



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA
NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
UVER – UNITA' DI VERIFICA

Linee Guida
per le attività di verifica sui fondi FSC
ex Delibera CIPE 166/2007

Roma, Agosto 2013

Numero identificativo documento/versione:	1026-04
Data di aggiornamento:	29 agosto 2013

Indice

1	INTRODUZIONE	3
1.1	Il quadro giuridico di riferimento	3
1.2	Gli obiettivi delle Linee Guida	8
1.3	Il quadro logico delle attività	10
2	PIANO ANNUALE ED ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITA' DI CONTROLLO	12
2.1	Contenuti del Piano Annuale	12
2.2	Individuazione delle priorità	13
2.3	L'organizzazione delle attività di controllo	14
2.3.1	La preparazione del programma dei controlli	14
2.3.2	Gli adempimenti preliminari	14
2.3.3	L'esecuzione delle verifiche in loco	15
3	VERIFICA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO	17
3.1	Obiettivi della verifica del sistema di gestione e controllo	17
3.2	Metodologia e contenuti della valutazione di efficacia e di affidabilità dei sistemi di gestione e controllo	18
3.2.1	Le verifiche di sistema - principi generali	18
3.2.2	Valutazione preliminare di adeguatezza dei SI.GE.CO.	19
3.2.3	La verifica in loco e le check list di sistema	21
3.2.4	I test di conformità sui soggetti responsabili dell'attuazione (SRA o RUA)	22
4	VERIFICA DELLE OPERAZIONI	24
4.1	Gli obiettivi delle verifiche sulle operazioni	24
4.2	Procedura di verifica	26
4.3	Esiti della verifica	28
4.3.1	Azioni correttive	28
4.3.2	Follow up	29
4.4	La verifica "in itinere" degli interventi	30
4.4.1	Aspetti da esaminare	30
4.4.2	Individuazione e gestione delle criticità	31
4.4.3	Programmazione delle verifiche	32
4.5	La verifica "ex post" degli interventi	32
4.5.1	Aspetti da esaminare	32
4.5.2	Criteri per la stesura del rapporto di verifica	33
4.5.3	Programmazione delle verifiche	34
4.6	La verifica delle attestazioni di spesa	34
4.6.1	Aspetti da esaminare	35
4.6.2	Criteri per la stesura del rapporto di verifica	36
4.6.3	Programmazione delle verifiche	36

4.7	Ammissibilità delle spese	37
5	REPORTISTICA.....	38
5.1	I rapporti di verifica.....	38
5.2	Supervisione e controlli di qualità	39
5.3	Archiviazione e mantenimento dei fascicoli.....	39
5.4	La relazione annuale.....	39
6	ALLEGATI.....	41

Allegato 1: Scheda di valutazione preliminare di adeguatezza

Allegato 2: Metodologia per la formulazione del giudizio sull'affidabilità del SI.GE.CO.

Allegato 3: Check list sistemi organismo di programmazione OdPA

Allegato 4: Check list sistemi organismi di controllo OdC/ OdA

Allegato 5: Test di conformità

ELENCO DELLE FIGURE

Figura 1:	Rappresentazione sintetica delle aree di controllo attribuite all'Unità	9
Figura 2:	Quadro logico delle attività	11
Figura 3:	Elementi di controllo per la valutazione preliminare di adeguatezza	20
Figura 4:	Rappresentazione degli obiettivi delle verifiche sulle operazioni	25
Figura 5:	Rappresentazione delle macrofasi della verifica.....	26
Figura 6:	Attività di controllo e responsabilità delle verifiche sulle attestazioni di spesa...	35
Figura 7:	Principi e contenuti del controllo economico-finanziario.....	36

1 INTRODUZIONE

In coerenza con gli indirizzi contenuti nel QSN e nella Delibera CIPE n. 166 del 21/12/2007 di Attuazione del Quadro Strategico Nazionale in ordine alle modalità di governance dei programmi attuativi della strategia di politica regionale unitaria, i Programmi attuativi FSC, Nazionali, Interregionali e Regionali, prevedono un modello di attuazione caratterizzato dall'individuazione:

- di un organismo responsabile della Programmazione e dell'Attuazione (di seguito OdPA)
- di un organismo di certificazione abilitato a richiedere i pagamenti del FSC (di seguito OdC)
- di un sistema di gestione e controllo relativo all'intero Programma (di seguito SI.GE.CO.)

La citata Delibera CIPE 166/2007 prevede tra l'altro che il MISE, attraverso il DPS-Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER), nel rispetto comunque del principio del contraddittorio con i soggetti responsabili, sottoponga a valutazione l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo (procedure, struttura organizzativa, sistemi informatici e informativi) dei programmi nazionali e regionali FSC, nonché singoli interventi e iniziative, sulla base di linee guida condivise, e presenti rapporti al CIPE sulle risultanze di tali attività.

Lo scopo delle presenti linee guida è pertanto quello di rappresentare le modalità con cui l'UVER potrà in essere gli adempimenti di propria competenza.

1.1 Il quadro giuridico di riferimento

I principali documenti normativi a livello nazionale che hanno portato alla definizione nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il 2007-2013 del Fondo di sviluppo e coesione (di seguito FSC)- ex FAS:

- la legge n. 183 del 16 aprile 1987 che, agli articoli 2 e 3, specifica le competenze del CIPE in tema di coordinamento delle politiche comunitarie, demandando, tra l'altro, al Comitato stesso, nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo, l'elaborazione degli indirizzi generali da adottare per l'azione italiana in sede comunitaria per il coordinamento delle iniziative delle Amministrazioni a essa interessate e l'adozione di direttive generali per il proficuo utilizzo dei flussi finanziari, sia comunitari che nazionali;

- la legge 23 dicembre 1996, n. 662 che all' articolo 2, comma 203 definisce gli accordi che regolano gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali;

- le Delibere CIPE del 21 marzo 1997, n. 29 (G.U. n. 105/1997), concernente la "Disciplina della programmazione negoziata" e del 22 marzo 2006, n. 14 (G.U. n. 256/2006) relativa alla "Programmazione delle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate mediante le intese istituzionali di programma e gli accordi di programma quadro", adottate in attuazione della citata legge n. 662/1996;

- il decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, che ridefinisce le competenze del CIPE, nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo, a cui viene demandato il compito di definire le linee generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse, ora aree sottoutilizzate;

- la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), con la quale agli articoli 60 e 61 vengono istituiti, presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività produttive, i Fondi per le aree sottoutilizzate (coincidenti con l'ambito territoriale delle aree depresse di cui alla legge n. 208/1998 e al Fondo istituito dall'art. 19, comma 5, del decreto legislativo n. 96/1993) nei quali si concentra e si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che, in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione, sono rivolti al riequilibrio economico e sociale fra aree del Paese e viene stabilita la possibilità che il CIPE, presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione allo stato di attuazione degli interventi finanziati o alle esigenze espresse dal mercato in merito alle singole misure, trasferisca risorse dall'uno all'altro Fondo, con i conseguenti effetti di bilancio;

- il decreto legge 8 maggio 2006, n. 181 convertito nella legge 17 luglio 2006, n. 233, che all'articolo 1, comma 2, trasferisce al Ministero dello sviluppo economico il DPS e le funzioni di cui all'articolo 24, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate;

- il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, approvato dalla Commissione Europea con decisione del 13 luglio 2007;

- la Delibera CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006, (G.U. n. 95 del 24 aprile 2007) di "Approvazione del Quadro strategico nazionale" e relativo allegato, concernente "La

politica regionale nazionale del FAS nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il 2007-2013";

- la Delibera CIPE 166/2007 di Attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013;

- le Delibere CIPE 1,2,3 e 4 del 6 marzo 2009 di aggiornamento della dotazione del Fondo Aree Sottoutilizzate;

- il "Manuale Operativo sulle procedure di Monitoraggio delle risorse FAS" emanato a ottobre 2010 dalla DG PRUN, documento che, pur non rivestendo valenza di norma in senso stretto, raccoglie le regole operative per il governo del processo di monitoraggio del FSC;

- la Delibera CIPE 1 del 11 gennaio 2011 recante Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013;

- la Delibera CIPE 41 del 23 marzo 2012 relativa alle Modalità di riprogrammazione delle risorse regionali 2000-2006 e 2007-2013 che ha introdotto tra le modalità di attuazione gli APQ "rafforzati";

- la Delibera CIPE 78 del 11 luglio 2012 relativa alla Riprogrammazione delle risorse regionali residue 2007-2013 per il Mezzogiorno;

- la Delibera CIPE 107 del 26 ottobre 2012 di modifica della delibera n. 41/2012 in relazione tra l'altro ai Sistemi di gestione e controllo degli APQ "rafforzati";

- le Delibere di presa d'atto dei Programmi di Attuazione Regionale (PAR) succedutesi negli anni:

- Delibera CIPE 11 del 6 marzo 2009 di presa d'atto dei programmi attuativi FAS di interesse strategico delle regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Bolzano;
- Delibera CIPE 66 del 31 luglio 2009 di presa d'atto del programma attuativo FAS di interesse strategico (PAR) della Regione Siciliana;
- Delibera CIPE 63 del 3 agosto 2011 di presa d'atto del programma attuativo regionale (PAR) della Regione Molise;
- Delibera CIPE 79 del 30 settembre 2011 di presa d'atto del Programma attuativo regionale (PAR) della Regione Abruzzo;
- Delibera CIPE 9 del 20 gennaio 2012 di presa d'atto del programma attuativo regionale (PAR) della Regione Veneto;

- Delibera CIPE 10 del 20 gennaio 2012 di presa d'atto del programma attuativo regionale (PAR) della Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia;
 - Delibera CIPE 11 del 20 gennaio 2012 di presa d'atto del programma attuativo provinciale (PAP) della Provincia autonoma di Trento;
- le recenti Delibere di riprogrammazione delle residue risorse 2007-2013¹ relative alle Regioni Basilicata (Delibera 88/2012), Calabria (Delibera 89/2012), Campania (Delibera 90/2012), Puglia (Delibera 92/2012), Sardegna (Delibera 93/2012), Regione Siciliana (Delibera 94/2012), Umbria (Delibera 95/2012), Marche (Delibera 108/2012), Liguria (Delibera 110/2012). In alcune di tali delibere, nel paragrafo relativo alle modalità attuative, sono state introdotte prescrizioni specifiche sulla governance dei programmi regionali, quale ad esempio la necessità di introdurre nel Sistema di gestione e controllo dei PAR già approvati un'autorità di audit in analogia con la programmazione comunitaria;
- la Delibera CIPE 14 del 8 marzo 2013 che prevede riduzioni di spesa per le regioni a statuto ordinario e disposizioni per la disciplina del funzionamento del fondo.
- Inoltre, nel quadro giuridico di riferimento è necessario ricordare la normativa che attiene alla realizzazione effettiva delle operazioni di cui di seguito si elencano le principali disposizioni aventi carattere generale:
- Regio Decreto n. 2440/1923 e ss.mm.ii recante le disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato”;
 - Regio Decreto n. 827/1924 e ss.mm.ii “Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato”;
 - Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii recante le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;
 - Decreto Legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ii “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”;
 - Decreto Legislativo n. 165/2001 e ss.mm.ii recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
 - Decreto Legislativo n. 163/2006 e ss.mm.ii recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”;

¹ Per alcune Regioni la riprogrammazione ha riguardato anche le risorse del periodo 2000-2006

- Decreto Legislativo n. 198/2006 recante “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246”;
- Decreto Legislativo n. 152/2006 “Norme in materia ambientale (T.U. ambiente);
- Decreto Legislativo n. 42/2004 recante “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” (c.d. Codice del Paesaggio);
- Decreto Legislativo n. 196/2003 “Codice in materia di protezione dei dati personali”;
- Decreto Legislativo n. 297/1999 recante “Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori”.

