, molti dirigenti hanno assicurato che l'iter, sotto il profilo normativo, regolamentare e amministrativo, costituisce già di per sé una forte misura di prevenzione del rischio.

Per quanto riguarda i percorsi formativi, nel corso del 2017 sono state condotte le iniziative di carattere generale con particolare riferimento ai contenuti del Codice di comportamento e del piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza, rivolte a tutti i dipendenti a partire dai neoassunti (231 formati).

L'attuazione del piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza è supportato da un gruppo di referenti che svolgono attività informativa nei confronti della RPCT, perché abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e un costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati alle varie strutture. L'obiettivo è quello di creare, attraverso la rete dei Referenti, un sistema di comunicazione e di informazione circolare, per assicurare che le misure di prevenzione della corruzione siano elaborate e monitorate secondo un processo partecipato. In particolare, i Referenti dovranno supportare sia il RPCT che i dirigenti responsabili delle strutture per la mappatura dei processi amministrativi, la individuazione e la valutazione del rischio corruzione nei singoli processi amministrativi, l'individuazione di misure idonee alla eliminazione o riduzione del rischio corruzione, il monitoraggio costante della attuazione delle misure di contrasto da parte dei dirigenti responsabili, la elaborazione della revisione annuale del Piano.

Per il 2018, gli obiettivi di maggior rilievo della strategia di prevenzione della corruzione sono:

- l'adozione dei Patti di integrità nelle procedure di acquisizione forniture e servizi del Soggetto aggregatore regionale, anche alla luce del nuovo bando tipo predisposto dall'Autorità nazionale anticorruzione;
- la diffusione della conoscenza del Manuale delle pubblicazioni ("Cruscotto di comando) per la trasparenza dei contratti pubblici presso tutti i RUP;
- una ricognizione e analisi di impatto sulle procedure contrattuali regionali per quello che riguarda l'eventuale applicazione del rating di legalità, come definito dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, e del rating di impresa, non appena ANAC avrà pubblicato le Linee guida in materia;
- un atto che individui dei criteri di rotazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative che occupano la stessa posizione da almeno 10 anni, in coerenza con quanto richiesto

dall'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione approvato con Determinazione ANAC 1208/2017;

- la definizione della disciplina del whistleblower, anche alla luce della riforma apportata a livello nazionale, con la legge 30 novembre 2017, n. 179;
- l'aggiornamento del catalogo dei processi amministrativi, della loro esposizione a rischio corruzione, della individuazione delle misure di prevenzione;
- una migliore definizione degli strumenti di monitoraggio dell'attuazione delle misure di prevenzione, in particolare per la necessità di calibrare strumenti e modalità di monitoraggio alle specificità delle situazioni;
- un miglior raccordo con enti dipendenti, società controllate e partecipate per l'attuazione della normativa della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel loro ambito.

L'allegato B al Piano 0 (Quadro di sintesi delle misure di prevenzione specifiche di Regione Toscana All.B), in continuità con il quadro elaborato contenuto nel PTPCT 2017-2019 e riprendendo gli esiti della Fase C del "Laboratorio formativo in materia di anticorruzione" ("Trattamento del rischio"), svolto nel corso del 2016, contiene l'aggiornamento della valutazione del Rischio e le Misure per il trattamento del rischio di ciascuna struttura organizzativa. In particolare contiene:

- le misure specifiche di prevenzione relative ai "processi trasversali" (intesi come processi/procedimenti riconducibili a più Settori delle varie Direzioni regionali);
- il catalogo delle misure specifiche di prevenzione relativamente ai processi "propri" di ciascun Settore/Struttura regionale;
- il quadro delle misure specifiche di prevenzione proposte per ciascuna Direzione e correlate Strutture di afferenza.

Nel documento vengono identificati i criteri che caratterizzano l'individuazione delle misure di trattamento del rischio, sia misure di prevenzione settoriali che quelle correlate ai processi "trasversali", comuni a tutte le Strutture regionali che svolgono tali processi. Si sottolinea che le misure correlate ai processi/procedimenti specifici dei singoli Settori non sono previste per tutti i processi di tutte le Strutture, ma sono state abbinare e graduate in relazione al rating di rischiosità del singolo processo/procedimento, nei limiti di concreta applicazione della misura al processo/procedimento considerato (per ogni processo/procedimento, ove necessario, sono ipotizzate determinate misure) e tenendo conto della necessità di valutare le misure in correlazione con la sostenibilità organizzativa delle stesse. Non vengono infatti introdotte misure di prevenzione relativamente ai processi/procedimenti regionali che hanno ottenuto un rating di rischiosità "trascurabile" (< 3), i quali costituiscono gran parte dei processi/procedimenti censiti. In relazione al rating di rischiosità (più o meno alto) del singolo processo, è ipotizzato l'inserimento di più misure (2 o più). Occorre considerare che alcune misure risultano essere già attuate o in corso di attuazione presso determinate Strutture regionali (per es. gli strumenti di controllo già in essere, valorizzati come "misure di prevenzione").

Per ciascuna misura ne vengono descritte le caratteristiche e gli strumenti operativi correlati, i valori attesi dalla misura, la progettazione della misura, l'indicatore di attuazione della misura, la tempistica di attuazione della misura, il responsabile dell'attuazione.

Relativamente alle misure attinenti ai processi trasversali, per quanto riguarda la gestione amministrativa del personale sono previsti flussi informativi mirati verso il R.P.C.T.; per il conferimento di incarico dirigenziale a dirigenti a tempo indeterminato è prevista l'acquisizione della dichiarazione D.Lgs. 39/2013 e la trasmissione per la pubblicazione in "Amministrazione Trasparente" e controlli campionari annuali. Per il conferimento di incarico di P.O. si prevede la verifica campionaria delle procedure di conferimento da parte del R.P.C.T. Per le procedure aperte e negoziate e per le procedure di affidamento diretto si fa riferimento agli obblighi di trasparenza e misure previste art. 29 D.lgs.50/2016.

Le misure specifiche relative ai processi propri delle singole strutture sono: intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e atti di notorietà; tracciabilità dei momenti di condivisione; adozione o continuo aggiornamento di prassi interne a carattere generale; ricognizione e sistemazione di prassi precedenti; rotazione del personale della struttura nelle ispezioni, controlli e atti di vigilanza; sottoscrizione dei verbali delle attività svolte presso l'utenza; raddoppio di funzionari sui procedimenti sensibili o assegnazione del procedimento a più funzionari; flussi informativi mirati verso il responsabile per la prevenzione della corruzione; audit interni e controlli campionari; duplice valutazione istruttoria "funzionario-dirigente"; formazione tecnica mirata abbinata ai profili di anticorruzione.

Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Toscana

Le norme che regolano i comportamenti dei dipendenti sono contenute nel codice di comportamento, emanato, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, 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. Nel corso delle loro attività, i dipendenti della Regione Toscana devono rispettare i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agire in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.

Il codice dettaglia i comportamenti dei dipendenti in vari ambiti: il dipendente non può chiedere, né sollecitare, per sé o per altri, regali o altre utilità e non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali. Per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelli di valore non superiore a 150 euro, anche sotto forma di sconto. Il dipendente non può accettare incarichi di collaborazione o di consulenza, comunque denominati, da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti l'ufficio di appartenenza.

In caso di conflitti di interesse, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il responsabile della struttura di assegnazione di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione o consulenza, comunque denominati, con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti, che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni. Pertanto, il dipendente si deve astenere dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere oltre che 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 ed organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o 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. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si deve astenere dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione.

Riguardo ai fenomeni corruttivi, il dipendente deve rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, deve rispettare le prescrizioni contenute nel Piano per la prevenzione della corruzione, prestando la sua collaborazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnalare al Responsabile della prevenzione della corruzione e al responsabile della struttura di appartenenza eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia a conoscenza. Il responsabile della struttura che ha ricevuto la segnalazione, qualora si riferisca ad illecito addebitabile a dipendente appartenente ad altra struttura, la deve trasmettere immediatamente al responsabile della struttura competente.

Per quanto riguarda la vigilanza e il monitoraggio del codice etico, le attività svolte dall'Ufficio di disciplina si conformano alle eventuali previsioni contenute nel Piano per la prevenzione della corruzione adottato dall'amministrazione. Il Responsabile della prevenzione della corruzione deve curare la diffusione della conoscenza del Codice all'interno dell'amministrazione, curare il monitoraggio annuale sulla sua attuazione, ai sensi dell'art. 54, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, formulare, sulla base dei dati ricavati dall'attività di monitoraggio, eventuali interventi volti a correggere i fattori alla base delle condotte contrarie al Codice, e curare la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 190 del 2012, dei risultati del suddetto monitoraggio. Infine, ai dipendenti sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del Codice, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti.

2.6 Il sistema informatico ARACHNE

ARACHNE è uno strumento informatico considerato dalla UE una misura contenimento del rischio di frode (a livello di operazione/beneficiario), efficace e proporzionata, ai sensi dell'art. 125 par. 4 lettera c) Regolamento (UE) n. 1303/2013

Non ci sono prescrizioni normative in relazione all'utilizzo dello strumento, tuttavia il MEF-IGRUE si è impegnato nei confronti dell'UE a raccomandarne l'adozione nei PO italiani. Nel corso del sottocomitato Monitoraggio e Controllo del 4 giugno 2018 il MEF-RGS-IGRUE, d'intesa con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, ha proposto la costituzione di un gruppo di lavoro ristretto per definire modalità comuni nell'utilizzo del sistema comunitario ARACHNE ai fini degli adempimenti connessi al rispetto delle politiche di contrasto alle frodi comunitarie previste nell'ambito dei Fondi strutturali, invitando un numero ristretto di AdG e AdA di PO FESR e FSE. Ciò significa che a tutt'oggi non ci sono indicazioni formali dal livello nazionale né comportamenti univoci all'interno dei PO rispetto alle modalità di utilizzo di tale strumento.

Nella "Carta per l'introduzione e l'applicazione dello strumento di valutazione del rischio di frode Arachne nelle verifiche di gestione" al par. 2 Principi generali è scritto che "L'AdG accetta di integrare lo strumento di valutazione del rischio Arachne come una delle misure antifrode ai sensi dell'art. 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'AdG ha deciso di attuare. A tal fine, i servizi della CE sosterranno le AdG da un punto di vista tecnico e amministrativo, nell'installazione, nell'integrazione e nell'utilizzo di questo strumento informatico e nella comunicazione del calcolo del rischio”.

L'utilizzo dello strumento impatta sui seguenti processi:

- controlli di gestione delle operazioni finanziate, ad esempio: se in fase di domanda di finanziamento un beneficiario ha presentato una serie di autodichiarazioni, in fase di verifica della rendicontazione di spesa queste possono essere verificate su base campionaria in considerazione delle indicazioni del rischio che emergono da ARACHNE;
- controlli in loco – analisi del rischio per il campionamento es. per il campionamento delle operazioni da sottoporre al controllo in loco si può consultare ARACHNE per effettuare un'analisi del rischio che può identificare un numero di beneficiari da controllare che si va ad aggiungere ai beneficiari selezionati attraverso il metodo di campionamento previsto dal SIGECO;
- gestione dei dati di Monitoraggio (coinvolgimento funzionale all'alimentazione dei dati interni al PO).

L'adozione di ARACHNE interesserebbe le seguenti azioni:

- procedure/adempimenti dedicati. Individuazione delle strutture/processi da coinvolgere nell'utilizzo dello strumento, identificazione del personale per cui chiedere l'utenza al sistema, definizione di una procedura puntuale che descriva le modalità che le AdG si danno per gestire le informazioni disponibili sul sistema e per darvi opportuno seguito;
- predisposizione documentazione o manualistica. All'interno del SIGECO l'AdG deve prevedere una procedura che codifichi le modalità di utilizzo del sistema. Anche le piste di controllo devono essere integrate di conseguenza;
- obblighi di formazione/aggiornamento del personale. Il personale dell'amministrazione per cui è richiesto l'accesso deve essere sottoposto ad attività di formazione, all'interno della stessa amministrazione, al fine di conoscere le funzionalità di ARACHNE e di rispettare gli obblighi del trattamento dei dati;
- obblighi di informazione. Utilizzando il software ARACHNE, l'AdG deve rispettare le normative nazionali ed europee in materia di protezione dei dati. I risultati del calcolo del rischio non devono essere pubblicati né dai servizi della Commissione né dalle AdG. Una informativa specifica in merito all'utilizzo del sistema deve essere inserita nei documenti di avvio delle procedure di finanziamento (bandi, manifestazioni d'interesse...). Un collegamento al sito web dedicato ad ARACHNE deve essere fornito dalle AdG attraverso il sito istituzionale dei PO. Eventuali allegati ai bandi che riportano indicazioni dettagliate in materia di privacy/trattamento dei dati devono riportare un avviso relativo allo strumento;
- predisposizione di sistemi/supporti informatici dedicati. Non sono richiesti adempimenti da parte delle AdG in relazione ad aspetti informatici. Il sistema è stato predisposto dalla CE, che lo fornisce a titolo gratuito. A meno che non si verifichino circostanze impreviste, i servizi della CE forniranno accesso allo strumento e alle sue banche dati,

alla manutenzione, alla formazione e all'assistenza fino alla chiusura della programmazione 2014-2020. Lo strumento si basa su dati interni ed esterni. I dati interni (progetti, beneficiari, contratti, contraenti e spese) vengono estratti dai sistemi informatici dell'AdG (sono i dati di monitoraggio) e caricati su un server dedicato dei servizi della CE. I dati esterni sono forniti da due prestatori di servizi esterni incaricati dai servizi della CE: la prima banca dati contiene dati finanziari, oltre ad azionisti, filiali e rappresentanti ufficiali di oltre 200 milioni di aziende; la seconda banca dati è costituita da un elenco di persone politicamente esposte nonché da elenchi di sanzioni, misure esecutive o attività illecite.

