

4.4. ATTIVITÀ DI VERIFICA DEGLI INTERVENTI PRIORITARI INSERITI NEGLI APQ

4.4.1. Premessa

Nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, l'UVER e la Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le Intese del DPS hanno stabilito una collaborazione avente ad oggetto la verifica degli interventi, inseriti negli Accordi di Programma Quadro, che presentano particolari ritardi attuativi. In particolare, l'UVER, nel corso degli ultimi due anni, ha svolto quasi 800 verifiche sugli interventi inseriti in APQ di cui 414 nel 2005/06 e 377 nel 2006/07.

Rimandando per i dettagli alle relative relazioni, alle conclusioni finali e alle opportune raccomandazioni, è bene precisare quanto segue:

(i) a conclusione delle attività di verifica, eseguite sui 414 interventi, l'Unità ha inteso elaborare una sintesi dei risultati dalla quale conseguisse una visione comparata **del ciclo del progetto** e delle sue singole fasi, evidenziando i significativi scostamenti esistenti, corroborati dall'analisi dei fatti, tra le previsioni eseguite in sede di programmazione degli interventi e le reali tempistiche scaturenti dalle realizzazioni operate dai diversi enti attuatori. A tal fine, è stato raccomandato sia alle Regioni, che al SPSTI, di operare una maggiore selezione e riflessione *a priori* su alcune categorie di progetti che, per appartenenza a settori strategici e dimensioni di costo, sono risultati in maggior misura affetti da limiti operativi con conseguenti estensioni delle tempistiche non sempre conciliabili con gli adempimenti richiesti dalla normativa comunitaria e con le scadenze introdotte dalla ultime delibere CIPE in materia di riparto del FAS;

(ii) a conclusione delle attività di verifica, eseguite sui 377 interventi, l'Unità ha inteso elaborare una sintesi dei risultati dalla quale conseguisse una visione comparata **dei diversi circuiti finanziari**. In particolare, si è stabilito di offrire un confronto tra gli interventi finanziati da:

(a) FAS (Delibere CIPE: 36/02; 17/03; 20/04 e 35/05);

(b) Altre delibere CIPE (antecedenti al FAS);

(c) No FAS (risorse proprie, nazionali, comunitarie e settoriali).

In relazione a:

- **tempistiche di realizzazione;**
- **costi;**
- **criticità attuative;**
- **capacità di governance.**

Ciò, al fine di evidenziare, partendo dai risultati dei singoli interventi - i cui esiti in ogni caso sono riportati, con apposite schede di verifica, all'attenzione degli enti attuatori, dei soggetti proponenti e del SPSTI - i reali impatti indotti in particolar modo dal FAS sulle capacità realizzative, sull'andamento dei costi, sulle criticità attuative e le conseguenti reali capacità organizzative, di dominio e controllo da parte degli enti coinvolti nella realizzazione degli interventi.

4.4.2. *Tempistiche di realizzazione*

I tempi di realizzazione degli interventi, appartenenti ad alcuni settori, continuano ad essere eccessivamente elevati, come confermato dallo slittamento dei cronoprogrammi alla data della verifica. I dati raccolti hanno evidenziato che circa il 50% degli interventi possiede una data di fine lavori ritenuta non attendibile dall'Unità, con ritardi anche superiori ai dodici mesi. Detta percentuale per gli interventi finanziati dal FAS scende al 38% di cui solo nel 5% dei casi gli interventi presentano un ritardo preoccupante, vale a dire, inattendibilità delle tempistiche, seppure aggiornate, superiori ai dodici mesi.

Si è osservato, altresì, comparando i dati di monitoraggio al 31/12/2005, che lo slittamento dei tempi prodottosi, per gli interventi in ritardo, nell'arco del periodo che va dalla predetta data, alla verifica dell'UVER, intervenuta mediamente un anno dopo, ammonta a: 511 giorni per gli interventi finanziati dalle risorse delle Altre delibere CIPE; 484 giorni per gli interventi finanziati con risorse "No FAS" e 381 giorni per gli interventi finanziati dal FAS.