A queste norme di carattere generale si aggiunge la normativa particolare che disciplina l’attuazione delle singole operazioni dettata all’interno dei singoli programmi in base alla tipologia di strumenti attivati e la normativa regionale ove applicabile.

È da richiamare, altresì, la normativa avente ad oggetto i compiti particolari dell’UVER nell’ambito dell’ordinamento giuridico nazionale:

- Decreto Presidente della Repubblica n. 3/1957 Testo unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello stato” - artt. 18-20
- Legge n. 887/1984 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” che, all’art. 19 comma diciottesimo, istituisce un nucleo ispettivo presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica;
- Legge n. 878/1986 “Disciplina del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e disposizioni relative al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica” che agli artt. 1-7 definisce i compiti e le modalità di funzionamento del nucleo;
- Decreto Legge n. 181/2006 “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri” convertito con modificazioni dalla Legge 233/2006;
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, n. 197 “Regolamento di riorganizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico”;
- Decreto Ministeriale 7 maggio 2009 di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero dello sviluppo economico
- Decreto Ministeriale 22 giugno 2012 di modifica del DM 7 maggio 2009.

1.2 Gli obiettivi delle Linee Guida

Gli obiettivi delle Linee Guida consistono in generale nel proporre una dettagliata metodologia sul corretto svolgimento delle attività di verifica conseguenti alle disposizioni della Delibera CIPE 166/2007, al fine di fornire uno strumento operativo che assicuri l'omogeneità e l'adeguatezza delle verifiche nonché assicurare un corretto contraddittorio tra l'UVER e le controparti che di volta in volta saranno interessate dalle verifiche stesse.

Nella sottostante figura 1 sono riepilogate le disposizioni previste dalla Delibera CIPE 166/2007 che individuano le aree di controllo attribuite a questa unità. L'attuazione concreta delle aree numerate da 2 a 6 sono descritte nelle presenti linee guida, mentre l'area di cui al punto 1 "Monitoraggio" sarà oggetto di un documento specifico.

Figura 1: Rappresentazione sintetica delle aree di controllo attribuite all'Unità

Competenze UVER - Delibera 166/2007	
1	<p>MONITORAGGIO - Analisi dati e Previsioni di spesa</p> <p>Il MISE, attraverso il DPS - Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, svilupperà un complesso di strumenti di analisi dati e di previsione di spesa, inclusi indicatori di allerta di criticità degli interventi, anche per aggregati, per la costruzione di un apparato conoscitivo tale da fornire un'informazione aggiornata dello stato degli interventi sul territorio, al fine di contribuire a consentire la valutazione condivisa dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni destinatarie di risorse FAS, in termini di efficienza nell'utilizzo delle risorse attribuite, di qualità della spesa e di efficacia degli interventi realizzati.</p>
2	<p>VERIFICHE DI SISTEMA</p> <p>Il MISE, attraverso il DPS-Unità di verifica degli investimenti pubblici, nel rispetto comunque del principio del contraddittorio con i soggetti responsabili, sottoporrà a valutazione l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo (procedure, struttura organizzativa, sistemi informatici e informativi) dell'attuazione dei Programmi nazionali e regionali FAS, sulla base di linee guida condivise, presentando rapporti sulle risultanze di tale attività.</p>
3	<p>VERIFICA INTERVENTI "IN ITINERE "</p> <p>Il MISE DPS-Unità di verifica degli investimenti pubblici, nel rispetto comunque del principio del contraddittorio con i soggetti attuatori, sottoporrà a verifica singoli interventi attuati sulla base dei Programmi nazionali e regionali FAS, con particolare riguardo per quelli riferiti alle azioni-cardine. Tale attività di verifica, svolta secondo linee guida condivise e in base a criteri preliminarmente resi noti, sarà diretta in particolar modo a rilevare eventuali criticità di singoli interventi, considerando in particolar modo, quali elementi idonei ad attivare specifiche verifiche, situazioni di stallo nell'avanzamento degli interventi e il mancato aggiornamento dei dati di monitoraggio, nonché a verificare la corrispondenza di questi ultimi alle situazioni di avanzamento effettivamente riscontrate nei luoghi di realizzazione. Il permanere delle situazioni di allerta determinerà opportune azioni intese a stabilire l'effettiva portata delle criticità, a informarne gli enti competenti e a individuare le misure per superare i fattori ostativi all'avanzamento degli interventi.</p>
4	<p>VERIFICA INTERVENTI "EX POST "</p> <p>La verifica riguarderà anche i risultati conseguiti dagli interventi, giunti a completa realizzazione, attuati sulla base dei Programmi attuativi FAS Nazionali, Interregionali e Regionali, con particolare riguardo per quelli riferiti alle azioni-cardine e con particolare attenzione agli esiti della cooperazione istituzionale e allo scopo di evidenziarne il risultato conseguito in termini di prodotto per i beneficiari destinatari e l'impatto socio-economico e ambientale sul contesto territoriale. Anche tale attività sarà effettuata sulla base di metodologie preliminarmente rese note, basate sulla integrazione delle informazioni disponibili, con l'obiettivo di evidenziare la rispondenza totale o parziale degli interventi agli obiettivi di realizzazione fisica e di risultato di servizio che i Programmi si proponevano di conseguire attraverso la loro realizzazione.</p>
5	<p>VERIFICA DELLE ATTESTAZIONI DI SPESA</p> <p>Le richieste di trasferimento di risorse e le attestazioni presentate dalle Autorità di certificazione saranno altresì sottoposte a verifiche effettuate a campione, per accertarne la corrispondenza ai presupposti richiesti.</p>
6	<p>RELAZIONE ANNUALE SULL'ESITO DELLE VERIFICHE</p> <p>Sulla base delle verifiche condotte e nel caso in cui i Programmi dovessero manifestare agli esiti delle predette verifiche numerose e gravi irregolarità e criticità nella relativa attuazione, il Ministero dello sviluppo economico provvederà tempestivamente a informare il CIPE, al fine di adottare le conseguenti misure di sospensione e di riprogrammazione degli interventi. Il Ministero dello sviluppo economico presenterà annualmente a questo Comitato una relazione concernente l'attuazione dei singoli programmi e l'esito delle verifiche condotte, così come previsto al punto 7.1 del deliberato.</p>

Fonte: elaborazione UVER

Tenuto conto delle suddette competenze ed in considerazione dell'unitarietà della programmazione e quindi della complementarità dei fondi nazionali e comunitari la metodologia che di seguito verrà illustrata deriva da quella utilizzata dall'UVER in ambito comunitario, con gli opportuni adeguamenti e semplificazioni.

1.3 Il quadro logico delle attività

Gli obiettivi richiamati nel precedente paragrafo sono perseguiti attraverso una serie di adempimenti quali:

- (a) l'elaborazione di un Piano Annuale delle Verifiche;
- (b) l'esecuzione delle verifiche dei sistemi di gestione e controllo;
- (c) la selezione delle operazioni da sottoporre a verifica;
- (d) l'esecuzione delle verifiche sulle operazioni;
- (e) la condivisione dei risultati, l'implementazione di misure correttive ed il follow up;
- (f) l'elaborazione di rapporti e della relazione annuale.

Questi adempimenti a loro volta sono ottenuti attraverso un insieme di attività, quali:

Per l'elaborazione del Piano Annuale delle Verifiche:

- la raccolta dei dati di base;
- l'analisi e l'istruttoria desk dei dati raccolti;

Per la verifica dei sistemi di gestione e controllo:

- l'organizzazione delle attività di controllo;
- la verifica vera e propria dei sistemi;
- la valutazione sull'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo;
- la stesura dei rapporti di controllo.

Per la selezione delle operazioni da sottoporre a verifica:

- individuazione della popolazione di riferimento;
- una scelta della metodologia più adatta per la selezione;
- estrazione materiale della lista di operazioni da sottoporre a verifica.

Per l'esecuzione delle verifiche sulle operazioni:

- l'organizzazione delle attività di controllo;
- esecuzione vera e propria dei controlli;
- la stesura dei rapporti di controllo.

Per il follow up:

- la condivisione dei risultati
- l'implementazione di meccanismi preventivi e correttivi;
- la scoperta e conseguente segnalazione di criticità e irregolarità;
- eventuali richieste di modifica dei sistemi di gestione e controllo;
- la sorveglianza dei meccanismi di attuazione

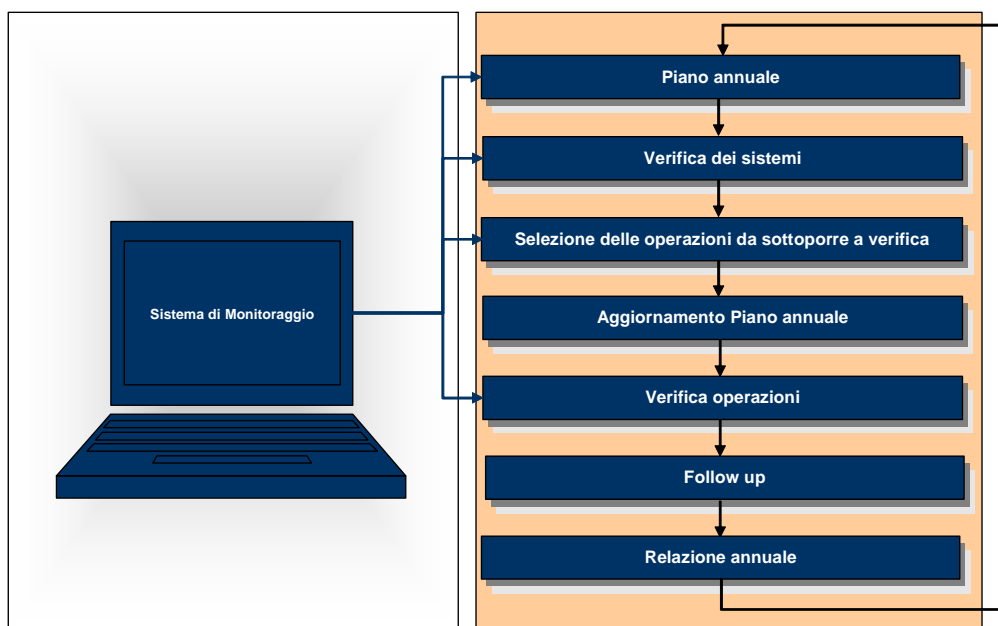
Per la reportistica:

- l'elaborazione dei singoli rapporti di verifica;
- elaborazione della relazione annuale.