3. Ricaduta della normativa sull'attuazione del POR FESR 2014 - 2020

Le analisi contenute nel paragrafo precedente permettono di rilevare quale è l'impatto della normativa sul sistema di gestione e controllo del POR FESR 2014 – 2020, anche dal punto di vista dei soggetti coinvolti.

I risultati di questa analisi sono illustrati nei prospetti seguenti.

Norma/obbligo	Strutture coinvolte nell'applicazione della norma	Livelli funzionali interessati	Aree/processi sui quali impatta la norma
<p><i>Obbligo di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate anche sulla base di un'attività di autovalutazione del rischio di frode. Art. 125 par. 4 lettera c) Regolamento (UE) n. 1303/2013 Articolo 125 Funzioni dell'autorità di gestione (c) istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati; EGESIF 14-0021-00 del 16.06.2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>nell'esercizio di autovalutazione del rischio di frode</u>: AdG e OI nelle loro diverse articolazioni, strutture dell'AdC, oltre ad eventuali strutture esterne alla gestione dei PO ma eventualmente coinvolte nei macroprocessi considerati - <u>con funzioni di verifica sulla correttezza dell'autovalutazione</u>: l'AdA nell'ambito degli audit di sistema 	<p>Livello dirigenziale e comunque un inquadramento tale da consentire un grado di effettiva responsabilità nella gestione delle procedure analizzate</p>	<p>Attività di analisi capillare che interessa i processi e sotto-processi collegati alla gestione del PO. Ai sensi dell'EGESIF di riferimento sono i seguenti: selezione dei candidati, attuazione del programma e verifica delle attività, certificazione e pagamenti, aggiudicazione diretta da parte dell'AdG.</p> <p>Eventuale predisposizione di un piano d'azione per introdurre maggiori misure di contenimento del rischio all'interno dei processi la cui analisi abbia evidenziato criticità elevate</p>
<p><i>Obbligo di informare la Commissione delle irregolarità che superano i 10.000 EUR di contributo dei fondi. Le” schede OLAF”. Articolo 122 “Responsabilità degli Stati membri”, Regolamento (UE) 1303/2013; Regolamento Delegato (UE) 2015/1970; Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1974; Documento dell'OLAF Ares(2017) 5692256 del 21/11/2017</i></p>	<p>Oltre alle strutture dell'AdG, eventuali Organismi Intermedi per la trasmissione delle necessarie informazioni alla struttura competente dell'AdG, sulla base di quanto prevede il SIGECO di riferimento</p>	<p>Livello dirigenziale e comunque un inquadramento tale da consentire:</p> <ul style="list-style-type: none"> - un grado di effettiva responsabilità nella gestione delle irregolarità - un livello di responsabilità adeguato per accedere al sistema informatico dedicato Irregularity Management System (IMS OLAF) per conto dell'amministrazione di riferimento, per caricare i dati necessari sui casi di irregolarità/di frode 	<ul style="list-style-type: none"> - Attività di controllo di I livello in capo alle strutture dell'AdG (sia verifiche documentali desk sia controlli in loco) - Processi relativi alla gestione delle irregolarità / delle frodi (a prescindere dall'origine della segnalazione di irregolarità o frode) e delle procedure di recupero dei contributi indebitamente corrisposti. Tali processi richiedono un coordinamento interno all'AdG fra le strutture che a vario titolo sono

			coinvolte nella valutazione e gestione dei casi di irregolarità/frode, e possono implicare l'interazione con strutture esterne all'AdG (Agenzia entrate riscossione, Autorità giudiziarie in relazione ad eventuali procedimenti di carattere amministrativo o penale, soggetti che hanno segnalato l'irregolarità per es. Corpo della Guardia di Finanza)
<i>Effettuazione di una "valutazione del rischio" al fine di campionare le operazioni da sottoporre a controllo in loco. Art. 125 par.5 e 6 Reg. (UE) 1303/2013: (...) La frequenza e la portata delle verifiche sul posto sono proporzionali all'ammontare del sostegno pubblico ad un'operazione e al livello di rischio individuato</i>	La struttura dell'AdG che si occupa dei controlli di I livello, in particolare dei controlli in loco e quindi della metodologia di campionamento	<ul style="list-style-type: none"> - livello dirigenziale o comunque un inquadramento tale da consentire un grado di effettiva responsabilità nell'elaborazione della metodologia di campionamento - personale con competenze specifiche di analisi del rischio ed elaborazioni statistiche 	Fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo in loco
<i>Introduzione dello strumento informatico ARACHNE ai fini della identificazione e valutazione del rischio di frode collegato ai beneficiari e alle operazioni finanziate dai PO. Questo strumento è considerato dalla UE una misura contenimento del rischio di frode (a livello di operazione/beneficiario), efficace e</i>	<p>Sicuramente le strutture dell'AdG che si occupano di controlli in fase di attuazione delle operazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - strutture responsabili delle verifiche di gestione - strutture responsabili dei controlli in loco. - la struttura responsabile della gestione dei dati di monitoraggio 	<p>Le strutture potenzialmente interessate dall'utilizzo di Arachne sono di norma dotate di un numero consistente di personale, con varie tipologie di inquadramento e responsabilità.</p> <p>Le utenze e gli accessi al sistema passano attraverso un sistema di autorizzazioni gestito dall'IGRUE, che raccomanda di limitare le richieste di</p>	- <u>Controlli di gestione delle operazioni finanziate</u> es: se in fase di domanda di finanziamento un beneficiario ha presentato una serie di autodichiarazioni, in fase di verifica della rendicontazione di spesa queste possono essere verificate su base campionaria in considerazione delle indicazioni

<p>proporzionata, ai sensi dell'art. 125 par. 4 lettera c) Regolamento (UE) n. 1303/2013.</p>	<p>del PO gioca un ruolo importante, in quanto il sistema Arachne è direttamente alimentato dai dati "pescati" da MONIT. La qualità e la quantità dei dati interni sono garantite dall'AdG. Più accurati e più numerosi sono in dati interni forniti dall'AdG, più preciso sarà il risultato del calcolo del rischio dello strumento Arachne.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potenzialmente coinvolte anche le Strutture responsabili della selezione delle operazioni 	<p>accesso al sistema, anche per ragioni di sicurezza nel trattamento dei dati</p>	<p>del rischio che emergono da Arachne.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Controlli in loco – analisi del rischio per il campionamento</u> es. per il campionamento delle operazioni da sottoporre al controllo in loco si può consultare Arachne per effettuare un'analisi del rischio che può identificare un numero di beneficiari da controllare che si va ad aggiungere ai beneficiari selezionati attraverso il metodo di campionamento previsto dal SIGECO. - <u>Gestione dei dati di Monitoraggio</u> (coinvolgimento funzionale all'alimentazione dei dati interni al PO) - <u>Potenzialmente anche la fase di selezione/concessione</u>
<p><i>Obbligo delle AdG di verificare la correttezza e regolarità delle procedure in materia di appalti e contratti pubblici, per le operazioni attuate sulla base del codice dei contratti pubblici. Appalti pubblici – Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai fondi strutturali e</i></p>	<p>Struttura responsabile dei controlli di I livello</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personale esperto di appalti che elabora check-list ad hoc - Personale esperto di appalti che effettua le verifiche (on desk e in loco) sulle procedure oggetto di rendicontazione della spesa 	<p>Livello dirigenziale e anche tutte le tipologie di inquadramento professionale che operano nelle strutture di controllo di I livello</p>	<p>Esecuzione dei controlli di I livello aventi ad oggetto operazioni attuate sulla base del codice dei contratti pubblici:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifiche di gestione/procedurali desk sulle spese rendicontate da beneficiari pubblici che sono stazioni appaltanti. Verifiche specifiche sulla conformità delle

<p>d'investimento europei (2015); Decisione della Commissione C (2013) 9527 del 19.12.2013</p>	<p>effettuate sulla base del codice dei contratti pubblici</p>		<p>procedure di appalto adottate rispetto alle disposizioni previste dalla normativa vigente. Queste verifiche comportano l'acquisizione, da parte dell'AdG, di tutta la documentazione di supporto collegata alle procedure di appalto adottate dal beneficiario e il suo caricamento sul sistema informatico di gestione del PO (per le verifiche di AdC e AdA). Trattasi di attività molto impegnativa in termini di tempo dedicato, in particolare laddove il numero dei beneficiari pubblici sia ragguardevole</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controlli in loco: verifiche ulteriori rispetto a quelle effettuate on desk, al fine di constatare l'effettiva presenza dell'opera/del bene/della prestazione e la sua corrispondenza alla documentazione prodotta e rendicontata.
<p><i>Obblighi relativi alla prevenzione e alla repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.</i> Legge 6 novembre 2012, n. 190; Piano Nazionale Anticorruzione PNA, approvato con la deliberazione n. 72 dell'11 settembre</p>	<p>AdG / OI in quanto strutture incardinate nella pubblica amministrazione. Beneficiari se organismi pubblici. Anche AdC e AdA in quanto strutture incardinate nella pubblica amministrazione. Normalmente c'è un ufficio</p>	<p>Tutti i livelli funzionali sono in qualche modo coinvolti nell'applicazione di tale normativa Alcune figure dirigenziali o con posizioni di responsabilità possono essere nominati referenti per la supervisione dell'applicazione e del</p>	<p>Tutti i processi della PA sono interessati dall'applicazione della normativa anticorruzione. Per quanto riguarda le procedure che impattano sulle AdG, si rilevano le seguenti:</p>

<p>2013; Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 dell'ANAC e successive deliberazioni ANAC.</p>	<p>responsabile a livello regionale che coordina l'applicazione della normativa anti-corrruzione per tutte le strutture della Regione.</p> <p>Tutte le strutture della PA sono interessate dagli obblighi previsti dalla normativa anti-corrruzione, pertanto anche le strutture/gli uffici dell'AdG (ma anche degli OI, dei beneficiari se organismi pubblici, dell'AdC e dell'AdA).</p>	<p>rispetto di tale normativa all'interno di singoli comparti della Regione/della PA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acquisizione di servizi di consulenza, affidamenti diretti - Acquisizione di servizi di consulenza, affidamenti con gara - Acquisizione di servizi, tramite convenzione operativa, da società in house - Acquisizione di servizi, con contratto di servizio, da società in house - Controlli in loco di I livello - Nomina dei membri dei nuclei di valutazione - Nomina dei membri del Comitato di Sorveglianza
<p><i>Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Toscana</i></p>	<p>Tutti i dipendenti della Regione Toscana</p>	<p>Tutti i dipendenti della Regione Toscana</p>	<p>Il Codice dettaglia i comportamenti dei dipendenti rispetto ai conflitti di interesse e ai fenomeni corruttivi.</p>

4. Definizione della metodologia di stima degli oneri amministrativi

4.1 Introduzione

Il processo di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) tipicamente è rivolto a individuare e quantificare gli obblighi informativi inutili o eccessivi rispetto alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge, al fine di fornire le necessarie informazioni di base per la definizione di politiche di semplificazione normativa e amministrativa mirate. Le misurazioni costituiscono la base informativa per identificare le misure normative, organizzative e tecnologiche per l'abbattimento degli oneri e dei tempi. La misurazione si concentra sul concetto di "onere amministrativo", ovvero del costo che l'impresa sostiene esclusivamente per adempiere a un obbligo informativo imposto da una specifica disposizione di legge. Per obbligo di informazione si intende l'obbligo giuridico di produrre, elaborare, raccogliere, tenere a disposizione, fornire informazioni alla PA e/o a terzi sulla propria azione o produzione.

La misurazione degli oneri amministrativi ha assunto un ruolo chiave a livello internazionale e comunitario nell'ambito della Strategia di Lisbona. Con il Programma d'azione per la riduzione degli obblighi amministrativi nell'UE (Com. CE n 23/2007) Commissione e Consiglio Europeo nel 2007 hanno fissato un obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012 degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria, invitando gli Stati membri a fissare target analoghi a livello nazionale e adottando uno specifico metodo di misurazione – lo EU-Standard Cost Model (SCM).

Questo modello, perfezionato e reso uniforme a livello europeo, adottato dall'UE e da 29 paesi UE, permette di misurare gli oneri amministrativi derivanti da una specifica norma, da un settore di regolazione o dall'intera regolazione esistente. Nello SCM, le tecniche di rilevazione utilizzate prevedono un ampio ricorso agli stakeholder (imprese, associazioni di categoria, cittadini) che assumono un ruolo chiave in tutte le fasi del processo di misurazione. Questa caratteristica è ripresa nella metodologia da noi proposta, in quanto per la definizione delle attività su cui impatta la normativa anti-corrruzione, delle misure in atto per fronteggiare il rischio corruttivo e di frodi e per la determinazione dei costi, sono state svolte interviste con gli stakeholder regionali coinvolti che hanno permesso di raffinare le categorie di analisi e testarne l'efficacia.

In Toscana, la misurazione e riduzione dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi (MOA) è parte integrante della politica regionale di semplificazione già dal Prs 2006-2010 – PIR 4.4 "Efficienza, riorganizzazione e semplificazione" e oggi è uno dei capisaldi del Progetto integrato strategico (PIS) Semplificazione del Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015. La misurazione degli oneri amministrativi è attività che viene svolta in maniera sistematica ormai dal 2010 in Regione Toscana. Sei sono state le misurazioni effettuate in conformità con il Programma di azione regionale MOA 2010 (Delibera Giunta Regionale 640/2009) e quattro quelle nel contesto del Programma di azione regionale MOA 2011 (Delibera Giunta Regionale 23/2011). Inoltre, in un'ottica di semplificazione di sistema delle politiche regionali, sono state istituzionalizzate occasioni permanenti di coordinamento istituzionale e tecnico-operativo con gli Enti Locali e gli stakeholder economici e sociali. Occorre sottolineare che questa attività riguarda le politiche che riguardano le imprese, e nel PIS Semplificazione del Programma

regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015 sia stata delineata una attività sistematica di misurazione ex ante degli oneri amministrativi su tutti i nuovi provvedimenti legislativi e amministrativi a carico delle imprese che ha portato alla realizzazione di uno strumento metodologico dedicato.