In ogni caso le estensioni delle tempistiche relative agli interventi finanziati dal FAS appaiono significativamente più contenute rispetto alla media del campione.

4.4.3. *Criticità*

L'analisi dei costi evidenzia in generale che il 52% degli interventi possiede costi invariati, il 12% aumentati ed il 36% diminuiti. Mentre gli interventi FAS presentano una percentuale di diminuzione dei costi pari al 12% sul totale complessivo, gli altri interventi finanziati con delibere CIPE *ante* 36/2002 presentano un aumento del 9% sul totale complessivo, gli altri interventi recano una percentuale di aumento dell'8% sul totale complessivo. Tale fenomeno è da imputare ai probabili più solidi profili progettuali degli interventi FAS, normalmente finanziati attraverso disciplinari o convenzioni all'interno delle quali sono definite, tra l'altro, le regole di gestione delle economie legate ai ribassi d'asta in sede di aggiudicazione dei lavori.

Ciò, al fine di evidenziare, partendo dai risultati dei singoli interventi - i cui esiti in ogni caso sono riportati, con apposite schede di verifica, all'attenzione degli enti attuatori, dei soggetti proponenti e del SPSTI - i reali impatti indotti in particolar modo dal FAS sulle capacità realizzative, sull'andamento dei costi, sulle criticità attuative e le conseguenti reali capacità organizzative, di dominio e controllo da parte degli enti coinvolti nella realizzazione degli interventi.

L'UVER ha, inoltre, condotto un approfondimento, ai fini della verifica sulla corrispondenza dei dati presenti nell'applicativo intese con la situazione reale in ordine alla variazione delle coperture finanziarie degli interventi verificati; utilizzando i dati presenti nell'applicativo intese attraverso appositi confronti con le informazioni e i documenti rilevati in loco e con i dati presenti nel MONIT Web. Va precisato che non sempre gli interlocutori coinvolti nella realizzazione degli interventi APQ erano in possesso di informazioni precise sulle eventuali intervenute modifiche alle coperture finanziarie, in special modo dal FAS ai Fondi strutturali.

Soltanto con approfondimenti in sede e rivolgendosi ai rispettivi responsabili di misura, è stato possibile avere un quadro più chiaro, sebbene non esaustivo, sull'andamento del fenomeno.

Constatato che su 256 interventi oggetto dell'indagine soltanto 100 possedevano una percentuale significativa di realizzazione e, di conseguenza, spese rendicontabili, su detto aggregato è stata condotta l'indagine. È risultato, ad aprile 2007 mese al quale si riferisce lo scarico dati MONIT Web, che 20 interventi i quali alla data del 31/12/2005 recavano coperture non comunitarie sono stati rendicontati sui Fondi strutturali con conseguente effetto spiazzamento riguardante mediamente il 55% dei costi realizzati.

L'UVER, inoltre, ha verificato sui singoli interventi sia i limiti operativi in corso alla data della verifica, sia i limiti operativi che risultavano già superati e che comunque avevano prodotto uno slittamento dei tempi di realizzazione.

Per quanto concerne i limiti in corso, questi interessano il 45% degli interventi, senza particolari distinzioni tra le singole categorie oggetto di indagine. Le criticità più ricorrenti continuano ad essere quelle alla base di una piena condivisione del progetto (mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni, incompletezza della progettazione, criticità finanziarie, interferenze e varianti) e inerzie o addirittura inadeguatezza tecnica dell'ente attuatore, che richiedono mediamente ai fini della superabilità un periodo superiore ai sei mesi.

Per quanto riguarda i limiti operativi superati, a riprova della ricorrenza delle medesime problematiche, le criticità che si sono manifestate con maggiore frequenza sono in linea di massima le stesse con l'aggiunta di casi riguardanti i contenziosi in fase esecutiva. I ritardi, riscontrati sulle criticità più frequenti, sono mediamente superiori ai dodici mesi.