A loro volta queste attività si possono suddividere in altrettante sub attività necessarie all'ottimale pianificazione e perseguimento degli obiettivi operativi. Il dettaglio delle singole sub attività e degli adempimenti operativi di cui si compongono, sarà esposto, tuttavia, nei singoli capitoli destinati ad illustrare le attività affidate all'UVER dalla citata Delibera CIPE 166/ 2007.

Nella sottostante figura n. 2 è rappresentata la scansione logico/temporale delle varie attività da svolgere tenendo presente che lo stesso quadro logico ha natura ciclica nel senso che le attività vivono degli output generati dalle attività precedentemente eseguite ed i risultati conseguiti in un anno costituiranno l'input per le attività degli anni successivi.

Figura 2: Quadro logico delle attività



Fonte: elaborazione UVER

2 PIANO ANNUALE ED ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITA' DI CONTROLLO

2.1 Contenuti del Piano Annuale

Per lo svolgimento delle funzioni di Verifica l'UVER ha costituito con atto organizzativo interno n° 2/2011 del 07/11/2011 (prot. n° 0014651)² appositi Gruppi di lavoro dedicati alle diverse tipologie di verifica previste dalla Delibera CIPE 166/07.

Annualmente sarà presentato un Piano delle verifiche che sarà trasmesso alle regioni interessate e che sarà poi aggregato nel Piano generale. Il Piano dovrà essere elaborato tenendo conto:

- dei contenuti di ciascun Programma Attuativo;
- dei risultati dei controlli precedenti, effettuati sia dall'UVER medesima, sia da altri soggetti;
- dell'analisi dei dati di monitoraggio e della eventuale valutazione dei fattori di rischio.

Il Piano delle Verifiche dovrà essere aggiornato e riesaminato ogni anno, e, se necessario, nel corso dello stesso anno. In ogni caso, anche la revisione del Piano sarà onere dello stesso Gruppo di lavoro sulla base:

- delle risultanze delle attività di verifica di sistema effettuate;
- delle modifiche e/o integrazioni nel frattempo intervenute nel sistema di gestione e controllo del Programma o in parti di esso;
- di particolari problematiche emerse a seguito dei controlli.

Il Piano dovrà prevedere l'indicazione delle diverse tipologie di verifica che saranno effettuate e quindi:

- di sistema;
- su operazioni "in itinere" finalizzate all'individuazione di eventuali criticità;
- su operazioni "ex post" finalizzate alla verifica dei risultati conseguiti;
- su operazioni, con finalità contabile/amministrativa, per la verifica delle attestazioni di spesa.

² La suddivisione in gruppi di lavoro articolati su base regionale era già presente nei precedenti atti organizzativi interni n° 1/2008 del 29/04/2008 (prot. n° 0010075) e n° 1/2010 del 01/03/2010 (prot. n° 0002992).

Poiché l'entità del campione e la tipologia delle verifiche sulle operazioni potrà dipenderà dagli esiti delle verifiche di sistema il Piano potrà essere elaborato in due fasi:

- nella prima fase saranno dettagliate le strutture ed i periodi temporali in cui saranno effettuate le verifiche di sistema nonché eventuali aree di interesse su cui saranno concentrate le verifiche di sistema (ad es. sistemi informativi, procedure, processi, organizzazione). In tale fase, con riferimento alla verifica delle operazioni, potrà essere indicato il solo periodo di riferimento in cui le verifiche verranno presumibilmente svolte ovvero potranno essere indicate quelle operazioni che, indipendentemente dalla verifica di sistema, saranno oggetto di verifica;

- nella seconda fase, a seguito degli esiti delle verifiche di sistema, verrà riportato il dettaglio delle operazioni selezionate e la tipologia di verifica.

Il Piano Annuale viene formalizzato ogni anno al Capo Dipartimento, alle Direzioni competenti, nonché alle Regioni interessate.

2.2 Individuazione delle priorità

L'UVER elabora un piano delle attività al fine di determinare le priorità di verifica.

L'obiettivo dell'UVER è quello di sottoporre a verifica di sistema, sin dal primo ciclo di controlli, gli OdPA, gli OdC e gli eventuali OdA di tutti i PAR /APQ.

Al fine di stabilire un ordine cronologico di verifica potranno essere presi in considerazione aspetti quali:

- attivazione o meno dell'APQ rafforzato;
- avanzamento del PAR;
- assenza dell'Organismo di Audit.

In esito alla verifica di sistema verrà formulato un giudizio complessivo di affidabilità del SI.GE.CO. sulla base del quale effettuare il campionamento per la selezione delle attestazioni di spesa da sottoporre a verifica.

La selezione delle operazioni da sottoporre alle verifiche "in itinere" e "ex post" non utilizza questo giudizio complessivo in quanto per tali verifiche, piuttosto che ad un campionamento, si procede ad una scelta ragionata degli interventi come dettagliato ai successivi paragrafi 4.4.3 e 4.5.3.

Tale scelta potrà essere orientata anche da eventuali segnalazioni provenienti dalla DG PRUN, che sarà coinvolta nella fase di pianificazione, e dal Tavolo sottoscrittori (ad es. Rapporti annuali di esecuzione presentati periodicamente dal RUA in cui vengano

segnalati ritardi attuativi e difficoltà all'avvio per taluni interventi) oppure dalla presenza di "azioni cardine"³ o comunque di maggior impatto finanziario all'interno dei programmi.

2.3 L'organizzazione delle attività di controllo

2.3.1 La preparazione del programma dei controlli

Il programma dei controlli prevede, in sede di prima applicazione, l'effettuazione delle verifiche di sistema su tutte le Regioni/Province Autonome.

Sulla base degli esiti del primo ciclo di verifiche verranno decisi, per gli anni successivi, i soggetti da sottoporre ad ulteriori attività di verifica e gli aspetti principali sui quali concentrare le verifiche successive.

Di norma le verifiche in loco saranno effettuate da 2 Componenti dell'Area Verifica. In ogni caso per ogni verifica sarà individuato un Componente Titolare che avrà la responsabilità della verifica medesima.

Dal punto di vista temporale, poiché le verifiche dei sistemi sono propedeutiche alla selezione e alla successiva verifica delle operazioni, sarà necessario programmare tali verifiche in modo da consentire il corretto svolgersi delle attività.

Tutta la pianificazione temporale dovrà tenere in debito conto i tempi necessari alla stesura dei rapporti di verifica e alla loro condivisione al fine di consentire un corretto sviluppo delle successive attività di campionamento e di verifica delle operazioni. In base a tale valutazione preliminare infatti vengono decisi i soggetti da sottoporre a verifica e gli aspetti principali sui quali concentrare le verifiche stesse.

2.3.2 Gli adempimenti preliminari

Tra gli adempimenti preliminari è di cruciale importanza la raccolta della documentazione e l'analisi desk della stessa. Ai successivi paragrafi 3.2.3 e 4.2 sono elencati i principali documenti di interesse che dovranno essere acquisiti ed analizzati e che dunque costituiranno la base per l'esecuzione delle verifiche in loco.

A questo proposito è da rilevare che le check list messe a disposizione in allegato non vogliono rappresentare in maniera esaustiva l'universo delle informazioni da raccogliere ma rappresentano un punto di riferimento che può essere personalizzato in base alle necessità di verifica.

³ Così come definite al paragrafo 2.5 della Delibera CIPE 166/2007

In particolare prima di procedere alla verifica in loco si dovrà verificare l'applicabilità delle diverse sezioni delle check list e valutarne eventuali integrazioni.

Eseguita l'analisi preliminare desk si potrà procedere con la formalizzazione della data di verifica in loco al soggetto interessato dalla verifica stessa attraverso una nota di accredito che oltre ad identificare la data di verifica indicherà anche i Componenti UVER responsabili della stessa.

Di norma l'Organismo di Programmazione ed Attuazione riceverà per conoscenza anche le lettere di accredito relative alle verifiche in loco presso gli altri organismi.

2.3.3 L'esecuzione delle verifiche in loco

A seguito della fase di analisi desk si procede dunque ad organizzare la fase di verifica in loco che vedrà coinvolti i Componenti UVER accreditati, come descritto nel paragrafo precedente, il responsabile dell'organismo soggetto a verifica ed i diversi collaboratori coinvolti a vario titolo nell'attuazione del PAR e degli APQ rafforzati.

Nelle verifiche in loco presso l'OdC e l'eventuale Organismo di Audit, potranno partecipare anche rappresentanti dell'OdPA.

E' da tener presente che l'obiettivo della verifica di sistema consiste principalmente nel verificare che siano presenti adeguati strumenti per l'attuazione del Programma, mentre la sana gestione finanziaria e l'effettivo funzionamento di questi strumenti potrà essere verificato in maniera più puntuale attraverso la verifica delle operazioni su base campionaria.

La verifica in loco si svolgerà attraverso un'intervista ai predetti soggetti, effettuata sulla base delle check list allegate alle presenti Linee Guida, che dovrà essere supportata dalle opportune evidenze documentali.

La data della verifica in loco segna l'inizio formale della fase di verifica presso il soggetto interessato, alla quale potranno seguire ulteriori incontri in loco, potranno essere trasmessi ed acquisiti ulteriori documenti ed essere sviluppate analisi sugli aspetti principali del sistema.

Eseguite queste attività viene elaborato un rapporto provvisorio di verifica che viene sottoposto alla controparte ed in assenza di commenti viene formalizzato come rapporto definitivo.

Di norma, come riferimento per la propria organizzazione interna, l'UVER prevede per le verifiche di sistema un periodo di 30 giorni per la stesura del rapporto provvisorio, di 15 giorni per il ricevimento di eventuali osservazioni e di ulteriori 15 giorni per l'elaborazione delle controdeduzioni e per la stesura del rapporto definitivo. Queste

tempistiche potranno essere adeguate in accordo con la controparte ed in base alle esigenze di programmazione relative ai singoli Programmi.

Al termine di tutte le verifiche in loco previste per la valutazione del sistema sarà effettuata una valutazione complessiva dell'affidabilità del SI.GE.CO. stesso, secondo la metodologia esposta al paragrafo 3.2 e all'allegato 2, i cui esiti saranno comunicati all'OdPA.

3 VERIFICA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO

3.1 Obiettivi della verifica del sistema di gestione e controllo

La verifica di ogni sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.) ha l'obiettivo di accertare l'efficace funzionamento dei singoli organismi operanti all'interno del programma, al fine di ottenere un giudizio sintetico complessivo circa l'affidabilità dell'intero SI.GE.CO., a garanzia della corretta e tempestiva attuazione del programma di interventi.