Partendo da questo lavoro, la metodologia di valutazione dell'impatto degli oneri amministrativi è stata impostata tenendo in considerazione, oltre al lavoro svolto dalla Regione Toscana nel suo percorso di semplificazione e di misurazione degli oneri amministrativi (MOA), la metodologia comunitaria dell'EU Standard Cost Model (SCM), che prende a oggetto di analisi specifica la relazione tra imprese e pubblica amministrazione, adattandola (e semplificandola) in un contesto specificatamente pubblico. Non esiste infatti, a oggi, una metodologia validata scientificamente, per la misurazione degli oneri amministrativi in capo alle pubbliche amministrazioni, perciò i metodi che verranno utilizzati prendono spunto da quanto esistente in letteratura nel settore privato, adeguatamente riveduti e corretti per applicarli al contesto istituzionale della PA e alle sue peculiarità operative.

4.2 La metodologia utilizzata

La determinazione degli oneri amministrativi che derivano dall'impatto della normativa antifrode ed anticorruzione sulla gestione del POR FESR 2014 – 2020 è avvenuta attraverso un confronto diretto con alcuni referenti delle categorie di soggetti coinvolti nell'implementazione del POR FESR 2014-2020, ovvero i responsabili di azione del POR - in altri termini i settori della Regione Toscana-, gli Organismi Intermedi e le Autorità Urbane.

La metodologia utilizzata è stata quella dell'intervista telefonica o in presenza al fine di rilevare, mediante la compilazione di una scheda di indagine:

- le aree di attività rispetto alle quali è possibile che si verifichi il manifestarsi di un rischio di frode o corruzione;
- la rilevanza del rischio per il soggetto intervistato;
- le misure che in generale vengono adottate per far fronte al manifestarsi di questi rischi;
- l'identificazione dei costi che vengono sostenuti per attuare le misure di cui sopra.

In particolare, utilizzando a riferimento la documentazione messa a disposizione dall'Autorità di Gestione, quali ***Le linee guida per la valutazione del rischio frodi, Allegato 2 al documento Descrizione delle funzioni e delle procedure dell'Autorità di gestione***, sono state individuate le attività maggiormente sensibili rispetto ai rischi anti-corruzione e anti-frode, organizzate per categoria di attività/rischio, ovvero:

Selezione dei candidati

- Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione
- Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati
- Doppio finanziamento

Selezione e approvazione delle operazioni

- Rispetto della normativa in materia di pubblicità
- Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti

- Elusione della procedura di gara obbligatoria
- Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria
- Offerte concordate
- Offerta incompleta
- Manipolazione delle dichiarazioni di spesa
- Mancata consegna o sostituzione di prodotti
- Modifica di un contratto esistente
- Sopravalutazione della qualità o delle attività del personale
- Costi di manodopera fittizi
- Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici

Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni

- Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento
- Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione
- Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto
- Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute
- Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste
- Verifica effettivo avanzamento dell'attività
- Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)
- Controlli di I livello documentali ed in loco
- Verifica dopo l'erogazione del saldo

Certificazione e pagamenti

- Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato
- Verifica di conformità e validità della fidejussione

Tutte queste attività/rischi di frode derivano dalla valutazione dei rischi di frode e delle misure antifrode specificate a livello europeo dall'EGESIF_14-0021-00 del 16.06.2014 "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", adottate dall'AdG e dovrebbero essere incluse anche nel sistema ARACHNE. Guardando al dettaglio delle attività, si riscontra come alcune di queste siano incluse nel Piano Nazionale Anti-corruzione (es. la verifica dei conflitti di interesse nel comitato di valutazione e le indicazioni di controlli di primo livello). Diverse attività afferiscono invece direttamente al Codice degli Appalti, e in particolare quelle relative alle procedure di gara (Elusione della procedura di gara obbligatoria, Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria, Offerte concordate, Offerta incompleta).

A seguire viene presentata una tabella di sintesi delle fonti normative preponderanti per ciascun rischio/attività.

Rischio/attività	Fonte normativa principale
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione	Piano Nazionale Anti-corruzione
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	Normativa UE
Doppio finanziamento	Normativa UE
Rispetto della normativa in materia di pubblicità	Codice degli Appalti
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	Normativa UE
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	Normativa UE
Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	Normativa UE
Verifica dei requisiti dei valutatori	Normativa UE
Verifica della corretta applicazione dei criteri di valutazione	Normativa UE
Verifica dell'esecuzione della procedura di selezione dei beneficiari	Normativa UE
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	Piano Nazionale Anti-corruzione
Elusione della procedura di gara obbligatoria	Codice degli Appalti
Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	Codice degli Appalti
Offerte concordate	Codice degli Appalti
Offerta incompleta	Codice degli Appalti
Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	Normativa UE
Mancata consegna o sostituzione di prodotti	Normativa UE
Modifica di un contratto esistente	Normativa UE

Sopravvalutazione della qualità o delle attività del personale	Normativa UE
Costi di manodopera fittizi	Normativa UE
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	Normativa UE
Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento	Normativa UE
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	Normativa UE
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	Normativa UE
Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute	Normativa UE
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	Normativa UE
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	Normativa UE
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)	Normativa UE
Controlli di I livello documentali ed in loco	Piano Nazionale Anti-corruzione
Verifica dopo l'erogazione del saldo	Normativa UE
Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	Normativa UE
Verifica di conformità e validità della fidejussione	Normativa UE

Si può concludere quindi che l'impatto della normativa anticorruzione derivi da una normazione comunitaria che copre l'intero spettro delle attività per le quali sono ravvisabili rischi corruttivi (o di frode), che le singole amministrazioni hanno fatto propri, all'interno del più complessivo quadro del Codice degli Appalti e del Piano Nazionale Anticorruzione.

Rispetto a queste attività, è stato poi chiesto di selezionare le misure anticorruzione e anti-frode più rilevanti per la loro organizzazione o di indicarne di nuove. Le misure proposte ai rispondenti sono le seguenti:

- Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e atti di notorietà
- Tracciabilità dei momenti di condivisione
- Adozione o continuo aggiornamento di prassi interne
- Ricognizione e sistemazione di prassi precedenti
- Rotazione del personale della struttura nelle ispezioni, controlli e atti di vigilanza
- Sottoscrizione dei verbali delle attività svolte presso l'utenza
- Raddoppio dei funzionari su procedimenti sensibili/Assegnazione del procedimento a più funzionari
- Flussi informativi mirati verso il responsabile per la prevenzione della corruzione
- Audit interni
- Controlli campionari
- Duplice valutazione istruttoria (funzionario-dirigente)
- Formazione tecnica mirata abbinata ai profili anticorruzione

Di seguito si riportano i risultati delle interviste effettuate.

4.3 I risultati delle interviste

Intervista con dott. Orazio Figura, Amministratore Unico Sviluppo Toscana S.p.A., (10 settembre 2018)

Sviluppo Toscana opera in qualità di Organismo intermedio del POR FESR 2014 – 2020, per questo motivo la sua azione, e di conseguenza anche l'attività connessa ai rischi di corruzione e frode, si integra con quella del settore responsabile dell'attività del POR, ad esempio per la concessione di contributi alle imprese.

In qualità di Organismo Intermedio, la normativa anticorruzione ed antifrode impatta sull'attività di Sviluppo Toscana in particolare per quanto riguarda la fase di selezione delle domande di finanziamento e dei controlli, essendo il settore regionale responsabile della fase di redazione e pubblicazione dell'avviso pubblico, nonché della redazione di tutti gli atti normativi, ad esempio quelli connessi all'approvazione delle graduatorie.

In generale, dall'intervista è emerso come:

- ST non ha dirigenti ma una struttura piramidale nella quale al Direttore Generale fanno capo i quadri, con dei responsabili di area sotto i quali operano dei responsabili di attività

- Con la nuova normativa anticorruzione c'è stata una revisione del modello organizzativo interno: ora è presente un responsabile anti-corruzione interno e un organo monocratico (esterno) di vigilanza della 231
- Con la nuova normativa anticorruzione, a parere del rispondente, è diventato tutto più complicato per quanto riguarda i procedimenti amministrativi

Nella tabella seguente è riportato in maniera schematica il risultato dell'intervista, che si è focalizzata in particolare ad evidenziare la percezione del rischio di frode o corruzione in relazione alle diverse attività, le misure eventualmente adottate ed i costi connessi.

Rischio/ attività	Rilevante (SI/NO)	Adozione misure ad hoc (SI/NO)	Indicazione misure	Costi
Selezione dei candidati: è una fase che non sempre è in capo a Sviluppo Toscana, spesso è in capo alla Regione				
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione	SI	SI	Sebbene la scelta dei soggetti dei comitati di valutazione non sia sempre in capo a ST (spesso è competenza della Regione) o non ci siano i comitati di valutazione nei loro bandi, quando ciò accade, ST raccoglie le auto-certificazioni rilasciate ed effettua verifica di corrispondenza dei codici fiscali indicati con quelli degli enti beneficiari. L'operazione è effettuata sul 100% dei nominativi	Costi interni
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	SI	SI	Questa funzione, delegata dalla Regione, molto onerosa, viene effettuata entro 120 gg. dalla presentazione delle graduatorie	Costi interni
Doppio finanziamento	SI	SI	Viene effettuata una ricerca sulla banca dati regionale (quindi limitata ai soli finanziamenti regionali). A regime, sarà possibile effettuare la ricerca sul database nazionale RNA, partito nel 2017	Costi interni
Selezione e approvazione delle operazioni				
Rispetto della normativa in materia di pubblicità	NO	NO	(attività propria della Amministrazione regionale)	
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo. Occorre distinguere tra beneficiari privati e pubblici, per i quali i controlli sono diversi. Controllo su 100% delle domande	Costi interni e costi personale esterno. Costi formazione (tipicamente partecipazione a corsi regionali)
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo. Occorre distinguere tra	Costi interni e costi personale esterno.

			beneficiari privati e pubblici, per i quali i controlli sono diversi. Controllo su 100% delle domande	
Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	NO	NO	ST si avvale dell'avvocatura regionale. ST fornisce soltanto le informazioni necessarie per costruire le memorie difensive	
Verifica dei requisiti dei valutatori	NO	NO	I valutatori sono scelti all'interno di Albi, ad esempio quelli del MISE o del MIUR per i bandi sulla ricerca, previa verifica delle competenze tecniche	Le verifiche sono fatte da personale interno
Verifica della corretta applicazione dei criteri di valutazione	NO	NO	Non c'è duplice valutazione in quanto la valutazione di merito è effettuata da valutatori esterni	
Verifica dell'esecuzione della procedura di selezione dei beneficiari	NO	NO	Viene effettuata dagli organi di audit regionale (controlli di I livello) o da parte della Commissione Europea	
Attuazione e verifica delle operazioni				
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	SI (conflitto di interessi)	SI (conflitto di interessi)	Si verifica che chi ha avuto un finanziamento a sua volta non sub appalti o eroghi fatture a membri della famiglia per l'erogazione delle prestazioni	Costi interni
Elusione della procedura di gara obbligatoria	NO	NO	Queste fasi attengono alle gare di appalto di lavori, che non rientrano nella loro attività	
Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	NO	NO	Queste fasi attengono alle gare di appalto di lavori, che non rientrano nella loro attività	
Offerte concordate	NO	NO	Queste fasi attengono alle gare di appalto di lavori, che non rientrano nella loro attività	
Offerta incompleta	NO	NO	Queste fasi attengono alle gare di appalto di lavori, che non rientrano nella loro attività	

Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	SI	SI	Si verifica che le spese siano ammissibili, e si effettua verifica di conformità con quanto indicato nel progetto, per controllare che non ci siano palesi falsi (misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo)	Costi interni ed esterni
Mancata consegna o sostituzione di prodotti	SI	SI	Nel caso dei progetti di ricerca sono previste tre fasi: valutazione ex ante, in itinere, ed ex post, effettuate dai valutatori esterni; nella fase ex post si verifica l'eventuale mancata consegna o sostituzione dei prodotti, che comunque è molto limitata	Costi interni e, in maniera prevalente, esterni
Modifica di un contratto esistente	NO	NO	Rischio inesistente	
Sopravvalutazione della qualità o delle attività del personale	SI	SI	Vengono raccolti i rendiconti e si attua verifica attraverso l'analisi dei curricula presentati in fase di ammissibilità dei progetti	Costi interni
Costi di manodopera fittizi	SI	SI	Acquisizione e verifica congruità dei time-sheet	Costi interni
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	SI	SI	Acquisizione e verifica congruità dei time-sheet	Costi interni
Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni				
Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento	NO	NO	Attività propria della Regione	
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo e misure specifiche del bando, sul 100% delle operazioni	Costi interni ed esterni

finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione				
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo e misure specifiche del bando, sul 100% delle operazioni	Costi interni ed esterni
Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo e misure specifiche del bando, sul 100% delle operazioni	Costi interni ed esterni
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	SI	SI	Si tratta delle varianti, che possono essere: amministrative, come una variazione anagrafica, ed in tal caso interviene Sviluppo Toscana; finanziarie, ed in tal caso ci si avvale del supporto del valutatore esterno; di merito del progetto ed anche in tal caso ci si avvale del valutatore esterno che rivaluta il progetto.	Costi interni (modifiche amministrative) Costi interni ed esterni (modifiche finanziarie) Costi esterni (modifiche di merito)
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	SI	SI	Si tratta del monitoraggio fisico, finanziario e procedurale, che viene effettuato in base al sistema fornito da IGRUE	Costi interni, esterni (es. adeguamento del sistema informativo alle esigenze di ST) e di formazione
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo	Costi interni ed esterni

specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)				
Controlli di I livello documentali ed in loco	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo	Costi interni ed esterni
Verifica dopo l'erogazione del saldo	SI	SI	Controlli in loco, sul 10% della spesa certificata, solo sui progetti erogati a saldo	Costi interni ed esterni
Certificazione e pagamenti				
Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	SI	SI	ST è responsabile per la generazione della “domanda di pagamento” per l’AdG	Costi interni
Verifica di conformità e validità della fidejussione	SI	SI	Si tratta di una procedura interna, relativa a coloro i quali chiedono l’erogazione anticipata dei fondi. Viene effettuata una verifica di validità della fideiussione, chiedendo direttamente alle istituzioni finanziarie che le emettono per i soggetti finanziati	Costi interni (ufficio dedicato all’interno di ST)