Partendo da precedenti esperienze dell'UVER che avevano evidenziato una marcata inadeguatezza tecnica di alcuni enti attuatori, accompagnata dalla presenza di inerzie e limiti operativi, e dalla mancanza di un definito sistema di gestione e controllo, l'Unità ha effettuato un'indagine, attraverso appositi indicatori, sulla reale capacità di governance in ordine agli interventi verificati. I risultati mostrano in generale una capacità di governance medio-bassa ed una performance mediamente più apprezzabile del FAS, rispetto agli interventi finanziati con altre delibere CIPE.

II CUP

Il codice unico di progetto è stato uno degli indicatori utilizzati ai fini dell'indagine sulla governance, tenuto conto della rilevanza ai fini della ineludibile e persistente rintracciabilità degli interventi, in particolare, ma non soltanto, nell'ambito della programmazione unitaria. I dati evidenziano che sui 256 interventi alla data del 31 dicembre 2005 **soltanto un intervento recava il CUP nell'applicativo intese**. Successivamente alle verifiche dell'UVER il numero degli interventi con il CUP inserito è passato a 106, di cui il 53% concernente progetti FAS. **Rimane in ogni caso attuale il deficit di conoscenza da parte dei soggetti coinvolti sull'effettiva responsabilità degli adempimenti necessari all'attivazione del CUP.** *[sull'attenzione verso l'attivazione di questo codice al fine di consentire la tracciabilità e la riconoscibilità dei progetti nelle diverse banche dati vedi anche il paragrafo]*

4.5. ATTIVITÀ CONNESSA AI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI – QCS 2000/2006: ACCELERAZIONE DELLE RENDICONTAZIONI

4.5.1. Premessa

Nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000/2006, il QCS ha affidato all'Unità di Verifica una funzione di supporto per l'Autorità di Gestione e per il Comitato di Sorveglianza del QCS che si esplica attraverso la verifica sulla corretta e tempestiva attuazione dei progetti, nonché l'individuazione di eventuali criticità e delle possibili misure correttive.

Nel 2005 e nel 2006, l'UVER ha pertanto svolto un'attività di verifica su progetti infrastrutturali cofinanziati dal FESR nei Programmi Operativi regionali dell'Obiettivo 1 ed in alcuni DOCUP delle Regioni del Centro-Nord, finalizzata all'accelerazione delle rendicontazioni e, più in generale, della massimizzazione della capacità di spesa dei Beneficiari finali, funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'N+2: tali verifiche hanno consentito, in ogni caso, di quantificare la previsione degli importi della spesa certificabile entro il 31 dicembre, di identificare le criticità ricorrenti e, laddove possibile, formulare proposte per il loro superamento.

In prosecuzione di tale attività e in considerazione dell'approssimarsi del termine ultimo per la chiusura della programmazione 2000-2006, l'attività di verifica dell'UVER nel 2007 ha riguardato 14 Programmi regionali – i 7 Programmi dell'Obiettivo 1 e 7 Docup del Centro-Nord – a fronte dei quali sono stati selezionati progetti di una certa entità già avviati ma con scarsa rendicontazione di spesa, tenendo conto anche della necessità di verificare contestualmente il rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità.

La verifica è stata finalizzata al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- verifica dell'avanzamento della spesa del singolo progetto;
- verifica della governance del progetto;
- individuazione delle criticità che potrebbero impedire la piena rendicontazione delle spese previste entro le scadenze programmate.

In particolare, l'attenzione dell'Unità si è concentrata sull'acquisizione di informazioni relative allo scostamento tra gli importi impegnati e quelli pagati, con l'obiettivo di verificare la reale capacità di spesa dei progetti tenuto conto della scadenza di presentazione della rendicontazione comunitaria, cercando di massimizzare il "tiraggio" finanziario, anche allo scopo di eventuali proposte di azioni correttive da parte delle Autorità di Gestione.