Tale verifica è tesa a stabilire se i sistemi messi in campo siano in grado di assicurare:

- una definizione delle funzioni degli organismi, nonché una ripartizione delle stesse all'interno di ciascun organismo;
- procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate nell'ambito del programma operativo;
- sistemi di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria informatizzati;
- un sistema di informazione e sorveglianza dei compiti delegati, nei casi in cui l'organismo responsabile affidi l'esecuzione dei compiti ad un altro organismo;
- i meccanismi interni per la verifica del funzionamento dei sistemi;
- sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- procedure di informazione e sorveglianza per individuare e sanare le irregolarità ed individuare e risolvere le criticità.

La verifica dei sistemi riguarda quindi l'organizzazione e le procedure adottate dalle strutture regionali deputate a sovrintendere le fasi di programmazione e controllo dei programmi, per semplicità denominate "organismi".

Tali organismi sono:

- l'Organismo di Programmazione ed Attuazione (OdPA)
- l'Organismo di Certificazione (OdC)
- l'Organismo di Audit (OdA)

Riguardo all'OdA va precisato che la delibera CIPE 166/2007 non cita tale organismo nell'ambito del SI.GE.CO., ovvero del "sistema di gestione e controllo" dei programmi FSC; al contempo, occorre ricordare che il CIPE stesso con successive delibere

adottate nel periodo 2009/2012 (vedi quadro giuridico di riferimento al paragrafo 1.1) finalizzate alla presa d'atto di alcuni PAR e alla riprogrammazione delle risorse FSC 2007-2013, ha fissato, per talune Regioni, l'obbligo di dotarsi di una autorità di audit⁴ anche in ambito FSC, in analogia a quanto avviene per i programmi operativi comunitari.

Per quanto attiene invece l'esame delle strutture di gestione dei programmi incardinate all'interno dei vari Dipartimenti regionali di settore (leggasi i Responsabili unici dell'APQ "RUA", in taluni casi denominati anche Soggetti responsabili dell'attuazione "SRA"), che sono di fatto assimilabili alle autorità di gestione/Organismi Intermedi dei programmi comunitari, si opererà, in luogo della "verifica di sistema", attraverso la somministrazione di questionari specifici denominati "test di conformità" finalizzati a testare in modo induttivo alcuni fattori di rischio rilevanti, "collaudandoli", per così dire, dal basso, con riferimento ad operazioni (ovvero interventi) reali.

Attraverso i "test di conformità" (vedi paragrafo 3.2.4) si accerterà quindi se nella gestione concreta delle operazioni le strutture regionali deputate hanno realmente adottato le metodologie, le procedure, i sistemi di monitoraggio e di controllo rilevati a livello generale, tramite check list di sistema, presso l'OdPA, e se le stesse strutture dal punto di vista amministrativo ed organizzativo risultano adeguate a garantire un'efficace gestione delle operazioni di propria competenza, nel rispetto dei principi di trasparenza e legalità. L'esito del test di conformità, applicato alle strutture responsabili della concreta attuazione degli interventi (gli SRA, ovvero i Dipartimenti o le Direzioni regionali di settore), potrà confermare indirettamente l'affidabilità complessiva del sistema stesso, dando luogo a possibili successive revisioni del giudizio precedentemente attribuito all'OdPA.

3.2 Metodologia e contenuti della valutazione di efficacia e di affidabilità dei sistemi di gestione e controllo

3.2.1 Le verifiche di sistema - principi generali

Nell'ambito della verifica di sistema, l'UVER dovrà raccogliere informazioni sulle modalità organizzative e sulle procedure di gestione e di controllo poste in essere dall'OdPA (anche identificabile con il RUPA regionale in ambito APQ rafforzati), dall'OdC

⁴ In taluni casi l'obbligo dell'istituzione di un'autorità di audit ha riguardato anche la riprogrammazione di risorse del periodo 2000-2006

e dall'eventuale Organismo di Audit (OdA), riscontrando altresì i più significativi dati di avanzamento del programma.

A tal fine l'UVER ha predisposto specifiche check list, allegate al presente documento, mirate a verificare i SI.GE.CO. attraverso l'esame dei principali soggetti che vi partecipano.

Tali check list riguardano:

- l'organismo di programmazione (check list sistemi OdPA - allegato 3);
- gli organismi di controllo (check list sistemi OdC/OdA allegato 4);

Dal punto di vista operativo la verifica dei SI.GE.CO. dei Programmi attuativi regionali (o degli APQ rafforzati) finanziati con risorse del Fondo di sviluppo e coesione 2007-2013 avviene in due fasi:

1. Una prima fase "desk", finalizzata ad esprimere una valutazione preliminare di adeguatezza dei SI.GE.CO. regionali, svolta sulla base di una scheda descrittiva del SI.GE.CO. adottato, in cui si riscontra la presenza e/o la trattazione di aspetti generali essenziali che possano far presumere un efficace funzionamento del Sistema di gestione e controllo, fatta salva una successiva verifica e più approfondita presso le strutture regionali.
2. Una seconda fase "di verifica in loco" presso le strutture regionali della programmazione (OdPA) e presso gli organismi responsabili dei controlli OdC (organismo di certificazione) ed OdA (organismo di audit, laddove presente), nella quale quegli stessi aspetti delineati nella fase desk vengono approfonditi ed esplosi attraverso la somministrazione delle due check list di sistema sopra descritte (Check list per "OdPA", Check list per "OdC e OdA").

3.2.2 Valutazione preliminare di adeguatezza dei SI.GE.CO.

Nel paragrafo dedicato al quadro giuridico di riferimento si è già detto che la Delibera CIPE 41 del 23 marzo 2012, relativa alle "modalità di riprogrammazione delle risorse regionali 2000-2006 e 2007-2013", ha introdotto tra le modalità di attuazione (oltre al Contratto istituzionale di sviluppo - CIS) lo strumento dell'"APQ rafforzato", ovvero un Accordo di programma quadro che contempla, tra gli elementi essenziali di governance, la presenza di appropriati sistemi di gestione e controllo degli interventi e la verifica dell'efficace funzionamento degli stessi.

Lo schema di APQ rafforzato prevede, all'art. 16, che il sistema di gestione e controllo regionale (SI.GE.CO.) che sovrintende l'APQ medesimo debba essere descritto in una

scheda allegata all'articolato e che la stessa sia sottoposta a validazione da parte dell'UVER.

L'UVER nel dare attuazione a quanto previsto nello schema di APQ rafforzato ha elaborato una scheda per la "valutazione preliminare di adeguatezza del SI.GE.CO." (allegato 1), così da consentire la stipula degli APQ sulla base di un esame preliminare dei SI.GE.CO. regionali, così come descritti nell'apposito allegato inviato dalle Regioni, fatta salva la riserva di confermare la valutazione preliminare sulla scorta di successive e più approfondite verifiche, anche in loco, del suddetto SI.GE.CO.

Tale fase procedurale, instauratasi per prassi in funzione di una precisa previsione degli APQ rafforzati, è stata di fatto estesa anche alla valutazione preliminare "desk" (su base documentale) dei programmi attuativi regionali P.A.R. (riprogrammati o non dal CIPE) ancora formalmente attivi (Regione Siciliana e Regioni del centro-nord).

Nella figura 3 che segue sono riassunti gli elementi di controllo esaminati desk dall'UVER sulla scorta dei documenti inoltrati dalle Regioni (PAR e schede SI.GE.CO. in allegato agli APQ rafforzati), laddove gli ambiti di controllo prescelti sono gli stessi dettati dalla Delibera CIPE 166/2007 (ovvero la struttura organizzativa degli uffici preposti, le procedure e le metodologie adottate, i sistemi informativi ed informatici utilizzati).

Figura 3: Elementi di controllo per la valutazione preliminare di adeguatezza

ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI PREPOSTI AL SI.GE.CO.		PROCEDURE E METODOLOGIE DEL SI.GE.CO.		SISTEMI INFORMATIVI ED INFORMATIVI DEL SI.GE.CO.	
A1) Chiara separazione delle funzioni		B1) Presenza di manuali*		C1) Adeguatezza del sistema di monitoraggio	
A2) Chiara esplicitazione dei compiti		B2) Presenza di check list		C2) Adeguatezza del sistema di contabilità	
A3) Chiaro organigramma complessivo		B3) Chiara definizione delle piste di controllo		C3) Adeguato colloquio tra sistema SGP e sistema regionale	
A4) Chiara esplicitazione referenti designati e loro riferimenti		B4) Adeguata organizzazione dei controlli di I livello		C4) Adeguata attività di informazione e di comunicazione*	
A5) Adeguatezza numerica personale preposto		B5) Previsione di controlli di II livello*			
A6) Adeguatezza delle competenze del personale preposto		B6) Chiara modalità di rilevazione e gestione delle irregolarità			
A7) Indipendenza degli uffici di controllo		B7) Adeguata modalità di tenuta documentazione amministrativa			

Da un punto di vista procedurale, la “valutazione preliminare di adeguatezza” del SI.GE.CO effettuata da UVER sui documenti di governance inviati dalle Regioni (schede SI.GE.CO. in allegato agli APQ rafforzati da sottoscrivere, ovvero manuali dei SI.GE.CO. relativi ai PAR ancora attivi) si conclude con l’attribuzione di un giudizio:

- “ADEGUATO”, corredato da eventuali raccomandazioni relative ad aspetti del controllo che, sebbene valutati non negativamente in fase “desk”, dovranno essere riscontrati e approfonditi in occasione della prima verifica di sistema presso gli uffici regionali
- “NON ADEGUATO”, corredato dalle prescrizioni, ovvero dagli adeguamenti formali e sostanziali da apportare al documento descrittivo del SI.GE.CO, al fine del rilascio di una successiva e positiva valutazione di adeguatezza.

3.2.3 La verifica in loco e le check list di sistema

La verifica in loco si sostanzia nell’acquisizione di informazioni e di documentazione necessarie per la formulazione di un giudizio sintetico complessivo sull’affidabilità del sistema. Questo processo di acquisizione viene regolato e guidato attraverso la somministrazione di specifiche check list e l’analisi di documenti ufficiali di cui si dovrà costruire l’elenco per ogni verifica effettuata.

In pratica per ogni rapporto di controllo dovrà essere disponibile l’elenco dei documenti esaminati sui quali ci si è basati per la stesura del rapporto stesso.

Le eventuali informazioni non supportate da documenti scritti ma solo da dichiarazioni dei soggetti verificati potranno essere assunte nel rapporto di controllo provvisorio e acquisiranno il valore di una dichiarazione da parte del soggetto verificato una volta terminato il processo di contraddittorio senza commenti ed emesso il rapporto definitivo.

Principalmente i documenti che saranno oggetto di esame sono i seguenti:

- descrizione del sistema di gestione e controllo;
- manuali di procedure e linee guida;
- piste di controllo;
- organigrammi e ordini di servizio;
- convenzioni, accordi, disciplinari;
- bandi, delibere, determinazioni dirigenziali;
- output del sistema informativo gestionale del soggetto verificato;
- output del sistema informativo nazionale;
- le eventuali verifiche svolte dall’Organismo di Audit, se presente.