In base all'intervista effettuata, l'impatto della normativa anticorruzione ed antifrode interessa soprattutto le fasi di selezione ed approvazione delle operazioni e di verifica e controllo degli interventi; guardando alle possibili misure da adottare, il quadro che emerge può essere così sintetizzato:

- ✓ Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e atti di notorietà: *ST fa già controllo del 100% delle dichiarazioni, pertanto tornare ai controlli a campione (misura da ST auspicata) sarebbe un ritorno al passato*
- ✓ Tracciabilità dei momenti di condivisione: *non rilevante*
- ✓ Adozione o continuo aggiornamento di prassi interne: *si, soprattutto in relazione ai controlli*
- ✓ Ricognizione e sistemazione di prassi precedenti: *non rilevante*
- ✓ Rotazione del personale della struttura nelle ispezioni, controlli e atti di vigilanza: *a fronte della necessità di separare le funzioni, la rotazione è poco implementata*
- ✓ Sottoscrizione dei verbali delle attività svolte presso l'utenza: *non rilevante*
- ✓ Raddoppio dei funzionari su procedimenti sensibili/Assegnazione del procedimento a più funzionari: *non è possibile (ST non ha dirigenti ma solo quadri e per operare il raddoppio dovrebbe assumere nuove figure. Perciò questo problema viene risolto attraverso il personale esterno)*
- ✓ Flussi informativi mirati verso il responsabile per la prevenzione della corruzione: *non rilevante*
- ✓ Audit interni: *si, in applicazione della 231*
- ✓ Controlli campionari: *si, su base annuale*
- ✓ Duplica valutazione istruttoria (funzionario-dirigente): *non rilevante;*
- ✓ Formazione tecnica mirata abbinata ai profili anticorruzione: *si, ST fa formazione anche per il personale esterno*

Dal lato degli oneri da sostenere, in termini di costi, questi attengono a:

- ✓ Costo del personale interno
- ✓ Costo del personale esterno
- ✓ Costo formazione (sia interna che da fonti esterne)
- ✓ Costo opportunità formazione per dipendenti formati
- ✓ Costo opportunità formazione per dipendenti formatori
- ✓ Costo sistemi informativi (il sistema di gestione del POR è stato acquistato in riuso da Regione Piemonte; altri sistemi sono stati acquistati sul mercato) e dell'ufficio informatico interno

Intervista con dott.ssa Elisa Nannicini, Responsabile di settore, Politiche di Sostegno alle imprese, Regione Toscana (10 settembre 2018)

L'attività della Regione, e in particolare del settore Politiche di Sostegno alle Imprese, è fortemente correlata a quella di Sviluppo Toscana (ST) che, operando come Organismo intermedio del POR FESR 2014 – 2020, svolge in delega la selezione delle operazioni, la loro attuazione e verifica e presidia i processi di monitoraggio delle operazioni stesse.

Il settore regionale è responsabile della fase di redazione e pubblicazione dell'avviso pubblico, nonché della redazione di tutti gli atti normativi, ad esempio quelli connessi all'approvazione delle graduatorie.

Per questo motivo, occorre valutare le attività del settore come complementari a quelle di ST o meglio, identificare questo ente quale soggetto sovraordinato a ST, il quale si occupa dell'operatività mentre Regione ne presidia l'azione e interviene in casi eccezionali sui singoli processi posti in atto.

La Regione è infatti il punto di riferimento per i soggetti che vengono finanziati dai bandi regionali e ad essa si rivolgono, ad esempio, nel caso di richiesta di informazioni o di contestazioni sui risultati dei bandi. Anche in questi casi, la Regione, sebbene responsabile per dare risposte ai soggetti che ad essa si rivolgono, fa affidamento su ST per la raccolta di informazioni e per la preparazione dei dossier.

Il ruolo della Regione è fondamentale nelle fasi di definizione dei bandi e di determinazione dei criteri di valutazione degli stessi. La valutazione della corretta applicazione di tali criteri, demandata a ST, emerge soltanto ex post, nel caso di ricorsi da parte di soggetti beneficiari. Nelle commissioni di valutazione dei bandi un componente della Regione è sempre presente.

La Regione non effettua nessun tipo di controllo su ST, ovvero non entra nel merito delle valutazioni da esso operate, in quanto, in caso contrario, ciò rappresenterebbe una ridondante ripetizione delle medesime attività. Ciò vale anche per quanto riguarda possibili fenomeni corruttivi e/o di frode nei confronti di ST. Regione però presidia in modo costante il rispetto dei tempi nell'erogazione delle attività relative ai bandi da essa finanziata. A fronte di una delega operativa totale, esiste in capo a Regione un ruolo forte di pivot del sistema che assicura il buon funzionamento dei processi, attuando un controllo non sui contenuti ma sul buon operato generale del sistema, incardinato sullo svolgimento operativo delle attività in capo a ST.

Nella tabella seguente è riportato in maniera schematica il risultato dell'intervista, che si è focalizzata in particolare ad evidenziare la percezione del rischio di frode o corruzione in relazione alle diverse attività, le misure eventualmente adottate ed i costi connessi.

Rischio/ attività	Rilevante (SI/NO)	Adozione misure ad hoc (SI/NO)	Indicazione misure	Costi
<i>Selezione dei candidati</i>				
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione	NO	NO		
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Doppio finanziamento	SI	SI	Attività effettuata attraverso ST su database RNA e, sulle singole spese viene richiesto, se la fatturazione è elettronica, di indicare la provenienza dei contributi che coprono le spese finanziate. Il monitoraggio è effettuato anche in fase di controllo ex post	Costi interni e di ST
Selezione e approvazione delle operazioni				
Rispetto della normativa in materia di pubblicità	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	SI	SI	Normalmente i ricorsi vengono presentati a Regione ma è ST a fare i controlli, se non in casi eccezionali (per esempio nel caso in cui alcuni costi di cui si chiede il rimborso non siano considerati ammissibili). Regione, quando riceve la richiesta di informazioni dalle imprese, chiede a ST le informazioni necessarie e risponde alle imprese. In caso di contestazioni, la Regione controlla che ST abbia svolto le sue valutazioni in modo	Costi interni e di ST X

			corretto. Ciò non vuol dire effettuare ex novo la valutazione ma verificare gli elementi di criticità della contestazione, in modo da poter dare una risposta definitiva alle imprese	
Verifica dei requisiti dei valutatori	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Verifica della corretta applicazione dei criteri di valutazione	SI	SI	In fase di preparazione del bando, avviene confronto con gli altri enti gestori per determinare i criteri di valutazione. Una reale valutazione della corretta applicazione dei criteri di valutazione avviene solo in caso di ricorso da parte dei partecipanti al bando: in questi casi avviene valutazione di merito. Nelle commissioni di valutazione la presenza di componenti della Regione è obbligatoria.	Costi interni e di ST
Verifica dell'esecuzione della procedura di selezione dei beneficiari	SI	SI	Attività prevalentemente effettuata attraverso ST. La Regione fa da stimolo a ST per la corretta attuazione della selezione nei tempi previsti dal bando. In alcuni casi la Regione interviene sul monitoraggio di alcuni aspetti in modo da far rispettare i tempi della selezione.	Costi interni e di ST
Attuazione e verifica delle operazioni				
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	NO	NO	Non rilevante	
Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	NO	NO	Non rilevante	
Offerte concordate	NO	NO	Non rilevante	
Offerta incompleta	NO	NO	Non rilevante	
Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	NO	NO	Non rilevante	
Mancata consegna o sostituzione di prodotti	NO	NO	Non rilevante	

Modifica di un contratto esistente	NO	NO	Non rilevante	
Sopravalutazione della qualità o delle attività del personale	SI	SI	Regione effettua controlli di conformità e coerenza temporale (es. se il volume di giornate dichiarate è non eccessivo)	Costi interni
Costi di manodopera fittizi	NO	NO	Non rilevante	
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	NO	NO	Non rilevante	
Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni				
Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST

Verifica effettivo avanzamento dell'attività	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Controlli di I livello documentali ed in loco	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Verifica dopo l'erogazione del saldo	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Certificazione e pagamenti				
Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	NO	NO		
Verifica di conformità e validità della fidejussione	NO	NO		

In base all'intervista effettuata, l'impatto della normativa anticorruzione ed antifrode interessa tutte le fasi delle attività ma si concentra in particolare sulla fase di verifica e controllo degli interventi: occorre infatti sottolineare come la Regione deleghi a Sviluppo Toscana la maggior parte delle attività; guardando alle possibili misure da adottare, il quadro che emerge è di conseguenza piuttosto limitato. Esso si riferisce in particolare al controllo sulle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e atti di notorietà (effettuato da ST), all'aggiornamento continuo delle prassi interne e all'applicazione della 231. Viene eseguita periodicamente attività di formazione tecnica mirata abbinata ai profili anticorruzione sia attraverso formatori interni che esterni.

Dal lato degli oneri da sostenere, in termini di costi, questi attengono a:

- ✓ Costo del personale interno
- ✓ Costo del personale esterno
- ✓ Costo formazione (sia interna che da fonti esterne)
- ✓ Costo opportunità formazione per dipendenti formati
- ✓ Costo opportunità formazione per dipendenti formatori
- ✓ Costo sistemi informativi

Intervista con dott. Mariano Mirannalti, Funzionario programmazione Struttura Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale, e dott. Eugenio Budillon, Funzionario programmazione Struttura Trasporto Pubblico Locale, Regione Toscana (11 settembre 2018)

Anche in questo caso, l'attività del settore nella gestione delle azioni previste dal POR FESR si avvale dell'assistenza di Sviluppo Toscana in qualità di Organismo Intermedio. La differenza rispetto al caso precedente del settore Politiche di sostegno alle imprese riguarda il fatto che la selezione delle operazioni è svolta internamente dal personale del settore, in maniera collegiale, mentre l'OI si occupa soltanto della verifica di ammissibilità.

Proprio la valutazione in maniera collegiale, ed il rispetto del codice di comportamento, sono visti come due misure che evitano il rischio di frode e/o corruzione.

Trattandosi di lavori pubblici, la fase di appalto è gestita dagli Enti locali, mentre Sviluppo Toscana verifica successivamente la conformità della procedura rispetto alla normativa.

Dall'intervista è emersa anche una forte criticità rispetto alla quantificazione degli oneri amministrativi; il personale della struttura ha dei piani di lavoro in base ai quali è possibile sapere quanto tempo è attribuibile alla gestione del POR, ma non l'ulteriore ripartizione per le diverse fasi di attività.

Nella tabella seguente è riportato in maniera schematica il risultato dell'intervista, che si è focalizzata in particolare ad evidenziare la percezione del rischio di frode o corruzione in relazione alle diverse attività, le misure eventualmente adottate ed i costi connessi.

Rischio/ attività	Rilevante (SI/NO)	Adozione misure ad hoc (SI/NO)	Indicazione misure	Costi
<i>Selezione dei candidati</i>				
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione	SI	NO	Vige il codice di comportamento dei dipendenti della Regione Toscana; inoltre, la Commissione opera in maniera collegiale e tutte le fasi sono verbalizzate	
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Doppio finanziamento	SI	SI	Svolgono controlli informali attraverso la memoria storica del settore, anche se nel bando è richiesto espressamente al proponente di dichiarare se ha già ricevuto finanziamenti sullo stesso intervento	Costi interni e di ST
<i>Selezione e approvazione delle operazioni</i>				
Rispetto della normativa in materia di pubblicità	NO	NO	Tutto il procedimento è pubblicizzato secondo le procedure definite dalla Regione	Costi interni
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST	Costi di ST
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	SI	NO	Attività svolta internamente, ma con rischio basso, dal momento che hanno le competenze necessarie	Costi interni

Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	SI	SI	Se del caso, effettuano una doppia valutazione	Costi interni e di ST
Verifica dei requisiti dei valutatori	NO	NO		
Verifica della corretta applicazione dei criteri di valutazione	NO	NO	La Commissione si esprime in solido, difficile sia necessaria una successiva verifica	
Verifica dell'esecuzione della procedura di selezione dei beneficiari	NO	NO		
Attuazione e verifica delle operazioni				
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Offerte concordate	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Offerta incompleta	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Mancata consegna o sostituzione di prodotti	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	

Modifica di un contratto esistente	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Sopravvalutazione della qualità o delle attività del personale	SI	SI	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Costi di manodopera fittizi	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	NO	NO	Queste fasi attengono agli Enti Locali	
Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni				
Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento	SI	NO	La verifica degli impegni di spesa la effettua la regione, rischio molto limitato	Costi di ST
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Costi di ST
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici. La Regione verifica la coerenza rispetto agli obiettivi di progetto.	Costi di ST
Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Costi di ST

Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Costi di ST
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Costi di ST
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Costi di ST
Controlli di I livello documentali ed in loco	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Costi di ST
Verifica dopo l'erogazione del saldo	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Costi di ST
Certificazione e pagamenti				
Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	NO	NO	Svolgono i corsi di formazione eventualmente offerti ai dipendenti	
Verifica di conformità e validità della fidejussione	NO	NO		

In base all'intervista effettuata, l'impatto della normativa anticorruzione ed antifrode per il settore in particolare la fase di selezione delle operazioni e, insieme a Sviluppo Toscana, se del caso la fase di verifica e controllo degli interventi.