4.5.2. Le attività svolte dall'Uver

Il campo d'indagine preso in considerazione (**tabella 1**) ha riguardato in particolare i progetti facenti parte di misure infrastrutturali, cofinanziate nell'ambito degli interventi della Programmazione 2000-2006.

Tab. 9. Campo d'indagine POR Ob.1 e DOCUP Ob.2 (database MONIT)

Interventi ob. 1	N° Misure	N° Ben. finali	Totale progetti			
			N.	Impegnato	Pagato	Residuo
P.O.R. BASILICATA	5	7	15	115.017.449,29	49.202.126,08	65.815.323,21
P.O.R. CALABRIA	6	12	14	80.027.683,93	29.848.677,01	50.179.006,92
P.O.R. CAMPANIA	8	19	31	345.681.666,10	143.513.498,24	202.168.167,86
P.O.R. MOLISE	2	2	2	16.994.694,02	7.419.822,89	9.574.871,13
P.O.R. PUGLIA	6	10	15	141.864.364,31	42.919.996,15	98.944.368,16
P.O.R. SARDEGNA	9	15	22	168.779.893,49	61.120.884,09	107.659.009,40
P.O.R. SICILIA	11	16	17	103.378.241,49	44.818.574,89	58.559.666,60
Totali ob.1	47	81	116	971.743.992,63	378.843.579,35	592.900.413,28
Interventi ob. 2						
DOCUP ABRUZZO	2	1	3	15.371.951,31	7.442.988,47	7.928.962,84
DOCUP LAZIO	2	-	5	30.564.015,05	10.732.644,80	19.831.370,25
DOCUP LIGURIA	3	4	4	19.228.067,39	7.019.359,22	12.208.708,17
DOCUP LOMBARDIA	3	5	5	23.150.444,39	6.301.417,56	16.849.026,83
DOCUP PIEMONTE	1	1	1	6.252.000,00	1.800.000,00	4.452.000,00
DOCUP TOSCANA	3	4	4	35.739.258,12	12.440.476,87	23.298.781,25
DOCUP VENETO	3	4	5	41.244.128,10	11.921.609,88	29.322.518,22
Totali ob.2	17		27	171.549.864,36	57.658.496,80	113.891.367,56
TOTALI VERIFICHE	64		143	1.143.293.856,99	436.502.076,15	706.791.780,84

Fonte: elaborazione UVER

La base dati di riferimento (informazioni reperibili da MONIT) è stata curata in collaborazione con la Direzione generale per le Politiche dei Fondi Strutturali del DPS, le Autorità di Gestione e i soggetti responsabili (Beneficiari finali) dell'attuazione dei singoli interventi, ai quali sono state richieste integrazioni con informazioni non presenti in MONIT, ma ritenute utili per la selezione dei progetti da esaminare.

I Componenti UVER incaricati hanno provveduto a comunicare alle Autorità di Gestione degli interventi la lista dei progetti oggetto di verifica da parte dell'Unità, per il successivo inoltro ai responsabili di misura. Con gli stessi, dopo un'attività di condivisione del campione, sono state concordate le modalità e le sedi dell'incontro.

In particolare, poi, è stato richiesto ai Responsabili di Misura di garantire la presenza di un rappresentante apicale del Beneficiario finale, nonché del Responsabile unico del procedimento.

La verifica, eseguita nei mesi di ottobre e novembre si è svolta con il Beneficiario finale e il R.U.P., alla presenza dell'Autorità di Gestione e del Responsabile di

Misura, presso le sedi delle Regioni. Sulla base di apposita scheda, sono state acquisite informazioni relative allo scostamento (rilevato attraverso MONIT) tra gli importi impegnati e quelli pagati, con l'obiettivo di verificare la reale capacità di spesa dei progetti, tenuto conto sia della scadenza di presentazione della rendicontazione comunitaria sia dell'obiettivo di più ampio respiro della chiusura dei progetti entro il termine previsto dagli interventi.