Per quanto riguarda gli aspetti rilevanti da esaminare tramite la check list, già in fase di valutazione preliminare di adeguatezza l'UVER ha individuato, conformemente ai dettami della delibera CIPE 166/2007, i seguenti tre ambiti di controllo:

- ambito 1: *“struttura organizzativa”* del SI.GE.CO., ovvero l'organizzazione degli Uffici e delle strutture preposti al SI.GE.CO.
- ambito 2: *“procedure”*, ovvero le procedure e le metodologie di gestione e di controllo adottate nel SI.GE.CO.
- ambito 3: *“sistemi informatici e informativi”*, ovvero la presenza e l'organizzazione procedurale e tecnica di tali sistemi nel SI.GE.CO.

Alla determinazione del giudizio sintetico complessivo sul SI.GE.CO. si giunge attraverso una metodologia convenzionale (descritta all'allegato 2) applicata ai singoli organismi operanti nel sistema di gestione e controllo (OdPA, OdC, OdA) ai quali vengono somministrate le due check list di sistema predisposte (allegati 3 e 4).

Il giudizio sintetico complessivo sul SI.GE.CO. così determinato collocherà il SI.GE.CO. stesso all'interno di quattro fasce di affidabilità (alta, media, bassa, nulla) in relazione alle quali si stabilirà il livello di confidenza per il campionamento delle operazioni da sottoporre a verifica delle attestazioni di spesa, secondo la già consolidata metodologia di campionamento utilizzata da UVER nell'attività di verifica delle operazioni all'interno dei programmi comunitari di cui è Autorità di Audit.

3.2.4 I test di conformità sui soggetti responsabili dell'attuazione (SRA o RUA)

L'obiettivo dei test di conformità è quello di verificare la corrispondenza fra le procedure descritte nei documenti analizzati e le attività effettivamente svolte dai soggetti responsabili dell'attuazione al fine di garantire l'adeguatezza del Sistema di Gestione e Controllo verificando il rispetto dei requisiti principali⁵ nelle strutture regionali.

I controlli sulle operazioni eseguiti nell'ambito dei test di conformità differiscono nelle finalità dai controlli effettuati sulle operazioni e descritte nei paragrafi successivi (Verifiche *“in itinere”* ed *“ex post”*). Essi sono parte integrante delle verifiche di sistema ma non

⁵ In analogia con la programmazione comunitaria, i requisiti principali sono stati desunti dal documento COCOF 08/0019/00 *“Linee guida su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo negli Stati membri”*

influenzano il giudizio finale sul Si.GE.CO. regionale che è funzione del solo rischio associato all'OdPA e dal rischio associato agli organismi di controllo (OdC, OdA).

L'esito della verifica effettuata sui singoli SRA mediante il test di conformità è sintetizzato da un giudizio sull'efficace funzionamento degli stessi (che può confermare o smentire l'affidabilità complessiva del sistema come rilevata nel paragrafo precedente) che rappresenta il funzionamento della singola struttura regionale (tipicamente un dipartimento o direzione di settore) e verrà utilizzato:

- per relazioni UVER da produrre ai tavoli dei sottoscrittori degli APQ rafforzati con possibili risvolti su riprogrammazioni, economie, trasferimento di risorse;
- quale parametro (peso) che influenzi il campionamento delle verifiche in itinere;
- per individuare eventuali buone pratiche che possano essere diffuse sull'intero territorio nazionale

Operativamente, tale test prevede l'individuazione, all'interno dell'organizzazione regionale, di uno o più soggetti responsabili dell'attuazione (Dipartimenti / Direzioni regionali) ai quali sottoporre un questionario (Allegato 5).

Tale questionario, attraverso la selezione di una o più "occorrenze" (ad es. singoli interventi/operazioni) e ripercorrendo l'attività svolta in termini di attuazione e controllo dell'operazione selezionata, "misura" l'adeguatezza del sistema di gestione e controllo in termini di coerenza rispetto ai requisiti principali.

In particolare, per le strutture che hanno in carico la gestione degli interventi, le citate linee guida COCOF prevedono l'esame di 7 requisiti principali:

1. Chiara definizione, allocazione e separazione delle funzioni tra e all'interno dell'Autorità di Gestione (in questo caso OdPA);
2. Adeguate Procedure per la selezione delle operazioni;
3. Adeguata informazione e strategia al fine di supportare i beneficiari;
4. Adeguate verifiche gestionali;
5. Adeguate piste di controllo;
6. Adeguato sistema di monitoraggio informatizzato;
7. Adeguata azioni preventive e correttive in caso di errori di sistema.

I test di conformità non devono essere necessariamente effettuati per tutti i requisiti principali; le stesse linee guida COCOF evidenziano la necessità di valutare il requisito 4 – Adeguate verifiche di gestione, al fine di garantire il funzionamento corretto dell'organismo in funzione della necessità di approfondire solo determinati aspetti o di vincoli di tempo l'esame può essere limitato solo ad alcuni requisiti.

4 VERIFICA DELLE OPERAZIONI

4.1 Gli obiettivi delle verifiche sulle operazioni

Come già in precedenza rappresentato gli obiettivi delle verifiche cambiano a seconda della tipologia di verifica da porre in essere.

Per le verifiche “in itinere” l’obiettivo principale è l’individuazione di eventuali criticità, di situazioni di stallo nell’avanzamento degli interventi ed il mancato aggiornamento dei dati di monitoraggio, nonché la verifica della corrispondenza di questi ultimi alle situazioni di avanzamento effettivamente riscontrate nei luoghi di realizzazione.

Il permanere delle situazioni di allerta determinerà opportune azioni intese a stabilire l’effettiva portata delle criticità, a informare gli enti competenti e a individuare le misure per superare i fattori ostativi all’avanzamento degli interventi. La persistenza delle cause ostative viene portata, d’intesa con la DG PRUN, a conoscenza del Comitato di Sorveglianza o organismo assimilato, che deciderà in merito alle iniziative da adottare, inclusa la proposta di revoche. Nell’ipotesi in cui successivamente dovesse essere verificato il perdurare delle criticità, lo stesso intervento, anche se formalmente non revocato, non potrà essere portato a rendicontazione sul FSC, né potranno essere rendicontate le spese già comunque effettuate.

Per le verifiche “ex post” l’obiettivo principale sarà quello di evidenziarne il risultato conseguito in termini di prodotto per i beneficiari destinatari e l’impatto socio-economico e ambientale sul contesto territoriale, evidenziando la rispondenza totale o parziale degli interventi agli obiettivi di realizzazione fisica e di risultato di servizio che i Programmi si proponevano di conseguire attraverso la loro realizzazione.

Per quanto riguarda la verifica delle attestazioni di spesa, verrà effettuata una verifica di tipo “contabile/amministrativo” sulle attestazioni riepilogative dell’ammontare delle spese sostenute prodotte dall’OdC⁶ al fine di verificare se:

- a) è possibile riconciliare le attestazioni dell’OdC con le dichiarazioni di spesa prodotte dai Beneficiari;
- b) l’operazione rispetta i criteri di selezione del PAR/APQ;

⁶ Cfr. par. 3.2.2 del “Manuale operativo sulle procedure di monitoraggio” di ottobre 2010 per la definizione di spesa sostenuta e costo realizzato

c) la spesa dichiarata corrisponde ai documenti contabili e ai documenti giustificativi conservati dai Beneficiari;

d) la spesa dichiarata dai Beneficiari è conforme alle normative.

Figura 4: Rappresentazione degli obiettivi delle verifiche sulle operazioni

Attività	Tipologia	Obiettivi principali	Strumenti
Verifica degli interventi	Verifica "in Itinere"	<ul style="list-style-type: none"> • Individuazione di eventuali criticità • Definizione di azioni correttive • Azioni di accompagnamento e follow up 	Check list per la verifica "in itinere"; Pubblicazione sul Catalogo Uver delle schede relative alle azioni cardine
	Verifica "ex post"	<ul style="list-style-type: none"> • Riscontro effettiva funzionalità • Efficacia (realizzazioni, risultati, impatti) • Economicità ed efficienza dell'investimento 	Check list per la verifica "ex post"; Pubblicazione sul Catalogo Uver delle schede relative alle azioni cardine
	Verifica della "Attestazioni di spesa"	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo dell'inerenza della spesa • Controllo dell'effettività della spesa 	Check list per la verifica della "Spesa Certificata" (tipo fondi strutturali)

Fonte: elaborazione UVER

Data la diversità degli obiettivi anche gli strumenti utilizzati saranno differenziati ma essenzialmente consisteranno in check list strutturate per conseguire gli obiettivi prefissati.

Per la tipologia di verifica "in itinere", in considerazione dell'analogia finalità e della necessità di effettuare verifiche "in loco", l'UVER adoterà una metodologia analoga a quella utilizzata per le attività di sopralluogo ed i cui contenuti sono meglio descritti al paragrafo 4.4

Per la tipologia di verifica "ex post" l'UVER adoterà la metodologia recentemente sviluppata per le verifiche di efficacia ed i cui contenuti sono meglio descritti al paragrafo 4.5.

Per la verifica delle "Attestazioni di spesa" l'UVER mutuerà la metodologia utilizzata sui fondi comunitari. In quest'ultimo caso, tuttavia, la verifica sarà di "terzo livello" per cui l'UVER svolgerà un ruolo analogo a quello svolto dai servizi di Audit della Commissione sui fondi comunitari ed il campione sarà pertanto ristretto e basato sull'analisi di rischio. I contenuti di tale verifica sono descritti al successivo paragrafo 4.6.

Per gli interventi verificati “in itinere” ed “ex post” potrà essere prevista la pubblicazione sul sito internet dipartimentale delle schede di verifica nell’ambito del “Catalogo UVER” mentre una sintesi degli esiti delle medesime verifiche potrà essere pubblicata su “OpenCoesione”

Inoltre, nel rispetto del dettato normativo e di quanto richiesto dagli standard internazionali, particolare attenzione sarà assicurata nel corso dell’attività di verifica alla raccolta ed organizzazione degli elementi probatori, al fine di supportare nel modo migliore il giudizio fornito. Il conseguimento di elementi probatori sufficienti, adeguati, attendibili e concordanti dovrà consentire anche una valutazione induttiva sulla corrispondenza del funzionamento dei SI.GE.CO. rispetto alla descrizione esistente o rispetto a valutazioni precedentemente eseguite.

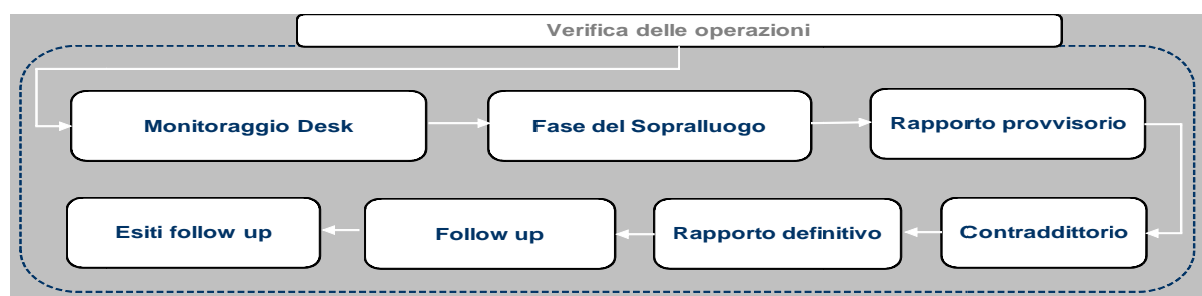
4.2 Procedura di verifica

Indipendentemente dalla tipologia di verifica esistono principi comuni e fasi metodologiche che regolano le modalità di attuazione delle verifiche medesime.