Dal lato degli oneri da sostenere, in termini di costi, questi attengono a:

- ✓ Costo del personale interno
- ✓ Costo del personale esterno
- ✓ Costo sistemi informativi

Intervista con dott.sa Laura Brugioni, Responsabile Ufficio Programmazione-monitoraggio-OOPP, Direzione Urbanistica - Mobilità - Programmazione e Monitoraggio OOPP., Comune di Pisa (13 settembre 2018)

La Direzione Urbanistica – Mobilità – Programmazione e Monitoraggio del Comune di Pisa opera in stretta connessione con l'Avvocatura Civica e l'Ufficio del Segretario Generale del Comune e la Ragioneria Generale per lo svolgimento delle sue attività, in relazione a quanto attiene soprattutto le operazioni di controllo.

La struttura, fortemente sotto-staffata, opera in coordinamento con le altre strutture del Comune e attraverso un network di collaudatori e consulenti interni ed esterni. La sua attività infatti, focalizzata sull'effettuazione di opere pubbliche, per quanto riguarda il coordinamento delle operazioni di controllo, si basa in maniera prevalente su una verifica di riscontri documentali o sulle valutazioni effettuate dai collaudatori.

Si rileva una cronica difficoltà nell'utilizzo degli strumenti informatici quali il software di controllo dei lavori pubblici in quanto persiste una carenza di aggiornamento dati da parte dei tecnici preposti. Più avanzato è invece l'utilizzo dei dati di contabilità per seguire l'avanzamento della spesa delle opere.

I dati inseriti nella tabella seguente sono in parte incompleti in quanto la rispondente si è detta disponibile a raccogliere informazioni di cui non era in possesso, presso le strutture competenti. La tabella verrà pertanto completata appena queste informazioni verranno fornite.

Si segnala come vi sia una forte collaborazione con la Regione e Sviluppo Toscana, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo delle check list da esse predisposte. L'Autorità Urbana svolge un ruolo importante nel facilitare i rapporti tra i beneficiari dei fondi erogati e i controllori (in particolare Sviluppo Toscana).

Nella tabella seguente è riportato in maniera schematica il risultato dell'intervista, che si è focalizzata in particolare ad evidenziare la percezione del rischio di frode o corruzione in relazione alle diverse attività, le misure eventualmente adottate ed i costi connessi.

Rischio/ attività	Rilevante (SI/NO)	Adozione misure ad hoc (SI/NO)	Indicazione misure	Costi
Selezione dei candidati				
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Doppio finanziamento	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Selezione e approvazione delle operazioni				
Rispetto della normativa in materia di pubblicità	SI	SI	Adozione provvedimenti necessari	Costi interni
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	SI	SI	Utilizzo check list Regione Toscana	Costi interni
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	SI	SI	Attività svolta da commissione istituita ad hoc (con componenti esterni) che verifica il rispetto della griglia di valutazione definita ad hoc per lo specifico bando	Costi interni/esterni
Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	SI	NO	L'ufficio supporta lo svolgimento dell'istruttoria da parte dell'avvocatura civica	Costi interni
Verifica dei requisiti dei valutatori	SI	NO	Verifica formale dei requisiti attraverso check dei curricula	Costi interni

Verifica della corretta applicazione dei criteri di valutazione	NO	NO		
Verifica dell'esecuzione della procedura di selezione dei beneficiari	SI	SI	Effettuazione di controlli interni periodici da parte dell'ufficio del Segretario Generale	Costi interni
Attuazione e verifica delle operazioni				
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Elusione della procedura di gara obbligatoria	SI	SI	Effettuazione di controlli interni periodici da parte dell'ufficio del Segretario Generale	Costi interni
Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	SI	SI	Effettuazione di controlli interni periodici da parte dell'ufficio del Segretario Generale	Costi interni
Offerte concordate	SI	SI	In sede di gara si effettua la valutazione attraverso riscontro documentale	Costi interni/esterni
Offerta incompleta	SI	SI	In sede di gara si effettua la valutazione utilizzando la check list apposita	Costi interni/esterni
Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	NO	NO		
Mancata consegna o sostituzione di prodotti	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Modifica di un contratto esistente	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Sopravalutazione della qualità o delle attività del personale	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Costi di manodopera fittizi	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	INFORMAZIONE DA VERIFICARE			

Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni				
Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento	SI	SI	Controlli specifici effettuati dalla Ragioneria	Costi interni
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	SI	SI	Controlli effettuati da Ragioneria, Direttore Lavori e RUP, e da collaudatori (interni ed esterni). Possono essere eseguiti collaudi in corso d'opera e, a opera compiuta, viene richiesto il certificato di regolare esecuzione	Costi interni/esterni
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	SI	SI	Controlli effettuati da Ragioneria, Direttore Lavori e RUP, e da collaudatori (interni ed esterni)	Costi interni/esterni
Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute	NO	NO		
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	NO	NO		
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	SI	SI	Esecuzione di controlli documentali e sul campo	Costi interni/esterni
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)	NO	NO		
Controlli di I livello documentali ed in loco	NO	NO		

Verifica dopo l'erogazione del saldo	NO	NO		
Certificazione e pagamenti				
Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	NO	NO		
Verifica di conformità e validità della fidejussione	NO	NO		

In base all'intervista effettuata, l'impatto della normativa anticorruzione ed antifrode interessa soprattutto le fasi di selezione e attuazione e verifica delle operazioni guardando alle possibili misure da adottare, il quadro che emerge può essere così sintetizzato:

- Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e atti di notorietà: *l'informazione su questo aspetto verrà fornita in seguito dal rispondente a seguito di verifica con le altre strutture*
- Tracciabilità dei momenti di condivisione: *non rilevante*
- Adozione o continuo aggiornamento di prassi interne: *non rilevante*
- Ricognizione e sistemazione di prassi precedenti: *non rilevante*
- Rotazione del personale della struttura nelle ispezioni, controlli e atti di vigilanza: *a fronte della necessità di separare le funzioni, la rotazione è poco implementata*
- Sottoscrizione dei verbali delle attività svolte presso l'utenza: *non rilevante*
- Raddoppio dei funzionari su procedimenti sensibili/Assegnazione del procedimento a più funzionari: *non è possibile a causa della carenza di personale*
- Flussi informativi mirati verso il responsabile per la prevenzione della corruzione: *misura considerata molto rilevante*
- Audit interni: *si, in applicazione della 231*
- Controlli campionari: *si, vengono effettuati costantemente*
- Duplice valutazione istruttoria (funzionario-dirigente): *non rilevante;*
- Formazione tecnica mirata abbinata ai profili anticorruzione: *si, viene effettuata formazione da parte di personale specializzato*

Dal lato degli oneri da sostenere, in termini di costi, questi attengono a:

1. Costo del personale interno
2. Costo del personale esterno
3. Costo formazione (sia interna che da fonti esterne), in ottemperanza al piano anticorruzione
4. Costo opportunità formazione per dipendenti formati
5. Costo opportunità formazione per dipendenti formatori
6. Costo sistemi informativi: si segnala la necessità di un maggior uso di questi strumenti, e in particolare un'opera di sensibilizzazione dei tecnici per quanto riguarda il suo aggiornamento.

Intervista con dott.ssa Valentina Cecchi, Funzionario responsabile P.O. Servizio Contracting e Contenzioso, Comune di Montemurlo (13 settembre 2018)

Il Comune di Montemurlo, insieme al Comune di Montale, è beneficiario di un Progetto di Innovazione Urbana (PIU), finanziato all'interno dell'Asse Urbano del POR; l'intervista è stata

effettuata con la referente dell'Autorità Urbana, che svolge anche il ruolo di RUP della Centrale di Committenza dei Comuni di Montemurlo, Carmignano e Poggio a Caiano, competente allo svolgimento delle gare di appalto, mentre per gli interventi ammessi al PIU sono responsabili gli uffici tecnici settore Lavori Pubblici e settore Urbanistica (separazione netta delle funzioni), rispettivamente, nel ruolo di RUP e beneficiario.

Allo stato attuale, essendo state approvate le progettazioni esecutive degli interventi, l'Autorità sta procedendo alle gare d'appalto.

Il Comune sta rivedendo al momento il proprio Piano anti corruzione, in particolare per rafforzare la propria azione in relazione alla gestione degli appalti.

Nella tabella seguente è riportato in maniera schematica il risultato dell'intervista, che si è focalizzata in particolare ad evidenziare la percezione del rischio di frode o corruzione in relazione alle diverse attività, le misure eventualmente adottate ed i costi connessi.

Rischio/ attività	Rilevante (SI/NO)	Adozione misure ad hoc (SI/NO)	Indicazione misure	Costi
Selezione dei candidati: (la valutazione dei PIU è stata effettuata dalla Regione)				
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione	SI	SI	In fase di appalto, esistono due criteri di aggiudicazione: minor prezzo o offerta economicamente più vantaggiosa. Ai Commissari di gara (scelti in base al cv), nel caso di offerta vantaggiosa, viene richiesta una dichiarazione di conflitto di interessi, che viene verificata anche sulla base dei progetti ammessi. La fase di ammissione, quindi di verifica delle domande di partecipazione e della documentazione amministrativa presentata, è pubblica e svolta da un seggio di gara nominato appositamente. Gli esiti della valutazione sono approvati con atto dirigenziale. In caso di gara a minor prezzo, il seggio di gara è presieduto dal RUP se in posizione apicale o dal dirigente di area, tutto in modalità pubblica, pubblicizzato su START. Inoltre, la trasparenza è assicurata dalla redazione dei verbali di gara. Nel caso di gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione giudicatrice opera in seduta riservata nella fase di valutazione delle offerte tecniche, sulla base di criteri prestabiliti e resi noti fin dall'inizio del procedimento di gara.	Costi interni
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	SI	SI	Come sopra; tutto il processo è verbalizzato e reso pubblico; i controlli effettuati dai Commissari riducono il rischio. Le verifiche sulle dichiarazioni resi ai fini della partecipazione sono svolte dalla Centrale di committenza.	Costi interni
Doppio finanziamento	NO	NO		Costi interni
Selezione e approvazione delle operazioni				
Rispetto della normativa in materia di pubblicità	SI	SI	Tutta la procedura di gara è pubblicizzata su START, sul sito web della Centrale di Committenza, pubblicità obbligatoria se sopra soglia o se utilizzate le modalità ordinarie (GURI, quotidiani di informazione), sul sito del MIT, sulla piattaforma SIMOG dell'ANAC che rilascia un CIG, sul SITAT dell'Osservatorio regionale.	Costi interni, costi di strumentazione, costi per pubblicazioni

				(rimborsati dall'aggiudicatario)
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	SI	SI	Tutta la procedura è svolta in conformità con quanto previsto dalla normativa e dalla lex specialis, che la stazione appaltante ha adottato, le verifiche di conformità riducono la presenza dei rischi. Il seggio di gara effettua le verifiche sui mezzi di prova.	Costi interni e costi personale esterno (commissari)
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	SI	SI	I rischi sono contenuti dalla definizione di criteri di selezione particolarmente stringenti, conosciuti dai soggetti partecipanti alle gare, evitando elementi di discrezionalità con la scelta di metodi di valutazione oggettivi.	Costi interni e costi personale esterno.
Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	NO	NO		
Verifica dei requisiti dei valutatori	SI	SI	Come sopra	Le verifiche sono fatte da personale interno
Verifica della corretta applicazione dei criteri di valutazione	SI	SI	Come sopra, verifiche di conformità con quanto previsto dal disciplinare e pubblicazione su START	Costi interni e costi di strumentazione
Verifica dell'esecuzione della procedura di selezione dei beneficiari	SI	SI	Come sopra, verifiche di conformità con quanto previsto dal disciplinare e pubblicazione su START	Costi interni e costi di strumentazione
Attuazione e verifica delle operazioni				
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	SI (conflitto di interessi)	SI (conflitto di interessi)	Viene presentata dai Commissari una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi, gli stessi Commissari vengono a sapere dei progetti ammessi soltanto successivamente; non è possibile promuovere la valutazione di qualche proponente a svantaggio di altri per via della	Costi interni

			parcellizzazione dei criteri, la collegialità della valutazione e la verbalizzazione di ogni fase. Il ruolo di garante è svolto dall'Autorità Urbana; nelle valutazioni, per quanto possibile, si applica inoltre il principio della rotazione dei commissari.	
Elusione della procedura di gara obbligatoria	SI	SI	La normativa riduce di fatto che sia possibile eludere la procedura di gara; inoltre, sopra la soglia di 40.000 euro la gara la promuove la Centrale di Committenza	Costi interni
Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	SI	SI	La lex specialis è adottata in applicazione della normativa ed è anche basata sulla documentazione standardizzata prevista da START; nel caso in cui si tratti di gara sotto soglia, la promuove l'Ufficio competente, ma la centrale di Committenza offre assistenza tecnica al RUP per garanzia.	Costi interni
Offerte concordate	SI	SI	Per quanto concerne le offerte concordate commerciali, appare difficile una verifica se queste siano lesive della concorrenza; in altri casi, per verificare la presenza di aziende controllate, effettuano le verifiche sulla base della documentazione presentata	Costi interni
Offerta incompleta	SI	SI	Il rischio è limitato; in caso di errore marginale in relazione alla sola documentazione amministrativa si interviene con il soccorso istruttorio, oppure la proposta viene esclusa, sulla base di quanto previsto dalla lex specialis.	Costi interni
Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	SI	SI	In relazione ai lavori, si verifica la coerenza delle dichiarazioni di spesa con quanto offerto in fase di gara e poi sottoscritto nel contratto; l'ammissibilità o meno della spesa (quindi anche la verifica dell'eventuale manipolazione) è responsabilità del RUP	Costi interni
Mancata consegna o sostituzione di prodotti	SI	SI	Anche in questo caso la manifestazione del rischio riguarda l'esecuzione del contratto, di cui è responsabile il RUP; il RUP può applicare penali o rescindere il contratto	Costi interni
Modifica di un contratto esistente	SI	SI	Sono ammesse le modifiche di cui all'art. 106 del D.lgs. 50/2018. Altrimenti come sopra	Costi interni
Sopravvalutazione della qualità o delle attività del personale	SI	SI	Il RUP o il direttore dei lavori possono controllare la conformità delle spese dichiarate con quanto conoscono in base al dato storico, con le tariffe orarie delle tabelle ministeriali di settore, con i contratti di lavoro, con il costo di mercato, etc.	Costi interni

