

REGIONE
TOSCANA



GIUNTA REGIONALE

DIREZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Servizio Affari Generali, Monitoraggio

e Verifiche dei Programmi e della Spesa

U.O.C. Sistema dei controlli

DOCUP Obiettivo 2 per il 2000-2006

SINTESI DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI 2° LIVELLO

ESEGUITE

A VALERE SULLE SPESE RENDICONTATE SINO AL

31.12.2002

FESR N. 2725 DEL 27.9.2001

ARINCO N. 2000IT162DO001

Firenze, 30 settembre 2003

INDICE

PREMESSA.....	1
1. Modellistica e metodologia	3
1.1. La predisposizione dei modelli (Piste di controllo, Check List, Manuali d'Uso finalizzati al perfezionamento dei controlli e relazioni finali di controllo).....	3
1.2. La selezione del campione.....	4
1.3. I rapporti con il MEF Ragioneria Provinciale dello Stato, Dipartimento Provinciale Servizi Vari.....	5
1.4. I rapporti con l'Ufficio Regionale per la Tutela del Territorio (Ex Genio Civile).....	6
2. Modalità di esecuzione.....	8
2.1. Impostazione dei controlli documentali eseguiti presso la Regione Toscana	8
2.2. Impostazione dei controlli documentali in loco	9
2.3. Impostazione dei controlli fisici in loco	9
3. Conclusioni.....	11
3.1. Esempi di controlli / iter seguito per le operazioni in loco.....	11
3.2. Giudizio finale complessivo	11

Controlli in loco:



*Realizzazione invaso per approvvigionamento idrico
Acquedotto del Fiora. Misura 3.3.*