L’organizzazione delle verifiche sulle operazioni prevede l’esecuzione di puntuali attività. A partire dalla notifica del programma complessivo delle verifiche delle operazioni fino alla formalizzazione del rapporto definitivo, sussiste un’articolata successione di attività il cui regolare compimento costituisce elemento imprescindibile per un’adeguata conduzione della verifica stessa. La metodologia si suddivide in macrofasi all’interno delle quali sono ricomprese distinte attività e precise responsabilità, ovvero:

1. monitoraggio desk;
2. verifica in loco;
3. rapporto provvisorio;
4. contraddittorio;
5. rapporto definitivo;
6. follow up;
7. Esiti follow up.

Figura 5: Rappresentazione delle macrofasi della verifica



Fonte: elaborazione UVER

In particolare, la fase desk ha inizio con la selezione degli interventi da sottoporre a verifica e quindi con la trasmissione dell'elenco degli interventi/operazioni selezionate al Responsabile del Procedimento e ad eventuali altri soggetti competenti.

Elemento imprescindibile dell'analisi desk è la scheda intervento disponibile sul sistema di monitoraggio, che fornirà i dati di riferimento da riscontrare nel corso della verifica in loco.

La verifica ha ad oggetto - secondo la categoria di operazioni - il riscontro dello stato progettuale e/o realizzativo dell'intervento oltre all'esame ed al controllo della documentazione amministrativa e contabile conservata presso il Beneficiario, compilando un'apposita check list ed inserendo i dati nel sistema informativo UVER. Quest'attività possiede, logicamente, una centralità sostanziale nel processo di verifica in loco sulle operazioni.

Terminata la verifica in loco, inizia l'attività di valutazione dell'esito della verifica sulla base del controllo eseguito. Tale adempimento è demandato primariamente al Componente assegnatario, fermo restando la possibilità di attivare procedure di revisione interna per l'approfondimento di resoconti complessi o profili di criticità.

Una volta avvenuta la stesura del rapporto di verifica (in forma provvisoria), questo è inviato all'OdPA e al Soggetto controllato per le necessarie controdeduzioni (fase del contraddittorio).

Ai soggetti competenti è assegnato un termine di trenta giorni dall'invio del rapporto, per la formulazione di eventuali controdeduzioni. Al termine del contraddittorio o trascorso il termine senza che siano pervenute osservazioni si procederà, sotto la responsabilità del Componente assegnatario alla formalizzazione del rapporto in forma definitiva. Copia del rapporto verrà trasmesso, per conoscenza, anche all'OdC.

Successivamente ha inizio la fase di follow up, eventualmente preceduta da approfondimenti qualora si profilino fattispecie tali da far ipotizzare particolari criticità o errori.

La verifica vera e propria si completa con l'attività di sorveglianza dei meccanismi preventivi e correttivi la cui collocazione ed implementazione possiede logicamente un rapporto di proporzionalità diretta rispetto alle ragioni che sottendono la loro formulazione. Ovvero, alcuni dispositivi, generalmente quelli più semplici e di rapida implementazione, potrebbero essere concretizzati nel corso del contraddittorio, altri invece potrebbero andare oltre i tempi di notifica del rapporto definitivo e quindi richiedere una sorveglianza ad hoc assegnata in questo caso al Team di verifica attraverso il sistema informativo all'uopo predisposto.

4.3 Esiti della verifica

Al termine dell'attività di verifica sarà espresso un giudizio sintetico motivato, articolato nei seguenti livelli:

- (i) Positivo;
- (ii) Parzialmente Positivo;
- (iii) Negativo.

Nello specifico, fatte salve le eccezioni e nel limite dell'uniformità e standardizzazione delle numerose casistiche e circostanze che possono manifestarsi, si precisa che:

- o il giudizio "Positivo" è attribuito quando è stata giudicata ammissibile tutta la spesa certificata controllata in conformità alle norme nazionali e comunitarie. In questo caso, nella relazione definitiva, non sono formulate raccomandazioni (follow-up "non applicabile") o, se sono formulate delle raccomandazioni (follow-up "aperto"), queste non hanno relazione con l'ammissibilità della spesa certificata controllata, ovvero sono da intendersi come azioni preventive anche finalizzate all'ottimizzazione delle procedure di attuazione dell'operazione;
- o - il giudizio "Parzialmente Positivo" è attribuito quando è stata giudicata ammissibile solo parte della spesa certificata controllata in conformità alle norme nazionali e comunitarie. In questo caso, nella relazione definitiva, sussistono gli estremi per la raccomandazione della rettifica finanziaria e delle conseguenti segnalazioni (follow-up "aperto"), oltre alle eventuali raccomandazioni preventive e correttive;
- o - il "giudizio Negativo" è attribuito quando è stata giudicata non ammissibile l'intera spesa certificata controllata in conformità alle norme nazionali e comunitarie. In questo caso, nella relazione definitiva, è formulata la raccomandazione della rettifica finanziaria e delle conseguenti segnalazioni (follow-up "aperto"), oltre alle eventuali raccomandazioni preventive e correttive.

In fase di stesura della relazione provvisoria la mancata disponibilità di documentazione atta a far considerare ammissibile la spesa (del tutto o in parte) comporterà l'utilizzo dei giudizi "parzialmente positivo" e "negativo", a seconda del caso, e sarà cura della controparte, nell'ambito del contraddittorio rendere disponibile la documentazione di supporto alla regolarità della spesa stessa.

4.3.1 Azioni correttive

Di norma ai diversi tipi di giudizio potranno essere associate delle raccomandazioni. Tali raccomandazioni, comprese le richieste di rettifiche finanziarie, dovranno essere

implementate dai soggetti competenti. Di tali richieste l'UVER garantisce il monitoraggio attraverso un'apposita sezione della check list dedicata al follow up. Infine dell'avvenuta implementazione dovrà, in ogni caso, essere informata l'UVER specificando la natura e le modalità di esecuzione delle misure correttive adottate. In particolare nel caso ci sia un rischio di sistematicità dell'errore.

Nel caso di criticità/irregolarità isolata, l'UVER attraverso il proprio sistema informativo monitorerà l'azione correttiva da parte dell'OdPA e del Soggetto controllato e terrà la criticità aperta fino a conclusione del procedimento.

Nel caso di criticità/irregolarità sistematica, o potenzialmente sistematica, l'UVER chiederà all'OdPA di indagare e se del caso approfondirà la questione attraverso ulteriori controlli mirati.

4.3.2 Follow up

Nel caso in cui nel corso dell'attività di verifica vengano identificate delle criticità e/o delle irregolarità, l'UVER deve assicurare un'adeguata azione di monitoraggio per accertarsi che i soggetti competenti abbiano adottato tutte le misure necessarie per rimuovere o limitare la criticità/irregolarità riscontrata.

In particolare l'UVER, come evidenziato, formalizzerà per iscritto l'esito del controllo ed indicherà chiaramente le eventuali criticità/irregolarità fornendo un tempo per eventuali osservazioni e, soprattutto, condividendo un programma per la risoluzione delle stesse.

L'UVER, anche attraverso il sistema informativo, assicurerà che qualsiasi criticità riscontrata ottenga una risposta adeguata nei tempi previsti e, in caso di inadempienza, informerà l'OdPA e il Soggetto controllato per le azioni di competenza.

Nel caso di spesa irregolare, l'UVER sottoporrà alla DG PRUN gli esiti delle verifiche al fine di consentire a quest'ultima di valutare l'entità delle eventuali decurtazioni da apportare.

In tutti i casi di criticità/ irregolarità, l'UVER terrà conto delle problematiche pendenti nel formulare la relazione annuale ed informerà la DG PRUN per favorire la ricerca di soluzioni appropriate e tempestive.

In presenza di raccomandazioni la responsabilità del monitoraggio e del follow up delle stesse sarà in capo ai singoli Componenti responsabili delle verifiche dalle quali è scaturita la raccomandazione. Per le attività di follow up è prevista una specifica sezione della check list.

4.4 La verifica “in itinere” degli interventi

La verifica delle operazioni “In itinere” è finalizzata ad acquisire, preferibilmente attraverso la vista “in loco”, un insieme di informazioni sull’andamento dell’intervento per fornire ai competenti organi decisionali il supporto conoscitivo necessario all’adozione delle eventuali misure correttive nella programmazione economica degli investimenti pubblici. In particolare l’UVER, coerentemente con la normativa vigente e nel quadro di una stretta collaborazione con la DG PRUN, esercita una duplice azione, di controllo e di impulso, nei confronti dei soggetti che hanno responsabilità nella realizzazione degli investimenti pubblici per:

- accertare la regolare attuazione dei progetti finanziati;
- verificare l’eventuale presenza di limiti operativi di natura tecnica, amministrativa e finanziaria che possono determinare ritardi nella fase di realizzazione degli interventi oggetto di verifica;
- proporre le possibili iniziative per il superamento di eventuali limiti operativi e concorrere ad accelerare la realizzazione degli interventi oggetto di verifica.

In questo quadro, il componente dell’UVER opera di concerto con i diversi soggetti nel rispetto delle diverse responsabilità amministrative e senza interferire con la procedura consolidata negli APQ che attribuisce al Soggetto responsabile, anche su sollecitazioni dei sottoscrittori, l’obbligo di intraprendere le opportune iniziative per la risoluzione dei problemi o, in caso di criticità non risolvibili, sottoporre le questioni ai soggetti competenti. La responsabilità di avviare azioni correttive o sanzionatorie rimane quindi totalmente in capo ai soggetti individuati nei PAR/APQ.

L’UVER e la DG PRUN, al fine di conseguire la massima efficienza del lavoro tra le proprie strutture condividono tutta la documentazione in loro possesso.

4.4.1 Aspetti da esaminare

Mediante l’attività di verifica si procede a riscontrare il regolare avanzamento degli interventi ed esaminare la documentazione di progetto, sia dal punto di vista realizzativo che finanziario.

Le informazioni utili all’esame di ogni intervento verranno fornite in primo luogo dal Responsabile del procedimento e da tutti gli altri soggetti coinvolti nell’attuazione dell’intervento (RUP, direttore dei lavori, etc.); tali informazioni saranno acquisite presso la sede del soggetto attuatore e/o presso il cantiere.

Gli elementi da raccogliere ed esaminare nel corso dell’attività di verifica afferiscono ai seguenti aspetti, oggetto di specifiche sezioni della check list:

- A. Fabbisogni e risultati attesi;
- B. Governance;
- C. Capacità tecnica / amministrativa delle strutture coinvolte;
- D. Maturità progettuale e Stato di attuazione dell'intervento;
- E. Quadro economico-finanziario;
- F. Presenza di criticità e relative azioni correttive.