Costi di manodopera fittizi	SI	SI	Il RUP o il direttore dei lavori possono controllare la conformità delle spese dichiarate con quanto conoscono in base al dato storico, con le tariffe orarie delle tabelle ministeriali di settore, con i contratti di lavoro, con il costo di mercato, etc.	Costi interni
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	NO	NO		
Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni				
Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento	NO	NO	C'è una quantificazione iniziale del PIU con l'identificazione dei costi; sul SIUF si fa la dichiarazione degli stati di avanzamento	
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	SI	SI	Il Direttore dei lavori o il RUP garantiscono mediante l'utilizzo di check list di controllo e verifiche in loco	Costi interni ed esterni
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	SI	SI	Il Direttore dei lavori o il RUP garantiscono mediante l'utilizzo di check list di controllo e verifiche in loco	Costi interni ed esterni
Verifica della completezza della	SI	SI	Il RUP che mette in liquidazione, sulla base della contabilizzazione dei lavori (elenco prezzi e quantità) e verifiche in loco	Costi interni ed esterni

documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute				
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	SI	SI	Si tratta delle varianti, responsabili sono il Direttore dei lavori e il RUP	Costi interni e costi esterni
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	SI	SI	Si tratta del monitoraggio fisico, finanziario e procedurale, che viene effettuato in base al sistema fornito da IGRUE	Costi interni, esterni (es. adeguamento del sistema inf.vo alle esigenze di ST) e di formazione
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)	SI	SI	Il RUP che mette in liquidazione, sulla base della contabilizzazione dei lavori (elenco prezzi e quantità) e verifiche in loco	Costi interni
Controlli di I livello documentali ed in loco	SI	SI	Il RUP che mette in liquidazione, sulla base della contabilizzazione dei lavori (elenco prezzi e quantità) e verifiche in loco	Costi interni
Verifica dopo l'erogazione del saldo	SI	SI	Il RUP che mette in liquidazione, sulla base della contabilizzazione dei lavori (elenco prezzi e quantità) e verifiche in loco	Costi interni
Certificazione e pagamenti				

Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	SI	SI	Svolgono corsi di formazione ad hoc per ridurre il rischio di inadeguatezza del processo di gestione	Costi interni Costi formazione
Verifica di conformità e validità della fidejussione	NO	NO		

In base all'intervista effettuata, l'impatto della normativa anticorruzione ed antifrode interessa le fasi di selezione ed approvazione delle operazioni, mediante le gare di appalto pubblico; di attuazione e di verifica e controllo degli interventi; guardando alle possibili misure da adottare, il quadro che emerge può essere così sintetizzato:

- ✓ Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e atti di notorietà: *non rilevante*;
- ✓ Tracciabilità dei momenti di condivisione: *non rilevante*
- ✓ Adozione o continuo aggiornamento di prassi interne: *si*
- ✓ Ricognizione e sistemazione di prassi precedenti: *non rilevante*
- ✓ Rotazione del personale della struttura nelle ispezioni, controlli e atti di vigilanza: *effettuata in parte*
- ✓ Sottoscrizione dei verbali delle attività svolte presso l'utenza: *molto rilevante, insieme a tutta la fase di pubblicizzazione delle gare*
- ✓ Raddoppio dei funzionari su procedimenti sensibili/Assegnazione del procedimento a più funzionari: *non è possibile per via della carenza di personale*
- ✓ Flussi informativi mirati verso il responsabile per la prevenzione della corruzione: *non rilevante*
- ✓ Audit interni: *non rilevante*
- ✓ Controlli campionari: *essendo lavori, i controlli sono fatti sul 100% con visite in loco e responsabilità del direttore dei lavori o del RUP*;
- ✓ Duplice valutazione istruttoria (funzionario-dirigente): *non rilevante*;
- ✓ Formazione tecnica mirata abbinata ai profili anticorruzione: *si, ST fa formazione anche per il personale esterno*

Dal lato degli oneri da sostenere, in termini di costi, questi attengono a:

- ✓ Costo del personale interno
- ✓ Costo del personale esterno
- ✓ Costo formazione (sia interna che da fonti esterne)
- ✓ Costo opportunità formazione per dipendenti formati
- ✓ Costo opportunità formazione per dipendenti formatori
- ✓ Costo sistemi informativi

Intervista con dott. Alessandro Compagnino, Responsabile settore Patrimonio culturale, siti Unesco, Arte contemporanea, Memoria (14 settembre 2018)

L'intervista ha evidenziato come il settore abbia la responsabilità di un'azione del POR FESR, la 6.7.1, per la quale gli interventi da finanziare sono già definiti sulla base di una mappatura dei beni presenti sul territorio, nei comuni che rientrano nell'area di intervento del POR. Inoltre, il settore si avvale di Sviluppo Toscana in qualità di Organismo Intermedio, che è di conseguenza responsabile di tutte le attività di verifica di ammissibilità degli interventi, di controllo e rendicontazione.

La Regione adotta l'atto per l'ammissione a finanziamento, che si configura come un Accordo di Programma, e successivamente il decreto di impegno.

Trattandosi di gare di appalto per realizzazione di lavori, la fase più specifica di attuazione delle operazioni di gara è seguita dagli Enti Locali, mentre Sviluppo Toscana controlla la correttezza delle procedure.

Anche i pagamenti ai beneficiari li effettua Sviluppo Toscana, mentre la Regione effettua successive regolarizzazioni all'OI.

Il caso del settore si configura quindi come poco rilevante ai fini dell'analisi in corso, essendo che tutti gli eventuali oneri amministrativi sono sostenuti dall'Organismo Intermedio.

È comunque interessante evidenziare che il settore opera, sia pure marginalmente, anche con fondi regionali; nel 2018, ad esempio, è stato finanziato un intervento per il quale Sviluppo Toscana ha seguito la fase di ammissibilità, mentre il settore tutte le altre fasi.

4.4 La misurazione dei costi

Come già indicato in precedenza, ai fini della misurazione dei costi si intende adottare la metodologia comunitaria dell'EU Standard Cost Model (SCM), che si basa sulla analisi dei cosiddetti "data requirements": ogni obbligo informativo consiste infatti di uno o più requisiti informativi da fornire. Per fornire queste informazioni, un numero variabile di attività amministrative specifiche è richiesto. Lo SCM stima i costi necessari per portare a termine queste attività. Esse possono essere svolte internamente o esternamente. Per ciascuna attività è necessario raccogliere gli appropriati parametri di costo. Per esempio questi possono essere tariffe a cui si acquista esternamente un servizio/prodotto, i salari delle risorse umane coinvolte o gli overhead organizzativi. L'altra dimensione considerata è quella del tempo, ovvero l'ammontare di tempo richiesto per completare la specifica attività amministrativa. Infine viene considerata la popolazione interessata dall'attività amministrativa, ovvero i soggetti coinvolti nell'attività e sui quali riverberano i suoi effetti, e la frequenza annua con cui questa si realizza.

Combinando questi elementi si ottiene la formula base dello SCM:

Costo dell'onere amministrativo = Costo x Tempo x Quantità

Lo SCM è uno strumento operativo che nasce per fornire al decisore politico una approssimazione della grandezza degli oneri, al fine di valutarne l'impatto sui destinatari della regolazione. Questo metodo possiede margini di flessibilità adatti alle esigenze di un intervento di semplificazione. Tipicamente esso si compone di una prima fase di mappatura degli obblighi informativi: in questo modo vengono identificati la fonte normativa, l'amministrazione (o le amministrazioni) competenti, la popolazione di riferimento, le modalità di adempimento e la frequenza con cui questi devono essere svolti. Gli obblighi informativi vengono scomposti successivamente nelle singole attività amministrative necessarie per adempiervi e per ciascuna di esse si identificano i parametri di costo rilevanti, ossia i valori necessari a produrre la stima. Questi possono essere parametri di costo interno (tempo necessario all'adempimento, costo orario lordo del personale impiegato, quota di spese generali da attribuire all'attività sotto analisi (overhead); parametri di costo esterno, ovvero di affidamento dell'attività a un fornitore esterno, il tempo impiegato e la relativa tariffa oraria o costo complessivo; le spese connesse all'acquisto di beni o attrezzature necessarie a svolgere l'attività (ad esempio, un software informatico). In alcuni casi questi costi sono alternativi, in altri invece è necessario cumularli (per esempio quando una parte delle attività è svolta da personale interno all'amministrazione e la restante parte è affidata a esperti esterni).

Il calcolo del peso relativo dei costi interni e dei costi esterni medi per ogni attività esaminata prevede una valutazione dei costi unitari interni medi come costi unitari medi delle

amministrazioni, dei costi unitari esterni medi e i costi unitari totali medi come somma delle due precedenti voci di costo. Nella metodologia EU-SCM, alla stima dei costi interni, vengono aggiunti le quote di spese generali di gestione attribuibili alle attività in oggetto. La percentuale di solito utilizzata è del 25% in analogia a quella applicata nella maggior parte dei paesi che usano lo SCM. Nella metodologia qui utilizzata, per semplificare il metodo di analisi, gli overhead non verranno considerati, essendo inoltre facilmente identificabili le risorse umane che se ne occupano e di conseguenza agevolmente imputabili i costi interni in termini di costo orario delle risorse umane.

Considerando la metodologia dello SCM, e adattandola all'impatto non sugli attori esterni all'amministrazione (le imprese) ma sulla pubblica amministrazione stessa (sia essa a livello regionale che locale), si può utilizzare un modello di stima degli oneri amministrativi basato sul costo medio che ciascuna amministrazione (o unità singola amministrativa: l'ufficio responsabile del procedimento) sostiene per lo svolgimento dell'attività amministrativa relativa, moltiplicato su base annua. Il costo può prevedere anche un costo esternalizzato, tipicamente l'assistenza tecnica necessaria. Differenziando tra gli atti che sono processati internamente all'amministrazione e quelli che necessitano di una delega all'esterno, il valore degli oneri amministrativi annui relativi al costo delle risorse umane è così calcolato:

<i>Costo oneri amministrativi (risorse umane) = Costo interno + Costo esterno</i>
Costo interno = quantità di atti processati internamente (numero di atti) * (costo orario lordo dei funzionari impiegati * tempo impiegato)
Costo esterno = quantità di atti processati esternamente (numero di atti) * (costo orario lordo degli esperti coinvolti * tempo impiegato).

Occorre considerare che vi sono atti per cui è necessario l'intervento di attori esterni per l'erogazione di atti autorizzativi o documenti, quali il DURC. In questi casi può accadere che l'amministrazione regionale debba fermare un procedimento in attesa dell'ottenimento del documento esterno. Ciò fa sì che vi possano essere dei ritardi nello svolgimento di un processo amministrativo che non dipendano dall'agire dell'amministrazione. Il "costo" di questo tempo trascorso in attesa dell'atto esterno non viene computato, nel nostro metodo, per calcolare l'impatto dell'onere amministrativo in quanto è da considerarsi come una variabile "ceteris paribus" sulla quale l'amministrazione non ha potere di influenza.

Un ulteriore fattore da tenere in considerazione potrebbe essere quello dei costi non afferenti direttamente alla struttura ma agli "utenti" esterni delle attività. Per esempio, nel caso in cui la normativa anticorruzione imponga una serie di procedimenti e di oneri informativi addizionali su atti che coinvolgono imprese/cittadini, occorre quantificare come questo impatti sul costo per gli utenti, ovvero se esistano costi aggiuntivi insiti in tempi più prolungati, maggiore documentazione da produrre, etc. Questi costi non vengono considerati nell'analisi qui condotta in quanto l'obiettivo specifico di questo lavoro è di considerare l'impatto sulla macchina organizzativa e, inoltre, questa tipologia di costi è già coperta dall'analisi correntemente effettuata da Regione per la misurazione degli oneri amministrativi delle imprese.

Tra i costi da considerare ci sono invece quelli relativi al costo di strumenti quali costo di acquisto di software informatici o altri strumenti necessari allo svolgimento delle attività. La formazione è un altro costo da considerare. L'organizzazione di incontri formativi relativi all'attuazione delle misure anti-frode/corruzione ha una componente diretta di costo: quella relativa al pagamento degli esperti formatori. Nel caso in cui la formazione sia erogata da risorse umane interne, occorre computare il costo del tempo da questi dedicabile all'attività lavorativa ordinaria e dedicato invece alla erogazione del corso di formazione. E' da considerarsi inoltre il

costo opportunità per la partecipazione all'attività formativa da parte dei funzionari. Sono da considerarsi per esempio i costi legati ai momenti formativi necessari per familiarizzare con l'innovazione informatica.

Esistono inoltre altre categorie di "costo" potenziale da prendere in considerazione, i costi organizzativi. Ad esempio, occorre valutare se l'impatto della normativa anticorruzione ha reso necessaria la creazione di comitati di coordinamento/vigilanza rispetto agli atti sotto analisi, verificandone la composizione, i carichi di lavoro e il costo orario relativo alla frequenza delle riunioni svolte e delle attività che ne derivino (stabilendo, se possibile, anche un costo opportunità relativo alle attività core "non" svolte, a causa della necessità di svolgere attività di coordinamento/audit prima non esistenti). Per questo motivo è opportuno verificare se, dal punto di vista organizzativo, a valle dell'applicazione della nuova normativa anti-corruzione, vi siano da segnalare cambiamenti significativi nella unità organizzativa analizzata e nel rapporto con le altre con cui collabora e con quali cambiamenti, positivi o negativi.