*Recupero del Castello dell'Acciaio, Comune di
Scandicci. Misura 2.6.1.*



*Realizzazione isole ecologiche, Comune di Campo
nell'Elba. Misura 3.4.*

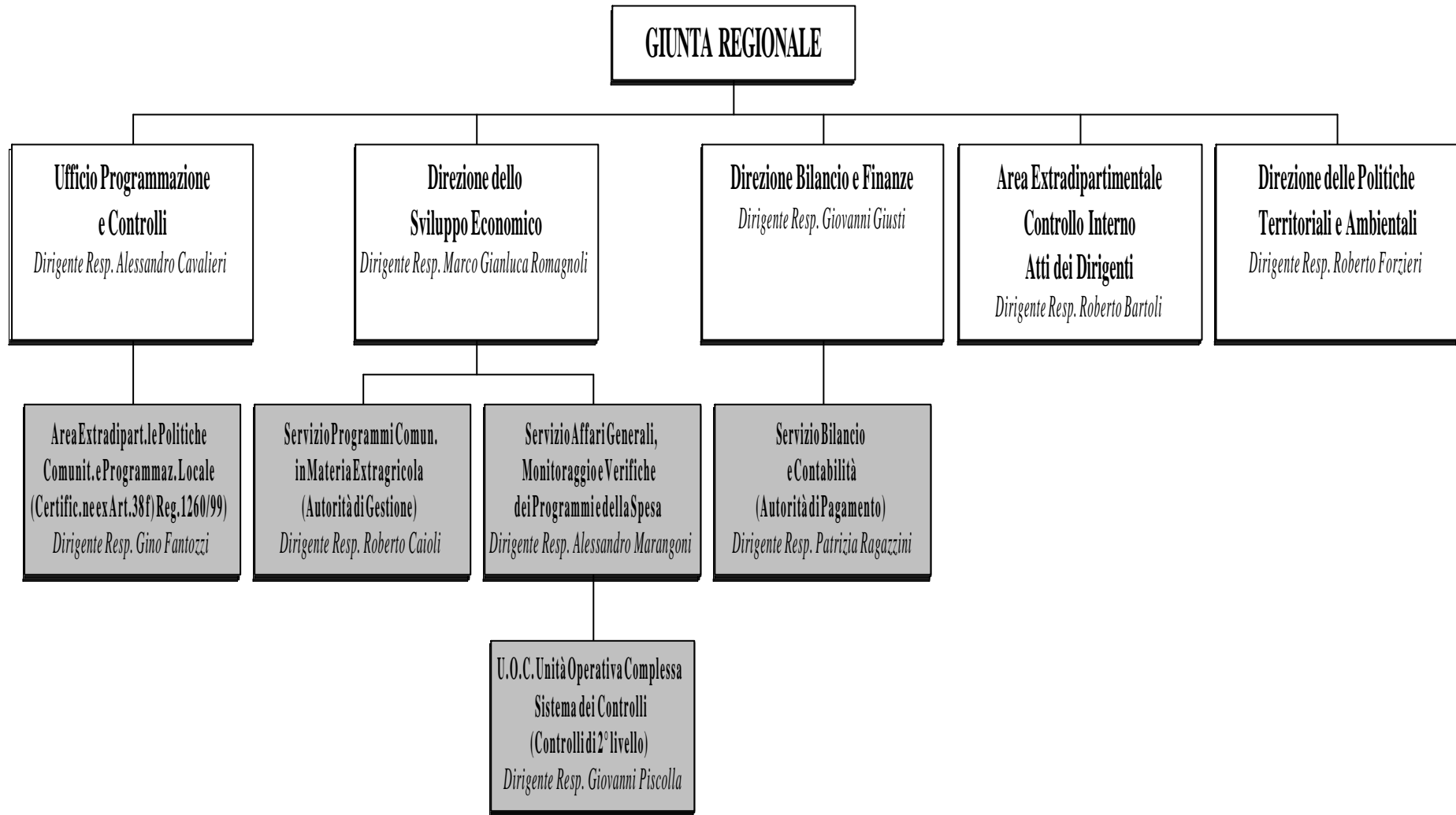


*Intervento darsena Autorità Portuale di Livorno.
Misura 2.3.*

PREMESSA

Nel presente documento vengono sintetizzati la metodologia ed i risultati dei controlli di 2° livello eseguiti dall'Unità Operativa Complessa (U.O.C.) Sistema dei Controlli (si propone qui di seguito una rappresentazione di sintesi relativa al posizionamento dei principali attori del DOCUP in seno alla struttura regionale) ai sensi del Reg. (CE) 438/01 e seguenti (1145/03), sui progetti attivati dal DOCUP Ob.2 anni 2000 – 2006 Regione Toscana.

PRINCIPALI ATTORI DEL DOCUP OB. 2 2000-2006 REGIONE TOSCANA



1. MODELLISTICA E METODOLOGIA

1.1. LA PREDISPOSIZIONE DEI MODELLI (PISTE DI CONTROLLO, CHECK LIST, MANUALI D'USO FINALIZZATI AL PERFEZIONAMENTO DEI CONTROLLI E RELAZIONI FINALI DI CONTROLLO)



Le attività di controllo commentate nel presente documento sono state precedute dalla preparazione dei documenti da utilizzare nelle varie fasi di implementazione dei controlli medesimi. La procedura seguita per la messa a punto delle procedure e dei modelli viene qui di seguito sintetizzata:

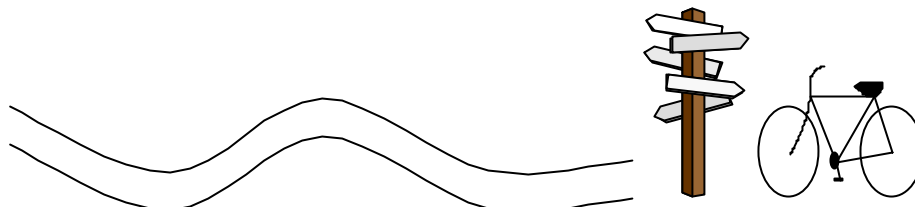
FASE I	Ricerca in ordine a nuovi modelli ed analisi di modelli già realizzati con particolare riferimento alla documentazione contenuta nelle Linee Guida prodotte dal MEF
FASE II	Circuitazione dei modelli in seno alle comunicazioni periodiche con la Commissione Europea
FASE III	Emanazione di un apposita Decisione della Giunta Regionale al fine di recepire la modulistica e le relative procedure di utilizzazione in seno alla normativa regionale di riferimento ¹