Quindi è stato effettuato un esame della documentazione necessaria all'individuazione delle eventuali problematiche connesse alla realizzazione del progetto che si riverberano negativamente sull'avanzamento della spesa, tenendo conto non solo dello stato procedurale e di realizzazione dello stesso, ma anche delle criticità individuate.

Le risultanze della verifica, sulla base delle informazioni, della documentazione esaminata e del confronto con i responsabili dei singoli progetti, sono state esposte in report contenenti:

- il riepilogo per misura dello stato di avanzamento finanziario dei progetti verificati;
- lo stato di avanzamento finanziario dei progetti verificati;
- la sintesi delle risultanze di verifica per progetto.

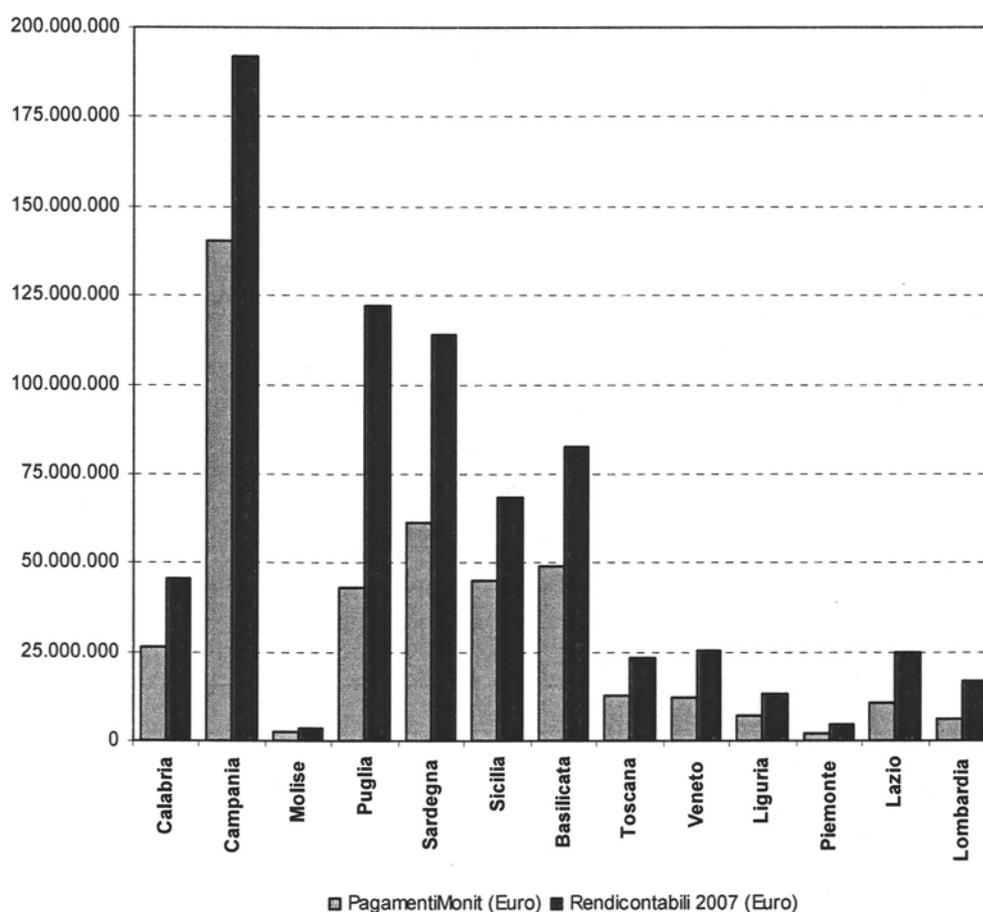
Sulla base delle informazioni raccolte e verificate nel corso dei controlli da parte dei componenti UVER, per i **143 progetti, oggetto dei campioni selezionati**, presenti nel database MONIT è emerso che:

- per 7 progetti non è stato possibile reperire i dati¹²²;
- lo stato di realizzazione rilevato per i **restanti 136 progetti** è risultato per **31 progetti "realizzato"** (il 22,8 %), per **103 "realizzabile"** (il 75,7 %) e per **2 "non realizzabile"** – l'1,5 % - (di cui 1 della Campania e 1 della Sardegna che sono stati dichiarati, rispettivamente, stralciati ai fini della rendicontazione comunitaria e a rischio rendicontazione per l'enorme ritardo dello svolgimento della procedura di gara);
- **in 82 casi la percentuale di avanzamento finanziario ha superato la soglia del 60%** ;
- **52 progetti (il 38,2%) sono risultati con importi "soprasoglia"** rispetto alla normativa comunitaria sugli appalti e **in 102 casi (il 75%) si è proceduto all'aggiudicazione dei lavori con la procedura del "pubblico incanto"**.

¹²² Si tratta dei 3 interventi selezionati per il Docup Abruzzo, di fatto costituiti da una moltitudine di progetti riferiti ad un'intera sottomisura, di 1 intervento del POR Calabria per il quale non è stato possibile acquisire alcuna informazione presso il Beneficiario finale, di 2 interventi del POR Campania, uno dei quali è stato stralciato dalla rendicontazione delle spese a valere sul POR mentre per l'altro non è stata resa disponibile la documentazione da parte del responsabile di misura, e, infine, di 1 intervento del POR Molise, anch'esso costituito da una moltitudine di progetti come nel caso degli interventi del Docup Abruzzo. Nei casi in cui non è stato possibile acquisire la documentazione si è segnalato – con separata specifica comunicazione all'Autorità di Gestione ed al Servizio -, l'opportunità di inserire l'intervento nel campione dei controlli di II livello.

Gli importi complessivamente certificabili al 31.12.2007¹²³ per i 136 progetti esaminati ammontano a 735.763.828 euro e, pertanto, dal confronto di questo dato con quello relativo ai pagamenti MONIT e/o comunicati dalla Regione (pari complessivamente a 417.503.489 euro), risulta che la differenza prevista al 31.12.2007 è di 318.260.339 euro (corrispondente al 29% della spesa complessivamente rendicontabile per i 136 progetti). Nel seguente grafico è riportata la situazione.

Grafico 3. Spesa certificabile entro il 31/12/2007 per i progetti verificati



Fonte: elaborazione UVER

¹²³ Per importo complessivo certificabile, nel presente rapporto, si devono intendere i pagamenti realizzabili dai progetti esaminati in tempo utile per la rendicontazione, come stimati dal Beneficiario finale e ritenuti congrui dall'UVER in relazione alle informazioni acquisite in occasione della verifica.

Infine, per 105 progetti su 136 (il 77,2%) è stata prevista la chiusura e la possibilità di rendicontare tutte le spese ammissibili entro i termini previsti dagli interventi, mentre per 29 progetti è prevedibile la non completa rendicontazione entro le scadenze programmate (31.12.2008). Per i restanti 2 progetti (1 della Campania e 1 della Sardegna), non è invece prevista nessuna rendicontazione.

4.5.3. Il rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità

L'UVER, così come previsto nelle Linee guida adottate per l'esecuzione dell'attività di verifica, ha provveduto all'esame del rispetto della normativa in ordine agli obblighi di informazione e pubblicità richiesti dalla normativa comunitaria. Va detto che tale esame non ha costituito un accertamento presso i luoghi fisici degli interventi tenuto conto delle modalità di esecuzione delle verifiche eseguite che prevedevano degli incontri presso le sedi dei Responsabili di misura. Nel corso di tali incontri sono state acquisite le informazioni disponibili dai fascicoli e le integrazioni fornite dai Responsabili di misura, dai Beneficiari finali e dai R.U.P., utilizzando all'uopo appositi indicatori orientati a fornire, da una parte, un quadro complessivo sul rispetto degli adempimenti e, dall'altra, le modalità organizzative in materia di controllo sul rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità.