A conclusione del sopralluogo gli esiti verranno compendati nella check list di controllo, successivamente controfirmata da tutti i partecipanti alla verifica.

4.4.2 Individuazione e gestione delle criticità

In riferimento alle criticità, queste sono state classificate dall'UVER sulla base delle numerose verifiche eseguite sul territorio nel corso degli anni e sono così riassumibili:

- 1) Incompletezza o carenze della progettazione;
- 2) Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento;
- 3) Contenzioso nella fase di affidamento dell'intervento;
- 4) Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni;
- 5) Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.);
- 6) Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici, ecc.);
- 7) Redazione e/o approvazione di perizie di variante;
- 8) Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti ecc.);
- 9) Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso;
- 10) Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento;
- 11) Inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore;
- 12) Espropri;
- 13) Carenza coperture finanziarie;
- 14) Altro tipo di criticità.

Per il superamento di ciascuna delle criticità individuate possono essere previste delle collegate azioni correttive, concertate con il Responsabile del procedimento, ed individuato il periodo di follow up necessario per il superamento della criticità (di norma non superiore a 3 mesi).

4.4.3 Programmazione delle verifiche

Per quanto riguarda le verifiche *“in itinere”* non si effettueranno campionamenti statistici casuali ma più opportunamente saranno effettuate delle selezioni ragionate in base ai dati di monitoraggio ed alle risultanze delle verifiche di sistema. In particolare si terrà conto degli esiti dei test di conformità e degli eventuali scostamenti rilevati tra i giudizi di efficace funzionamento dei singoli SRA ed il giudizio complessivo di affidabilità sul SI.GE.CO.

Sarà inoltre possibile definire annualmente, anche su sollecitazione della DG PRUN, settori di particolare interesse sui quali concentrare le verifiche.

Principalmente le verifiche *“in itinere”* interesseranno interventi inseriti nelle *“azioni cardine”* e negli APQ rafforzati, ma potranno essere effettuate delle selezioni su interventi non cardine appartenenti a specifici settori.

4.5 La verifica *“ex post”* degli interventi

L'attività di verifica *“ex post”* (o di efficacia) è finalizzata a riscontrare l'effettiva realizzazione fisica del singolo intervento ed il risultato da questo conseguito in termini di servizio per i beneficiari destinatari.

Gli interventi che hanno ultimato i lavori, a prescindere dalla effettiva entrata in esercizio, vengono valutati sia in base al raggiungimento degli obiettivi operativi sia, soprattutto, in base al raggiungimento degli obiettivi di servizio per cui erano stati originariamente finanziati, mettendo dunque al centro i bisogni del cittadino-utente.

4.5.1 Aspetti da esaminare

Alla valutazione di efficacia concorrono quindi i seguenti aspetti:

- l'analisi del conseguimento degli obiettivi previsti basata sulla elaborazione ed analisi di indicatori sintetici di realizzazione e risultato;
- le informazioni qualitative elaborate durante i colloqui con gli *stakeholders* e con i beneficiari ultimi dell'opera in seguito alla visione diretta dell'opera stessa da parte del Componente valutatore.

L'efficacia dell'opera va apprezzata, laddove possibile, avvalendosi di strumenti di tipo quantitativo, gli indicatori di efficacia, al fine di fornire una misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi propri del progetto. Il *framework* valutativo proposto richiede la misurazione delle seguenti variabili:

- gli obiettivi operativi, espressi in termini di realizzazioni, ossia i beni e servizi previsti dall'intervento (ad esempio km di binari, numero di apparati realizzati);

- gli obiettivi specifici, espressi in termini di risultati (ad esempio, il miglioramento dei tempi di percorrenza, l'aumento della capacità di trasporto, sicurezza, etc.);

In concreto, si procederà a confrontare i valori ex post con i valori target degli indicatori inizialmente identificati per quelle categorie di obiettivi per i quali è più diretta e rintracciabile una relazione di causa ed effetto e ad apprezzare da una parte le realizzazioni e i risultati diretti che l'intervento si proponeva e dall'altra parte gli effetti immediati e diretti in termini di servizio erogato e utilità sociale prodotta generati dall'intervento in questione.

I passaggi sono i seguenti:

- a) per ogni categoria di obiettivi, gli indicatori sono, in via prioritaria, quelli resi disponibili dagli Enti responsabili. Nel caso non fossero disponibili, ed eventualmente in aggiunta a questi, verranno selezionati degli indicatori da rilevare, alcuni essenziali in base alla tipologia e eventualmente altri specifici per l'intervento in questione (si veda a questo proposito la Tabella degli indicatori);
- b) di ciascun indicatore va rilevato il valore target (o previsto) e il valore ex post (o effettivo);
- c) per ciascun indicatore si costruisce il rapporto percentuale fra valore effettivo e il valore target. Questo rapporto rappresenta una misura del grado di realizzazione degli obiettivi previsti, ossia una misura di quanto dell'obiettivo previsto è stato effettivamente realizzato.

Nel caso fosse disponibile anche il valore ex ante (o valore contesto), valore che va sempre rilevato dove disponibile per i risultati, è possibile, oltre a misurare il grado di conseguimento degli obiettivi, approssimare il contributo dell'opera confrontando il valore attuale osservato con il valore ex ante.

Su gruppi omogenei di operazioni oltre alle valutazioni di efficacia in senso stretto potranno essere valutate le ulteriori dimensioni di efficienza ed economicità richiamandosi pertanto alla metodologia del performance audit adottato dalla Corte dei Conti Europea.

4.5.2 Criteri per la stesura del rapporto di verifica

Gli elementi da raccogliere ed esaminare nell'ambito dell'attività di verifica "ex post" vengono sistematizzati in una check list costruita al fine di esaminare gli aspetti descritti al paragrafo precedente.

L'esito finale della verifica "ex post" è la formulazione di un giudizio qualitativo sintetico d'efficacia "Positiva/Negativa" sul servizio/prodotto e su quanto tale servizio apporta in termini di utilità sociale ai beneficiari dell'intervento. Il giudizio d'efficacia

conclude quindi il processo di verifica e sancisce una valutazione positiva o negativa circa il rispetto delle finalità del progetto individuate in fase di progettazione, ossia circa l'effettiva erogazione dei servizi e delle utilità sociali per cui l'opera era stata finanziata.

Nella formulazione del giudizio sarà determinante quindi non solo l'esistenza dell'output fisico atteso dall'intervento al momento della sua definizione progettuale, ma anche e soprattutto la verifica dei benefici generati secondo quanto previsto in fase di progettazione e/o quanto dedotto dalla fase istruttoria e dai colloqui con gli stakeholder.

Il giudizio finale è corredato da una accurata "motivazione" in cui il Componente valutatore in maniera sintetica darà atto delle ragioni del giudizio. La "discrezionalità motivata" del giudizio sarà confortata non solo dalla professionalità ed esperienza dei valutatori, ma anche dal report delle informazioni qualitative e quantitative raccolte in sede di inchiesta e visita in loco, secondo quanto indicato nei paragrafi precedenti.

Per gli interventi conclusi e non in esercizio sarà sviluppata un'analisi circa la sussistenza di motivazioni che giustifichino il mancato esercizio e verranno messe in atto le opportune azioni correttive e di follow up.

4.5.3 Programmazione delle verifiche

Come per le verifiche "in itinere", non si effettueranno campionamenti statistici casuali ma le verifiche "ex post" o di efficacia verranno programmate ed eseguite a partire dalla conclusione degli interventi, sulla base di selezioni ragionate desunte dai dati di monitoraggio. In casi particolari si potrà procedere all'esecuzione delle verifiche anche per interventi prossimi alla conclusione.

4.6 La verifica delle attestazioni di spesa

L'attività di verifica delle attestazioni di spesa, in conformità alla normativa nazionale ed ai principali standard di audit accettati a livello internazionale, ha come obiettivo il riscontro dei requisiti che hanno consentito la certificazione della spesa stessa con riferimento in particolare al rispetto dei principi di inerenza, effettività, legittimità.

La documentazione di spesa, selezionata a partire dalle dichiarazioni di spesa prodotte dall'OdC, verrà riscontrata su base campionaria presso il soggetto attuatore mediante l'esame della corrispondente documentazione.

Nella figura che segue vengono elencate le attività di controllo, con l'attribuzione delle relative responsabilità, in riferimento al ciclo di attuazione e controllo degli interventi.

Figura 6: Attività di controllo e responsabilità delle verifiche sulle attestazioni di spesa

<u>Soggetto attuatore</u>	<u>Regione (nell'ambito del SIGECO)</u>	<u>UVER</u>
<p>Controllo economico-finanziario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inerenza • Effettività • Legittimità <p>Controllo di conformità</p> <ul style="list-style-type: none"> • Par condicio • Trasparenza • Certezza <p>Controllo reg.tà dell'esecuzione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regolarità • Corrispondenza • Prescrizione <p>Tali attività sono svolte nell'ambito dell'autocontrollo che svolge il soggetto attuatore.</p>	<p>Controllo economico-finanziario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inerenza • Effettività • Legittimità <p>Controllo di conformità</p> <ul style="list-style-type: none"> • Par condicio • Trasparenza • Certezza <p>Controllo reg.tà dell'esecuzione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regolarità • Corrispondenza • Prescrizione <p>Tali attività sono svolte nell'ambito dei controlli di I livello e, nel caso sia presente l'organismo di audit, nell'ambito dei controlli di II livello.</p>	<p>Controllo economico-finanziario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inerenza • Effettività <p>Tale attività sarà svolta a campione. La presenza dell'insieme dei controlli eseguiti dalle amministrazioni regionali sarà garantita attraverso le verifiche di sistema</p>