La predisposizione della modulistica necessaria per la redazione delle piste e delle relazioni di controllo, orientata al buon funzionamento delle procedure, in ordine ad una sana gestione finanziaria in seno al DOCUP OB.2, utilizzata dagli uffici responsabili della gestione e del controllo, è stata preceduta da una ricerca dei modelli ottimali sia in funzione del rispetto della normativa emanata dalla Comunità Europea sia in funzione del rispetto delle Linee Guida prodotte dal Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) ai sensi dell'art.2 comma 1° del Reg. CE 438/01.

¹ Decisione N° 8 del 16 giugno 2003.

Per quanto attiene le piste di controllo, l'Autorità di Gestione (AdG) ha provveduto a collaudare un modello costituito:

- a) da una sezione grafica, destinata ad accogliere l'esposizione sintetica delle procedure di attuazione;
- b) da una sezione descrittiva destinata all'esposizione di dettaglio.



Questo modello, che l'AdG ha provveduto a condividere con gli uffici della Commissione Europea preposti a raccogliere le dichiarazioni prodotte ai sensi degli artt. 5 e 13 del Reg. CE 438/01², costituisce una semplificazione di quanto proposto dal MEF, nelle Linee Guida, ed è stato predisposto per rappresentare in modo adeguato la realtà delle operazioni attuate con il DOCUP OB.2.

Gli uffici responsabili della gestione e del controllo hanno provveduto, per le fasi procedurali di loro competenza, ad utilizzare modelli di check list che, al fine di ottenere risultati di controllo omogenei, sono state adottate in formato uniforme da tutti gli attori delle attività di controllo appartenenti ad una determinata fase di verifica. L'Ufficio responsabile dei controlli di 2^o³ livello ha, pertanto, elaborato delle proprie check list nel rispetto di detto formato.

1.2. LA SELEZIONE DEL CAMPIONE

Per quanto attiene la selezione del campione inerente i controlli da eseguire nel corso del 2003, in seno al DOCUP Ob. 2, è necessario premettere che l'U.O.C. Sistema dei Controlli ha operato in collaborazione con l'U.O.C. Area Statistica "Architetture Informative e Metodologie Statistiche" dell'Ufficio Programmazione e Controlli. La nominata U.O.C. dell'Area Statistica, infatti, oltre che essere referente istituzionale per tale tipo di

² Il modello di pista di controllo adottato è stato allegato alla relazione prodotta ai sensi dell' art. 13 del Reg. CE 438/01, per l'anno 2002, contenente integrazioni e modifiche della relazione ex art. 5 prodotta ai sensi del medesimo regolamento nel 2001.

³ Nel presente documento si attribuisce il 2° livello ai controlli a campione eseguiti ai sensi degli art.10 e 11 del Reg. CE 438/01.

operazioni, ha elaborato una procedura di estrazione ideata facendo tesoro dell'esperienza maturata in seno al precedente periodo di programmazione.

I Criteri di Selezione adottati dall'Area Statistica, sulla base dei quali è stato estratto il campione dei progetti oggetto dei controlli di cui nella presente relazione, sono stati così sintetizzati:

Criteri di Selezione

Il Reg. CE 438/01 prevede di selezionare almeno il 5% del totale della spesa ammissibile. Poiché in seguito ad interpretazione dell'IGRUE la spesa di cui tenere conto ai fini del raggiungimento del 5% è la spesa rendicontata, si è stabilito di considerare i progetti per i quali è maturata la rendicontazione. A tal fine la variabile di importo da considerare è la variabile spesa rendicontata.