Sintetizzando, le variabili di costo identificate nelle interviste, e il metodo attraverso il quale sono calcolati, sono le seguenti:

Variabile	Misurazione
Atti processati	Numero atti
Funzionari impiegati per la processazione dell'atto	Numero funzionari
Funzionari impiegati per la processazione dell'atto	Costo orario per funzionari
Funzionari impiegati per la processazione dell'atto	Tempo attribuibile a ciascun funzionario per la processazione degli atti
Costi per assistenza tecnica ricevuta	Numero esperti esterni coinvolti * tempo dedicato * costo orario esperti esterni coinvolti (per tipologia di atto)
Costo formazione erogata da esperti esterni	Numero ore * costo orario formazione
Costo formazione erogata da personale interno	Numero ore dedicate alla formazione invece che ad attività corrente * costo orario risorse umane
Costo opportunità formazione	Numero funzionari coinvolti nella formazione * costo orario dei funzionari * tempo dedicato per partecipare alla formazione (specifica per la tipologia di atto e/o per attività funzionali alla processazione degli atti, es. formazione informatica, normativa etc.)
Costo acquisizione strumenti	Costo software etc.
Costo organizzativo	Costo del tempo speso in attività di coordinamento, all'interno della sua unità o con altre unità, relativamente agli atti individuati (numero attività di coordinamento * tempo * costo orario risorse umane)

Sommando le variabili di costo sopra elencate, si determina il valore degli oneri amministrativi totali, calcolato in questo modo:

$$\text{Costo oneri amministrativi totale} = \text{Costo oneri amministrativi (risorse umane)} + \text{Costi acquisizione strumenti} + \text{Costo formazione (interna ed esterna)} + \text{Costo opportunità attività di formazione} + \text{Costi organizzativi}$$

Una volta ottenuto il valore totale, è possibile calcolare l'impatto della normativa anti-corruzione, individuato stimandone il valore a oggi (t^x) e comparandolo con quello riscontrato in un tempo precedente (t^{x-1}). La fattibilità di questa elaborazione sarà valutata in sede di sperimentazione con gli attori coinvolti, verificando la disponibilità di dati. Nel caso non fosse possibile ottenere i dati al tempo $x-1$, verrà calcolato il valore assoluto a oggi della misurazione del costo degli oneri amministrativi, fornendo una valutazione qualitativa dell'impatto relativo della normativa o, ove possibile, una stima approssimata in termini quantitativi.

La fattibilità della misurazione degli oneri amministrativi dipende in larga parte dalla possibilità di individuare con precisione le risorse umane coinvolte nell'erogazione delle attività sotto esame e di valutare, con una stima quanto più possibile attendibile, le ore-uomo dedicate alla processazione degli atti sopra elencati. Se questo dato è di facile reperimento e stima per quanto riguarda le unità organizzative dedicate esclusivamente ad attività amministrative direttamente collegate a un onere amministrativo (es. controlli documentali), può essere invece più complicato determinare quanto del tempo di un funzionario è dedicato ad attività di questo tipo (es. partecipazione a comitati di valutazione) rispetto alla propria attività corrente. In tal caso, vista l'onerosità di individuare dati oggettivi, occorre chiedere ai funzionari selezionati di stimare la variabile tempo e di imputarla agli atti processati. Il dato relativo a questi ultimi è di facile reperimento, ma solo se un sistema digitalizzato di archiviazione è presente nell'ente sotto esame.

Per quanto riguarda l'assistenza esterna, il costo complessivo è di pubblica evidenza e lo stesso vale per le attività formative, di cui sono facilmente reperibili i costi di effettuazione e la composizione dell'aula. Apparentemente meno univoca è l'accettazione, nel dibattito scientifico, sulla necessità di determinare il costo opportunità insito nella partecipazione ad attività di formazione: partendo dall'assunto che essere formati non può essere concepito come un costo in sé ma semmai come un investimento sulle proprie competenze, con possibili effetti positivi sul proprio lavoro e sul benessere aziendale nel suo complesso, è però possibile calcolare il "costo" oggettivo, ovvero il costo orario sottratto alle attività tradizionali, e determinare perciò il costo opportunità. Per identificare in maniera più attendibile il costo opportunità "puro", sarebbe utile poter identificare se il tempo della formazione sia stato sottratto ad attività che hanno a che fare con le norme anti corruzione/anti frode (e in tal caso il costo opportunità sarebbe 0) oppure ad attività correnti (nel cui caso si potrebbe parlare di "costo" opportunità della formazione).

Riguardo ai costi di acquisizione di strumenti (es. informatici), di questi occorre stimare la parte di costo che si riferisce alla normativa anti corruzione e quella invece di competenza dell'attività amministrativa in generale. Per esempio un software di contabilità da innegabilmente informazioni utili per le attività anti corruzione e anti frode ma ha anche diverse altre funzioni. Diverso è il caso di un software dedicato a gestire la processazione della documentazione per il rimborso delle attività di un bando finanziato. Nel primo caso il costo non è considerato, mentre nel secondo lo si può imputare al costo degli oneri amministrativi totali.

Infine, per quanto attiene ai costi organizzativi, non essendo questi sempre oggettivabili (se non, per esempio, con riferimento al tempo dedicato a riunioni di coordinamento su tematiche

rilevanti al tema), è opportuno chiedere una stima ai rispondenti rispetto al tempo speso per queste attività e considerare un valore medio cui imputare il costo orario dei funzionari coinvolti.

Naturalmente, la raccolta dei dati di cui sopra necessita, per avere un grado accettabile di attendibilità e di fattibilità di reperimento, della presenza di un sistema informatizzato di archiviazione delle informazioni: in caso contrario, è possibile procedere con un questionario quantitativo nel quale chiedere ai soggetti coinvolti di indicare i dati di interesse. Per ovvie ragioni, questo secondo sistema presenta un maggiore livello di incertezza e di onerosità del processo di raccolta ed elaborazione dei dati. In sede di sperimentazione verrà valutata la metodologia opportuna.

4.5 La sperimentazione: soggetti coinvolti e metodologia

Come richiesto dal Capitolato, la misurazione degli oneri amministrativi verrà condotta attraverso una sperimentazione sul campo nella quale, con visite presso gli enti individuati da parte del gruppo di lavoro, verranno raccolti i dati necessari per calcolare le variabili di costo sopra elencate nelle diverse fasi e di conseguenza l'incidenza degli oneri amministrativi connessi alla normativa anticorruzione; in particolare:

- i soggetti coinvolti nella sperimentazione saranno un servizio regionale, individuato nella Struttura Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale, e l'organismo intermedio Sviluppo Toscana;
- la scelta dei due soggetti è motivata dalla volontà di mettere a confronto un'attività di selezione di progetti finanziati con risorse regionali o nazionali svolta internamente all'Amministrazione regionale, con l'attività di selezione dei progetti che viene svolta dall'Organismo Intermedio nel processo di gestione del POR FESR;
- il costo dell'onere amministrativo per le diverse fasi di attività è calcolato sulla base della formula sopra ricordata $Costo\ dell'onere\ amministrativo = Costo \times Tempo \times Quantità$;
- le informazioni sui costi ed i tempi per l'espletamento delle diverse fasi è fornito direttamente dai soggetti, sulla base della loro esperienza;
- tra i rischi e le fasi di attività, sono solo parzialmente oggetto di analisi quelli legati al controllo delle gare di appalto, dal momento che tali funzioni attengono ai soggetti che indicano le gare stesse, come ad esempio gli Enti Locali attuatori di progetti infrastrutturali.

Nella tabella seguente vengono sintetizzate le attività/rischi e i soggetti coinvolti per ciascuno di questi, sui quali verrà svolta la sperimentazione.

Rischio/ attività	Servizio Regionale	Sviluppo Toscana
Selezione dei candidati		
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione		X
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	X	X
Doppio finanziamento	X	X
Selezione e approvazione delle operazioni		
Rispetto della normativa in materia di pubblicità		-
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	X	X
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	X	X
Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	X	
Attuazione e verifica delle operazioni		
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti		X
Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria		X
Manipolazione delle dichiarazioni di spesa		X
Mancata consegna o sostituzione di prodotti		X
Sopravalutazione della qualità o delle attività del personale		X
Costi di manodopera fittizi		X
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici		X
Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni		
Verifica disponibilità finanziaria sui capitoli di bilancio e corretta gestione regole erogazione finanziamento		X
Verifica coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	X	X
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	X	X
Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute	X	X
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	X	X
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	X	X
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)	X	X
Controlli di I livello documentali ed in loco	X	X
Verifica dopo l'erogazione del saldo	X	X
Certificazione e pagamenti		
Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato		X
Verifica di conformità e validità della fidejussione		X



Servizio di valutazione dell'impatto della normativa anti-corrruzione nell'attuazione del POR FESR 2014 - 2020

Rapporto finale_rev1

Novembre 2018

Sommario

Sommario	2
1. premessa	3
2. Il caso della Struttura Regionale	3
3. Il caso di sviluppo toscana.....	9
4. Individuazione di ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	17

1. PREMESSA

A partire dai risultati della prima fase di ricerca, la sperimentazione in merito alla quantificazione degli oneri amministrativi legati alla normativa anticorruzione è stata effettuata prendendo in esame:

- l'attività della **Struttura Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale della Regione Toscana** connessa alla gestione di procedure per il finanziamento di progetti con fondi nazionali o regionali, quindi non connessi alla gestione del POR FESR 2014 – 2020,
- l'attività di **Sviluppo Toscana**, in qualità di organismo Intermedio del POR FESR 2014 – 2020.

Si fa presente come la rilevazione delle variabili utili alla quantificazione dei costi (costi unitari, personale impiegato e tempo per procedura) nel caso della struttura regionale sia stata effettuata attraverso un'intervista in presenza, che ha visto quindi l'interlocuzione tra il gruppo dei valutatori e il personale regionale, mentre nel caso di Sviluppo Toscana è stato inviato un questionario che è stato compilato autonomamente dalla struttura, che ha indicato di conseguenza i parametri di costo e di tempo.

2. IL CASO DELLA STRUTTURA REGIONALE

Per quanto riguarda la Struttura Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale della Regione Toscana, i costi sono stati stimati collegandoli all'impiego del personale regionale e il costo orario è stato stimato sulla base del documento "Conto economico 2016" dalla pagina Amministrazione Trasparente del sito della Regione Toscana (<http://www.regione.toscana.it/-/conto-annua-3>).

Il personale impiegato ed il tempo dedicato ad ogni singola fase, definite con il supporto della Struttura nel corso della prima fase della ricerca, sono stati individuati in accordo con la Struttura stessa, ed in particolare:

a) Fase della selezione dei candidati.

In considerazione del fatto che la selezione viene effettuata in collegialità, quindi con uno scarso rischio di conflitto di interesse, l'unico onere riguarda il controllo legato al possibile *doppio finanziamento del progetto*; si prevede l'impiego di un'unità di personale di categoria C per 1 ora a progetto, tempo che può aumentare nel caso in cui emergessero ulteriori problemi da verificare.

b) Selezione ed approvazione delle operazioni.

Non si ravvedono rischi per *la fase di pubblicità degli atti*, dal momento che esiste un applicativo informatico che in automatico segnala che l'atto è soggetto a pubblicità. Eventualmente si dovrebbe considerare che ogni volta che la Regione approva un atto, entrano in gioco anche il settore del bilancio per il controllo contabile ed anche quello giuridico; tuttavia, si tratta di oneri connessi alla corretta gestione amministrativa e quindi si ritiene non debbano essere conteggiate in questo esercizio.

In merito alla *valutazione delle offerte tecniche*, in caso di gestione di procedure di finanziamenti regionali o nazionali, la Struttura cura sia la fase di ammissibilità formale sia la fase di valutazione propriamente detta. Vengono adottati dei format che vengono adattati a seconda della natura dei progetti.

La struttura tipo per una Commissione di gara è composta da un dirigente, una posizione organizzativa, due funzionari di fascia D e due funzionari di fascia C, che nel caso di progetti “semplici” impiegano una giornata a progetto; nel caso di progetti più complessi, come ad esempio quelli del POR il tempo per progetto aumenta a 1,5 giornate. Ai fini del calcolo dei tempi per sotto fase, si può considerare che 1/3 del tempo è dedicato alla verifica amministrativa e 2/3 alla valutazione di merito.

Altro elemento che può rappresentare un onere amministrativo riguarda il tempo legato alla *verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione di eventuali ricorsi*; in media è calcolata una percentuale di ricorsi pari al 2% dei progetti valutati. Il settore redige una relazione all’Avvocatura ed il tempo stimato in media è pari a 3 giornate della Posizione Organizzativa e ½ giornata del dirigente.

c) *Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni.*

Per quanto concerne la *verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell’esecuzione dell’operazione*, si procede a verifica che le spese siano effettivamente imputate al progetto e l’effettivo pagamento; per questo motivo viene domandata fattura, il mandato e la quietanza. Viene predisposta una tabella in cui sono riportati tutti i dati e poi una tabella istruttoria che richiama tutti gli step. Il tempo stimato è di una giornata a progetto per tutti i SAL (divisa tra il personale di fascia C, la posizione organizzativa ed un minimo di impiego del dirigente).

Lo stesso tempo e lo stesso personale è previsto per il *controllo di conformità dell’ultimo SAL e degli obiettivi del progetto*.

Altra attività da considerare è quella legata al *controllo di ammissibilità delle modifiche proposte al progetto*; nel caso in cui il controllo venga effettuato in ufficio è previsto l’impiego di una giornata lavorativa, per 2/3 del personale di fascia C e di 1/3 della posizione organizzativa (+ un’ora del dirigente); nel 50% dei casi è necessaria anche un’attività di sopralluoghi, che comporta una giornata di lavoro dell’unità di personale di fascia C e della posizione organizzativa.