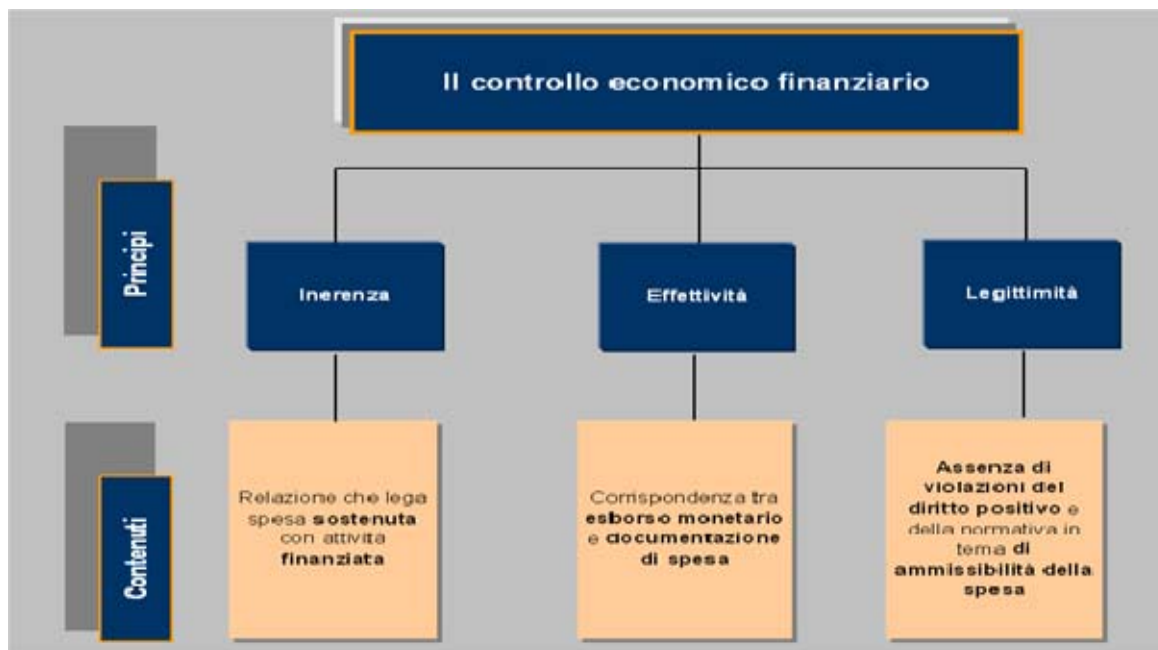
4.6.1 Aspetti da esaminare

In conformità a quanto previsto dalle linee guida sulle attività di controllo della spesa, l'attività di verifica verte in particolare sull'esame di:

- **principio dell'inerenza** concerne la sussistenza della connessione tra la spesa sostenuta e l'attività finanziata;
- **principio dell'effettività** concerne la corrispondenza tra pagamento e documenti di spesa. Questo principio deve tenere conto dei vari livelli di spesa esistenti: solitamente, a livello di Beneficiario, è conservata la documentazione contabile riferita all'operazione/progetto, (es. fatture, quietanze), mentre a livelli superiori è presente la documentazione di riepilogo, che deve concordare con le relative registrazioni contabili. L'UVER, secondo il livello controllato, dovrà verificare che agli esborsi monetari corrispondano i relativi documenti giustificativi;
- **principio di legittimità** concerne la verifica che la spesa sostenuta non sia effettuata in violazione di alcuna disposizione legislativa, con particolare riferimento a quelle stabilite in materia di ammissibilità della spesa.

Con riferimento al principio di legittimità tuttavia l’UVER verificherà, attraverso i test di conformità previsti nell’ambito delle verifiche di sistema (cfr. paragrafo 3.2.4), che la Regione abbia effettuato i controlli previsti nell’ambito del SI.GE.CO.

Figura 7: Principi e contenuti del controllo economico-finanziario



Fonte: elaborazione UVER

Il controllo economico finanziario si basa quindi principalmente sulla riconciliazione dei costi dell’operazione/progetto nell’ambito della contabilità del soggetto attuatore. Tale tipo di controllo implica il riscontro del rispetto dei principi contabili, della corrispondenza dei costi rendicontati con quelli registrati nella contabilità ed esposti nel bilancio di esercizio, con successivo controllo sui documenti elementari di costo e sulle relative quietanze, nonché sulle modalità di ripartizione ed imputazione all’operazione/progetto in conformità a criteri equi e verificabili.

4.6.2 Criteri per la stesura del rapporto di verifica

Ultimata la verifica sull’operazione ed acquisita l’indispensabile documentazione amministrativo-contabile ed ogni altra informazione, necessaria ed opportuna, si procede alla stesura del rapporto di verifica utilizzando le check list appositamente predisposte.

4.6.3 Programmazione delle verifiche

Per quanto riguarda le verifiche sulle attestazioni di spesa si procederà alla definizione di un campione.

Il criterio principale per la definizione di tale campione sarà costituito dall'insieme delle verifiche di sistema, che nel loro complesso daranno un'indicazione riguardo ai programmi più vulnerabili.

Gli esiti di tali verifiche, unitamente alla presenza o meno dell'OdA, potranno indurre l'UVER, per specifici programmi, a non individuare un campione sul quale effettuare verifiche dirette, limitandosi in questo caso all'analisi e alla valutazione delle informazioni raccolte nell'ambito delle verifiche di sistema oltre agli esiti di quanto già posto in essere dall'OdA medesima.

4.7 Ammissibilità delle spese

Secondo quanto disposto dalla delibera CIPE n. 1 del 6 marzo 2009 (punto 2.1.4) sono ammissibili a finanziamento nei programmi FSC gli interventi ed i progetti la cui spesa sia realizzata a partire dal 1° gennaio 2007.

5 REPORTISTICA

Come già rappresentato nei paragrafi precedenti i rapporti di verifica vengono redatti in forma provvisoria e, successivamente al confronto con la controparte, in forma definitiva.

5.1 I rapporti di verifica

A seguito dell'attività di verifica, sia che si tratti di verifica su un intervento, sia che si tratti della verifica delle attestazioni di spesa, viene redatto un rapporto provvisorio. La stesura di tale rapporto può non essere immediatamente successiva alla data della verifica in quanto normalmente tale data segna l'inizio di una serie di approfondimenti e di comunicazioni sulla base delle quali viene implementato il rapporto stesso. Una volta chiuso il rapporto provvisorio dal Componente verificatore questo deve essere inoltrato alla Controparte, per eventuali osservazioni che dovranno di norma essere formulate nel successivo periodo di 30 giorni.

L'UVER, a fronte di irregolarità rilevate nel corso del controllo, chiederà al soggetto controllato di formulare eventuali osservazioni e dunque la controparte avrà la facoltà di integrare le informazioni già in possesso dell'unità con ulteriore documentazione considerata utile per tale scopo.

Qualsiasi integrazione ed osservazione dovrà essere trasmessa per iscritto entro i tempi stabiliti, allegando, ove possibile, tutti gli elementi utili per supportare le argomentazioni fornite.

A seguito delle predette integrazioni e osservazioni da parte del soggetto oggetto di verifica l'UVER potrà adeguare il rapporto provvisorio accettando la posizione della controparte ovvero manterrà la propria posizione, rendendo definitivo il rapporto provvisorio ed effettuando le opportune controdeduzioni.

Il rapporto definitivo sarà, quindi, nuovamente trasmesso al soggetto controllato, chiedendo, se del caso, di procedere alla correzione delle criticità riscontrate.

Il rapporto definitivo sarà inoltre trasmesso ai membri del comitato di attuazione e sorveglianza.

L'UVER registrerà sul proprio database la data di chiusura del rapporto definitivo e resterà in attesa di una comunicazione del soggetto controllato sulle misure correttive adottate per risolvere le criticità riscontrate.

Al fine di porre in atto le previste segnalazioni a fronte delle irregolarità rilevate, il rapporto definitivo verrà trasmesso anche all'OdC, con la raccomandazione di eseguire gli adempimenti di competenza (Sospensione della certificazione e/o rettifica finanziaria).

Il database dovrà evidenziare chiaramente tutti i casi di errori/irregolarità e assicurare l'evidenza del processo di follow-up fino alla risoluzione del problema.

5.2 Supervisione e controlli di qualità

La prima attività di supervisione consiste nel controllo sistematico delle tempistiche di esecuzione delle diverse attività di esecuzione delle verifiche. L'inserimento dei dati nel Sistema informativo UVER consente di tracciare il percorso di ogni verifica e segnalare anticipatamente eventuali criticità di esecuzione.

Sui rapporti provvisori e definitivi e sulla documentazione di supporto verranno eseguiti, da parte del Referente UVER, i controlli di qualità necessari ad attestare la coerenza e la completezza della documentazione.

Nell'ambito del periodo di redazione del rapporto provvisorio ed anche successivamente durante il periodo di redazione del rapporto definitivo sono aperti confronti tra i diversi auditor incaricati sulle risultanze delle verifiche o su specifici temi inerenti le verifiche al fine di garantire un comune approccio di audit.

5.3 Archiviazione e mantenimento dei fascicoli

Ad ogni verifica eseguita viene assegnato un codice identificativo numerico al quale è associato un apposito fascicolo cartaceo ed informatico.

Dopo l'invio del rapporto provvisorio l'auditor procede all'archiviazione della documentazione utilizzando una scheda di registrazione della documentazione (RUD) riportante l'elenco di tutta la documentazione prodotta ed esaminata nel corso della verifica.

Tale scheda viene posta in testa al fascicolo di verifica, al fine di garantire che i documenti siano rapidamente rintracciabili ed a disposizione in luoghi idonei per il periodo previsto dalla normativa.

5.4 La relazione annuale

Oltre ai rapporti sulle singole verifiche sarà elaborata una relazione annuale di sintesi delle diverse verifiche condotte ai fini dell'informativa al CIPE sull'attuazione dei programmi prevista al punto 7.1 della delibera 166/2007.

La relazione annuale conterrà i seguenti elementi:

1. Sintesi

Deve contenere una panoramica dei risultati e delle principali conclusioni (specificando i punti di forza, di debolezza e le relative conseguenze) nonché le raccomandazioni che indicano i principali settori sui quali gli organismi controllati devono intervenire.

2. Obiettivi e portata dell'attività di verifica

Vengono enunciati gli obiettivi dell'attività di verifica e viene data una breve descrizione della sua portata. Le informazioni fornite devono indicare gli enti e le misure sottoposte al controllo e i motivi di tale scelta.

3. Verifiche eseguite

Viene riportato l'elenco dei controlli effettuati in loco (operazione/ente verificato e data della verifica) e per le operazioni viene evidenziata la portata finanziaria complessiva dei progetti verificati rispetto all'intera popolazione.

4. Costatazioni

Questa sezione deve riportare i risultati dell'audit e fornire un'analisi chiara e logica dei problemi identificati e delle loro conseguenze. Il rapporto deve fornire raggugli sulle carenze di tipo sistemico, in modo da consentire agli organismi controllati di verificare le osservazioni formulate e di adottare adeguati correttivi.

Nel rapporto di sintesi relativo alle operazioni sarà inoltre indicato l'importo delle spese non ammissibili rilevate nel campione, che saranno detratte dall'importo delle spese ammissibili e sarà data descrizione delle eventuali irregolarità.

5. Conclusioni e raccomandazioni.

I rapporti di sintesi devono contenere conclusioni specifiche basate sui risultati e una conclusione generale sull'andamento delle verifiche; devono inoltre contenere raccomandazioni specifiche circa le misure che gli organismi controllati devono adottare per correggere le carenze individuate durante il controllo.

Le raccomandazioni formulate devono essere chiare e documentare la necessità dei provvedimenti da adottare. Inoltre, deve essere indicata una data limite per l'adozione e la comunicazione dei correttivi necessari in funzione del tipo di azione richiesta.

La relazione annuale sarà trasmessa al CIPE.

6 ALLEGATI

Allegato 1: Scheda di valutazione preliminare di adeguatezza

Allegato 2: Metodologia per la formulazione del giudizio sull'affidabilità del SI.GE.CO.

Allegato 3: Check list sistemi organismo di programmazione OdPA

Allegato 4: Check list sistemi organismi di controllo OdC/ OdA

Allegato 5: Test di conformità