La regola generale del Reg. 438/01 prevede di estrarre il 5% del totale della spesa. In questa sede si è stabilito di accrescere tale percentuale ad almeno il 7%. La randomizzazione eseguita in modo automatico mediante un programma informatico esclude qualsiasi criterio soggettivo garantendo all'interno di ogni strato uguale probabilità a tutti i progetti di entrare a far parte del campione.

Il campione definitivo oggetto di controllo è stato costituito da trenta progetti per una spesa totale di 48.666.652,28 Euro pari al 24 % della spesa rendicontata.

1.3. I RAPPORTI CON IL MEF RAGIONERIA PROVINCIALE DELLO STATO, DIPARTIMENTO PROVINCIALE SERVIZI VARI

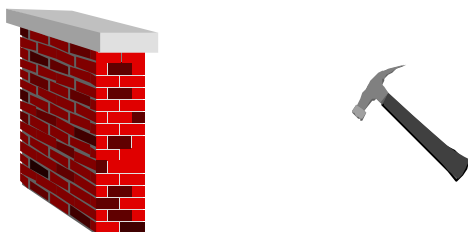
Con lettera del 31 gennaio 2002 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione il MEF ha promosso la collaborazione sinergica, tra le proprie strutture territoriali e le Amministrazioni Regionali, in ordine ad attività di supporto tecnico ed operativo inerenti, tra l'altro, la programmazione 2000 – 2006 dei programmi comunitari cofinanziati dall'Unione Europea. Successivamente, con atto del 23 aprile 2002, è stata sottoscritta una convenzione tra i Dipartimenti Provinciali del MEF e la Regione Toscana con il principale obiettivo di collaborare agli adempimenti sottesi dagli artt. 10 e 11 del Reg. CE 438/01 in tema di controlli in loco di secondo livello.



A seguito della sottoscrizione della convenzione la Regione Toscana ha organizzato una serie di seminari teorici e pratici, ai quali hanno partecipato funzionari della Regione e del MEF, orientati all'approfondimento delle tematiche inerenti la rendicontazione ed il controllo in seno agli interventi cofinanziati con risorse finanziarie della Comunità Europea a valere sui Fondi strutturali.

I controlli in loco, oggetto del presente documento, sono iniziati nel corso del secondo trimestre del 2003 ed hanno avuto termine nel terzo trimestre con la consegna delle relazioni finali. L'attività di collaborazione tra i funzionari del MEF ed i funzionari della Regione, erogata realizzando effettive sinergie e scambi professionali, si è conclusa con piena soddisfazione delle strutture regionali sia per l'accuratezza che per la profondità delle verifiche eseguite.

1.4. I RAPPORTI CON L'UFFICIO REGIONALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO (EX GENIO CIVILE)



Tenuto conto della tipologia dei 30 progetti estratti, vale a dire progetti appartenenti alla classe di operazioni "Realizzazione di Opere Pubbliche"⁴, cioè progetti caratterizzati da una notevole complessità tecnica si è ritenuto opportuno l'impiego di figure professionali adatte ad assicurare il puntuale controllo della corretta realizzazione delle opere fisiche sottese dai progetti stessi. A tal fine l'U.O.C. Sistema dei Controlli ha ottenuto l'intervento dei colleghi dell'Ufficio Regionale per la Tutela del Territorio. La partecipazione alle attività di controllo da parte degli ingegneri e dei geometri del menzionato ufficio ha

⁴ A solo titolo di esempio: Acquedotti, Depuratori, Inceneritori.

completato il quadro delle professionalità necessarie per il perfezionamento delle procedure di verifica. Come già commentato in merito alla cooperazione dei funzionari del MEF, anche in questo caso la qualità della collaborazione ha completamente soddisfatto le aspettative.