Per quanto concerne la *verifica dell’effettivo avanzamento dell’attività*, il monitoraggio comporta l’impiego di 1 giornata ogni 6 mesi di un profilo C e un’ora della posizione organizzativa.

Infine, relativamente ai *controlli di I livello documentali ed in loco*, il costo di quelli documentali rientra nel costo dei controlli per i diversi SAL; i controlli in loco sono 2 per ogni progetto ed è stato stimato l’impiego di una giornata a progetto per un’unità di fascia C e della posizione organizzativa. In casi particolari, i controlli in loco possono essere anche più di due.

Nella tabella seguente, si riporta l’esercizio di quantificazione degli oneri amministrativi, sulla base dei seguenti parametri:

- 50 progetti da valutare;
- 15 progetti ammessi a finanziamento sui quali effettuare i controlli;
- Un numero di ricorsi pari al 2% dei progetti valutati;
- Un numero di sopralluoghi pari al 50% dei progetti.

Il costo totale riportato è di 86.145,90 euro.

Rischio/ attività	Rilevante (SI/NO)	Adozione misure ad hoc (SI/NO)	Indicazione misure	Formula calcolo costi (per progetto) ¹²	Numero progetti ³	Costo per progetto (euro)	Costo totale annuo (euro)	Note
Selezione dei candidati								
Doppio finanziamento	SI	SI	Svolgono controlli informali attraverso la memoria storica del settore, anche se nel bando è richiesto espressamente al proponente di dichiarare se ha già ricevuto finanziamenti sullo stesso intervento	1 ora uomo * dipendente C	15	19	258,5	
Selezione e approvazione delle operazioni								
Rispetto della normativa in materia di pubblicità	NO	NO	Tutto il procedimento è pubblicizzato secondo le procedure definite dalla Regione	0	0	0	0	Il costo non viene riportato in quanto marginale e non quantificabile
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	SI	NO	Attività svolta internamente, ma con rischio basso, dal	1 giorno uomo (progetti regionali semplici)	45	1.409,18	63.413,2	Il costo viene stimato come media di 15

¹ Costi lordi medi relativi all'anno 2016: il costo orario delle PO viene calcolato come costo di dipendente categoria D. Il costo orario viene calcolato con riferimento ai dipendenti a tempo indeterminato. I valori di costo sono stimati utilizzando il documento "Conto Economico 2016", dal sito Amministrazione Trasparente di Regione Toscana (<http://www.regione.toscana.it/-/conto-annua-3>)

² Le ore di lavoro quotidiane sono conteggiate con il valore di 7,12 ore al giorno. Le giornate di lavoro annue sono conteggiate con il valore di 220 giornate all'anno.

³ Il numero di progetti viene stimato sull'anno 2017

			momento che hanno le competenze necessarie	1,5 giorni uomo (progetti regionali complessi) 1 giorno uomo + 1 giorno uomo di ST (progetti POR) * 1 dirigente 1 PO 2 dipendenti D 2 dipendenti C				progetti regionali semplici, 15 progetti regionali complessi e 15 progetti POR. Il costo di ST non viene conteggiato
Verifica della corretta applicazione della procedura di risoluzione degli eventuali ricorsi	SI	SI	Se del caso, effettuano una doppia valutazione	3 giorni * PO 1/2 giorno * Dirigente	1 ⁴	722,8	722,8	
Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni								
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	0,75 giorni uomo * dipendente C 2 ore uomo * PO 1/2 ora uomo * dirigente	15	170,92	2.563,8	
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia	0,75 giorni uomo * dipendente C 2 ore uomo * PO 1/2 ora uomo * dirigente	15	170,92	2.563,8	

⁴ Il valore viene calcolato come 2% dei progetti valutati. Nel corso del 2017 viene segnalato 1 ricorso.

			valutazione in presenza di casi critici. La Regione verifica la coerenza rispetto agli obiettivi di progetto.					
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	<u>Controlli desk:</u> 1/3 giorno uomo * PO 2/3 giorni uomo * dipendente C 1 ora uomo * dirigente <u>Sopralluoghi:</u> 1 giorno uomo * PO 1 giorno uomo * dipendente C	15	243,27	3.649,1	La percentuale di controlli desk e sopralluoghi sul totale dei controlli è del 50% ciascuno
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	Progetti regionali: 2 giorni uomo * dipendente C 2 ore uomo * PO Progetti POR: 6 giorni uomo * dipendente C 6 ore uomo * PO	15	581,24	8.718,6	Il valore viene calcolato stimando 7,5 progetti regionali e 7,5 progetti POR
Controlli di I livello documentali ed in loco	SI	NO	Attività effettuata attraverso ST che verifica i SAL; eventualmente viene	Controlli documentali: contenuti nei controlli SAL Controlli in loco:	15	283,74	4.256,1	

			effettuata una doppia valutazione in presenza di casi critici.	1 giornata * dipendente C 1 giornata * PO				
Costo totale							86.145,90	

Nella sperimentazione dei costi non sono stati calcolati i costi di eventuali corsi di formazione che il personale avrebbe dovuto seguire per sopperire al rischio di inadeguatezza del sistema di gestione e controllo, dal momento che nel corso degli ultimi anni non sono stati seguiti corsi ad hoc. L'unica attività segnalata riguarda alcuni momenti di familiarizzazione con il sistema MoniToscana, il cui costo non è quantificabile.

3. IL CASO DI SVILUPPO TOSCANA

Il secondo caso riguarda la quantificazione degli oneri amministrativi legati alla normativa anticorruzione prendendo in esame l'attività di **Sviluppo Toscana**, che opera in qualità di Organismo intermedio del POR FESR 2014 – 2020. In questo caso non sono stati forniti dati di dettaglio sulle figure professionali coinvolte, il loro inquadramento e il carico di lavoro relativo a ciascun adempimento ma una stima forfettaria per progetto.

Per quanto riguarda la fase di selezione dei candidati e quella di selezione e approvazione delle operazioni i progetti processati nel corso del 2017 sono stati circa 1.000 per ciascuna delle attività indicate (con l'eccezione dell'attività "Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione, il cui ammontare è di 700 progetti). Per tutte le attività delle altre fasi viene riportato un numero di 700 progetti medi, con l'eccezione dell'attività di verifica dopo l'erogazione del saldo, che ha riguardato 100 progetti nel corso dell'anno, in quanto è prevista solo per i progetti erogati a saldo. Nella tabella seguente, si riporta l'esercizio di quantificazione degli oneri amministrativi, la cui quantificazione totale è stata di 4.660.000,00 euro.

Rischio/ attività	Rilevante (SI/NO)	Adozione misure ad hoc (SI/NO)	Indicazione misure	Formula calcolo costi (per progetto)	Costo per progetto (euro)	Numero progetti ⁵	Costo totale annuo (euro)	Note
Selezione dei candidati								
Verifica conflitti di interesse nel comitato di valutazione	SI	SI	Sebbene la scelta dei soggetti dei comitati di valutazione non sia sempre in capo a ST (spesso è competenza della Regione) o non ci siano i comitati di valutazione nei loro bandi, quando ciò accade, ST raccoglie le auto-certificazioni rilasciate ed effettua verifica di corrispondenza dei codici fiscali indicati con quelli degli enti beneficiari. L'operazione è effettuata sul 100% dei nominativi	<i>Ore/Giorni uomo per progetto moltiplicati per il costo orario/giornaliero della categoria professionale coinvolta</i>	300 €	700	210.000,00 €	
Verifica false dichiarazioni da parte dei candidati	SI	SI	Questa funzione, delegata dalla Regione, molto onerosa, viene effettuata entro 120 gg. dalla presentazione delle graduatorie		300 €	1.000	300.000,00 €	
Doppio finanziamento	SI	SI	Viene effettuata una ricerca sulla banca dati regionale (quindi limitata ai soli finanziamenti regionali). A		300 €	1.000	300.000,00 €	

⁵ Il numero di progetti viene stimato sull'anno 2017

			regime, sarà possibile effettuare la ricerca sul database nazionale RNA, partito nel 2017					
Selezione e approvazione delle operazioni								
Verifica ammissibilità domande (requisiti amministrativi e tecnico-organizzativi)	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo. Occorre distinguere tra beneficiari privati e pubblici, per i quali i controlli sono diversi. Controllo su 100% delle domande		300 €	1.000	300.000,00 €	
Valutazione delle offerte tecniche e loro completezza	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo. Occorre distinguere tra beneficiari privati e pubblici, per i quali i controlli sono diversi. Controllo su 100% delle domande		300 €	1.000	300.000,00 €	
Attuazione e verifica delle operazioni								
Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	SI (conflitto)	SI (conflitto di interessi)	Si verifica che chi ha avuto un finanziamento a sua volta non sub appalti o eroghi		300 €	700	210.000,00 €	

	di interessi)		fatture a membri della famiglia per l'erogazione delle prestazioni					
Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	SI	SI	Si verifica che le spese siano ammissibili, e si effettua verifica di conformità con quanto indicato nel progetto, per controllare che non ci siano palesi falsi (misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo)		300 €	700	210.000,00 €	
Mancata consegna o sostituzione di prodotti	SI	SI	Nel caso dei progetti di ricerca sono previste tre fasi: valutazione ex ante, in itinere, ed ex post, effettuate dai valutatori esterni; nella fase ex post si verifica l'eventuale mancata consegna o sostituzione dei prodotti, che comunque è molto limitata		400 €	700	280.000,00 €	
Sopravvalutazione della qualità o delle attività del personale	SI	SI	Vengono raccolti i rendiconti e si attua verifica attraverso l'analisi dei curricula		300 €	700	210.000,00 €	

			presentati in fase di ammissibilità dei progetti					
Costi di manodopera fittizi	SI	SI	Acquisizione e verifica congruità dei time-sheet		300 €	700	210.000,00 €	
Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	SI	SI	Acquisizione e verifica congruità dei time-sheet		300 €	700	210.000,00 €	
Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni								
Verifica della coerenza e completezza amministrativo-contabile, della regolarità finanziaria del SAL e della regolarità dell'esecuzione dell'operazione	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo e misure specifiche del bando, sul 100% delle operazioni		300 €	700	210.000,00 €	
Controllo di conformità formale dell'ultimo SAL e del raggiungimento degli obiettivi di progetto	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo e misure specifiche		300 €	700	210.000,00 €	

			del bando, sul 100% delle operazioni					
Verifica della completezza della documentazione necessaria al rimborso delle spese sostenute	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo e misure specifiche del bando, sul 100% delle operazioni		300 €	700	210.000,00 €	
Controllo ammissibilità delle modifiche al progetto richieste	SI	SI	Si tratta delle varianti, che possono essere: amministrative, come una variazione anagrafica, ed in tal caso interviene Sviluppo Toscana; finanziarie, ed in tal caso ci si avvale del supporto del valutatore esterno; di merito del progetto ed anche in tal caso ci si avvale del valutatore esterno che rivaluta il progetto.		300 €	700	210.000,00 €	
Verifica effettivo avanzamento dell'attività	SI	SI	Si tratta del monitoraggio fisico, finanziario e procedurale, che viene		300 €	700	210.000,00 €	

			effettuato in base al sistema fornito da IGRUE					
Verifica pre-erogazione (Verifica prima di effettuare ciascuna erogazione al beneficiario, del mantenimento dei requisiti specifici previsti dal bando/altra procedura di assegnazione delle risorse)	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo		300 €	700	210.000,00 €	
Controlli di I livello documentali ed in loco	SI	SI	Misure comprese nella CHECK LIST CONTROLLI DI 1° LIVELLO DOCUMENTALI E IN LOCO e nelle piste di controllo		300 €	700	210.000,00 €	
Verifica dopo l'erogazione del saldo	SI	SI	Controlli in loco, sul 10% della spesa certificata, solo sui progetti erogati a saldo		300 €	100	30.000,00 €	
Certificazione e pagamenti								
Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	SI	SI	ST è responsabile per la generazione della “domanda di pagamento” per l’AdG		300 €	700	210.000,00 €	

Verifica di conformità e validità della fidejussione	SI	SI	Si tratta di una procedura interna, relativa a coloro i quali chiedono l'erogazione anticipata dei fondi. Viene effettuata una verifica di validità della fideiussione, chiedendo direttamente alle istituzioni finanziarie che le emettono per i soggetti finanziati		300 €	700	210.000,00 €	
Costo totale							4.660.000,00 €	

4. INDIVIDUAZIONE DI AMBITI DI CRITICITÀ E IPOTESI DI SEMPLIFICAZIONE

L'analisi riportata nelle pagine precedenti lascia intendere che il modello regionale sia improntato sull'efficienza gestionale dell'Amministrazione, data l'adozione di pratiche e procedure anche standardizzate che limitano i rischi di inefficienza e quindi l'insorgere di costi aggiuntivi rispetto a quelli legati alla corretta pratica amministrativa.

Allo stesso modo, non si ravvisano rischi di sovrapposizione di funzioni nel modello organizzativo, tali da indurre a suggerire proposte di miglioramento organizzativo e gestionale.

Nel caso della gestione del processo di selezione, attuazione, controllo e rendicontazione dei progetti all'interno del sistema di gestione del POR FESR 2014 – 2020, che viene delegato a Sviluppo Toscana in qualità di Organismo Intermedio, risulta definita perfettamente la divisione delle funzioni e delle attività tra Strutture regionali e Sviluppo Toscana, in maniera tale da evitare il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni dei costi. In questo caso, va però evidenziato quanto segue:

- l'attività di Sviluppo Toscana interessa l'intero processo di gestione del POR e quindi il costo complessivo appare giustificato dall'ammontare dei progetti presi in considerazione, che attengono annualmente a più procedure;
- il costo unitario risulta non paragonabile, trattandosi di strutture diverse;
- la normativa comunitaria richiede una maggiore attenzione ai controlli, ed inoltre Sviluppo Toscana svolge un'attività di verifica della correttezza delle gare d'appalto che nel caso di procedure su progetti finanziati a valere su risorse regionali o nazionali non viene effettuata.