2. MODALITÀ DI ESECUZIONE

2.1. IMPOSTAZIONE DEI CONTROLLI DOCUMENTALI ESEGUITI PRESSO LA REGIONE TOSCANA



I controlli di 2° livello, sia per quanto attiene ai controlli di ordine documentale sia per quelli di ordine fisico, sono stati caratterizzati dalla concentrazione delle attività di verifica sulle ispezioni in loco. Le visite in loco sono state fatte precedere da una fase preparatoria così strutturata:

- a) acquisizione delle piste di controllo, eseguita presso gli uffici regionali dei responsabili di misura;
- b) ricognizione presso gli uffici regionali finalizzata all'acquisizione della documentazione giacente presso la Regione medesima.

Acquisita la documentazione, i funzionari incaricati del controllo hanno provveduto ad una prima verifica delle somme rendicontate contro gli importi precedentemente dichiarati per l'estrazione del campione del 5% ai sensi dell'articolo 10 del Reg. CE 438/01.

Accertata la corrispondenza degli importi utilizzati per l'estrazione del campione con quelli rilevati in fase di ricognizione in Regione, si è provveduto alla verifica delle piste di controllo contro le procedure rilevate nella documentazione regionale. Come già indicato, il modello di pista di controllo adottato in seno al DOCUP oggetto della presente relazione di controllo è strutturato in due sezioni: una sezione sintetico / grafica ed una sezione analitico / descrittiva. Nell'ambito del controllo i responsabili delle operazioni di verifica hanno potuto provveduto al riscontro delle due sezioni di pista di controllo rispetto alle procedure implementate.

2.2. IMPOSTAZIONE DEI CONTROLLI DOCUMENTALI IN LOCO



Esperita la fase di controllo documentale presso gli uffici regionali i funzionari incaricati dei controlli si sono recati presso gli organismi che hanno implementato le operazioni, per dare luogo alle verifiche documentali e fisiche in loco. Gli organismi titolari, in qualità di beneficiari finali, delle operazioni oggetto della presente trattazione sono sia organismi di diritto pubblico che organismi di diritto privato. Le verifiche in loco a carattere documentale hanno tenuto conto, innanzitutto, delle diverse tipologie di struttura organizzativa e giuridica in capo alla quale è stata implementata la fase di esecuzione progettuale interessata dal controllo.

Fermo restando che la base di partenza sono stati i prospetti riepilogativi della spesa effettivamente sostenuta e le fatture, o documenti di equivalente valore probatorio, ivi riportate, esperito un primo sopralluogo fisico, la fase successiva delle verifiche è stata caratterizzata dalla raccolta di informazioni relative alle modalità di ricezione, archiviazione, circolazione e registrazione contabile dei documenti interessati dalla rendicontazione.

2.3. IMPOSTAZIONE DEI CONTROLLI FISICI IN LOCO



Per quanto attiene i controlli fisici in loco si deve indicare, innanzitutto per dovere di chiarezza, che nei casi complessi sono state coinvolte figure professionali capaci di esprimere le opportune specializzazioni. Ad esempio la verifica in loco delle modifiche ad impianti industriali (depuratori, inceneritori ecc...) implementate con risorse finanziarie a valere sul DOCUP ha sempre visto la partecipazione di un geometra o di un ingegnere. In tutti i casi possibili le visite per il controllo fisico delle opere realizzate sono state condotte in presenza dei funzionari addetti al controllo documentale (di 2° livello) del progetto. Allo stesso modo si è cercato di fare in modo che le visite a carattere documentale venissero concordate consentendo la partecipazione degli ingegneri. Questo approccio è stato

suggerito dall'opportunità di uno scambio di conoscenze che ha consentito un parziale travaso di notizie, di norme e di modalità di controllo dagli uni verso gli altri con un arricchimento professionale reciproco che ha sicuramente assicurato un elevato livello qualitativo nelle risultanze dei controlli effettuati. Si ritiene che le tecniche di controllo maturate costituiscano, e ancor di più costituiranno, prezioso know how sia per i funzionari addetti ai controlli, sia per gli organismi di appartenenza dei funzionari medesimi. Come più sopra accennato, quindi, le visite in loco orientate alla verifica fisica della realizzazione dei progetti, sono state condotte in presenza di più soggetti i cui profili professionali sono caratterizzati sia per la conoscenza della normativa amministrativo/contabile che per la competenza sugli aspetti di natura tecnica. In queste circostanze le visite sono di norma iniziate con l'ispezione dell'opera realizzata. L'ottica nella quale sono state condotte le visite è stata, tra l'altro:

1. Poter verificare l'effettiva realizzazione di quanto dichiarato;
2. Esaminare la rispondenza dell'opera al progetto approvato;
3. Verificare il rispetto della normativa vigente inerente le modalità di realizzazione dell'opera (affidamento dei lavori);
4. Verificare il buon funzionamento dell'opera (nel caso degli impianti industriali) ed il rispetto della normativa vigente inerente l'operatività dell'opera medesima (emissioni, ecc...)
5. Verificare la fruibilità dell'opera (beni di interesse storico, ecc...)

3. CONCLUSIONI

3.1. ESEMPI DI CONTROLLI / ITER SEGUITO PER LE OPERAZIONI IN LOCO

I controlli in loco sono sempre stati fatti precedere da una fase di raccolta ed esame della documentazione presente presso gli uffici regionali. Ultimata, in Regione, la prima fase di controllo le operazioni sono proseguite sul campo, tipicamente presso i Beneficiari Finali (BF).

Le visite di controllo hanno avuto per oggetto, nella maggioranza dei casi, la realizzazione di opere pubbliche quali, a solo titolo di esempio, la realizzazione o l'ammodernamento di impianti industriali (depuratori ed inceneritori), il recupero di immobili di interesse storico/architettonico, l'ammodernamento e l'installazione di attrezzature volte a migliorare la fruizione di immobili ad uso pubblico (musei, scuole).

Per quanto precede, si è quasi sempre ritenuto opportuno iniziare i controlli con la visita delle opere realizzate e l'illustrazione del progetto ad opera dei responsabili indicati dal BF.

Successivamente l'iter dei controlli ha previsto l'esame degli incartamenti con particolare attenzione:

- a) alla documentazione contabile ed alle relative modalità di archiviazione e contabilizzazione [controllo finanziario];
- b) alla documentazione inerente la realizzazione fisica delle opere (affidamento dei lavori, aderenza delle opere realizzate al progetto approvato, funzionalità e fruibilità delle opere realizzate) [controllo fisico].

3.2. GIUDIZIO FINALE COMPLESSIVO



In prima analisi, pur non ignorando la presenza di difformità di ordine minore e fisiologico, si può affermare che il sistema di gestione e controllo impiantati dall'AdG è risultato idoneo a garantire il rispetto delle previsioni degli artt. 10 e 11 del Reg. CE 438/01.

Alla luce dei controlli eseguiti è stato evidenziato che il sistema di gestione e controllo è risultato conforme alla normativa. Tuttavia è possibile prevedere che il coinvolgimento attivo di tutti gli attori delle procedure di attuazione, sorveglianza e controllo potrà dare luogo ad una ulteriore ottimizzazione del sistema stesso.

Le difformità rilevate sono di un carattere tale da suggerire che si tratta di imperfezioni da ricollegare alla necessaria messa a punto di un sistema di gestione e controllo assai più stringente di quello operante nel corso della passata programmazione. In tal senso si ritiene che le iniziative messe in campo dall'AdG per diffondere la normativa comunitaria e regionale e per diffondere le relative buone prassi, possano senz'altro condurre ad un perfezionamento delle procedure in ordine ad un più elevato rispetto dei regolamenti comunitari in vigore.