L'analisi ha riguardato in primo luogo la documentazione amministrativa allo scopo di verificare il rispetto della pubblicità e informazione a livello di bandi, avvisi pubblici e relative pubblicazioni su GUCE, GURI, BUR e quotidiani. Inoltre, è stata verificata la presenza di informazioni e notizie del cofinanziamento all'interno della documentazione amministrativa e le modalità di vigilanza da parte dei Responsabili di misura sul rispetto degli obblighi regolamentari. Infine, è stato richiesto ai soggetti interessati di fornire informazioni riguardo l'apposizione, secondo i casi previsti dalla normativa, dei cartelloni, delle targhe e dei loghi presso i luoghi fisici degli interventi. Va evidenziato, tuttavia, che a tale modalità di verifica non ha sempre corrisposto una completa ed esaustiva disponibilità delle informazioni necessarie a ricostruire un quadro incontrovertibile.

L'indagine è stata svolta su un campione selezionato sulla base di criteri riguardanti in particolare il ritardo di rendicontazione di progetti già avviati e quindi parzialmente rappresentativo ai fini di un'esaustiva verifica del rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità.

In ogni caso, si è proceduto preliminarmente alla distinzione delle categorie di operazioni quali beni e servizi ed opere pubbliche.

Per la prima categoria, attesa la natura degli stessi - trattandosi di interventi immateriali -, non sempre è stato possibile dar seguito alla prevista pubblicità attraverso l'apposizione fisica delle previste etichettature.

Per la seconda categoria ha inciso anche la presenza di progetti originariamente coperti da altre fonti di finanziamento e successivamente ammessi a rendicontazione a valere sui Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi strutturali. In tal caso, sono state rivolte le opportune raccomandazioni affinché accanto al perfezionamento degli atti amministrativi necessari alla rendicontazione

fossero pienamente adempiuti anche i previsti obblighi di informazione e pubblicità.

Il quadro riassuntivo sintetizzato nella sottostante figura si riferisce ai 136 progetti verificati, al netto dei 7 progetti per i quali non è stato possibile eseguire la verifica, distinti nelle due categorie:

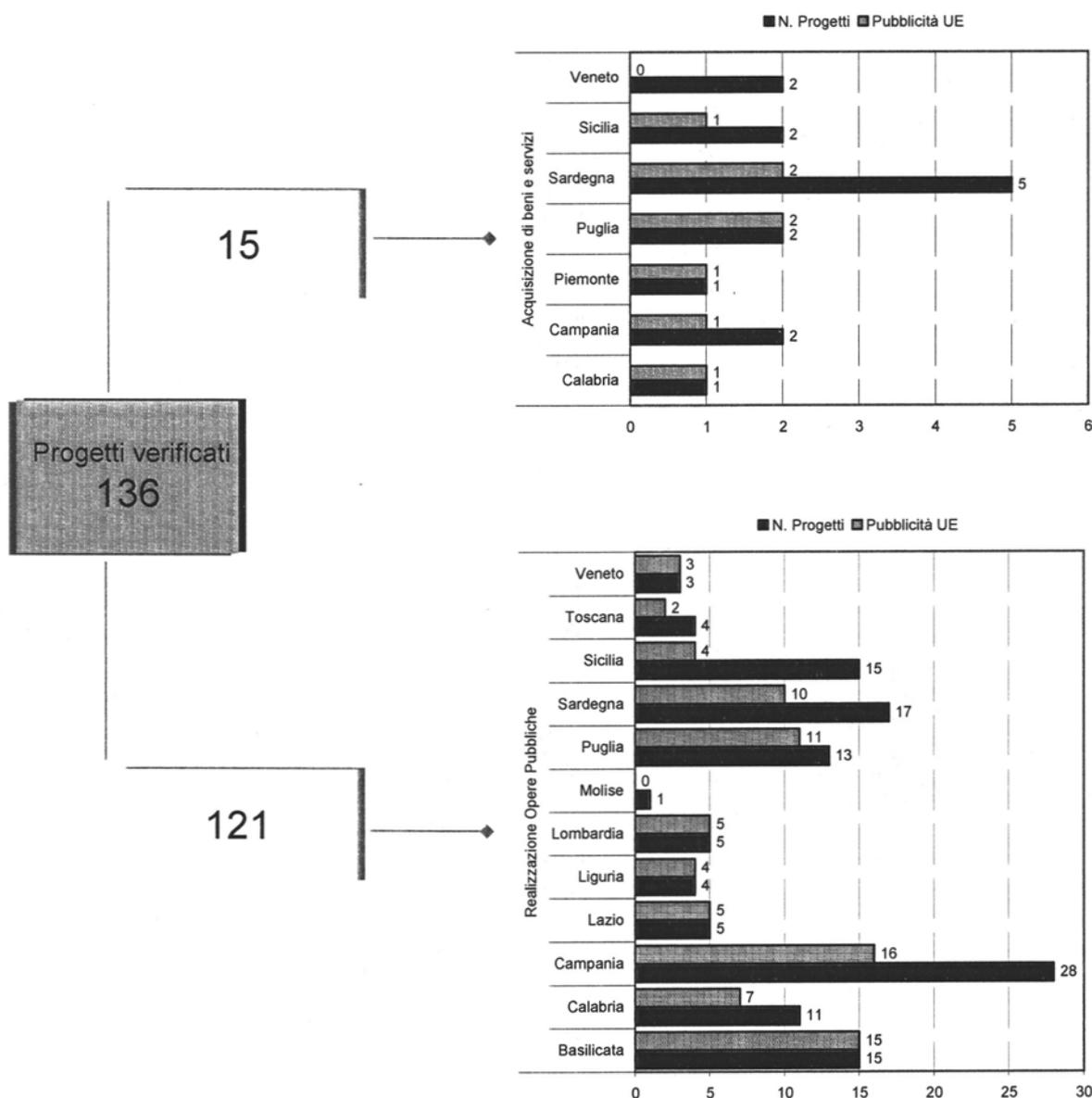
- (i) acquisizione di beni e servizi complessivamente corrispondenti a 15 progetti;
- (ii) realizzazione di opere pubbliche complessivamente corrispondenti a 121 progetti.

Per i suddetti progetti, i grafici si riferiscono alla presenza di cartelloni, targhe e nel caso di beni e servizi dei loghi.

Nel grafico riferito all'acquisizione di beni e servizi, in considerazione di quanto sopra esposto e anche in considerazione della limitatezza del campione e delle tipologie di operazioni verificate, è stata osservata la presenza di loghi, cartelloni/targhe, ancorché questi ultimi non obbligatori, comunque in 8 casi su 15. Nel grafico riferito alla realizzazione di opere pubbliche i dati raccolti ed elaborati hanno permesso di riscontrare la presenza dei previsti cartelloni o targhe nel 68% dei casi, con situazioni differenziate in relazione ai diversi programmi operativi.

Si sottolinea ancora che i risultati dell'indagine, non costituendo un accertamento, hanno lo scopo di rappresentare asetticamente il quadro riscontrato dall'Unità su i progetti oggetto di verifica. Di conseguenza, possono essere utilizzati per sensibilizzare le Autorità di gestione interessate affinché pongano in essere tutte le azioni necessarie all'accertamento dell'effettivo rispetto della normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità ed eventualmente all'adozione dei conseguenti meccanismi correttivi laddove presenti delle manifeste inottemperanze.

Fig. 15. Quadro riepilogativo su rispetto obblighi di informazione e pubblicità



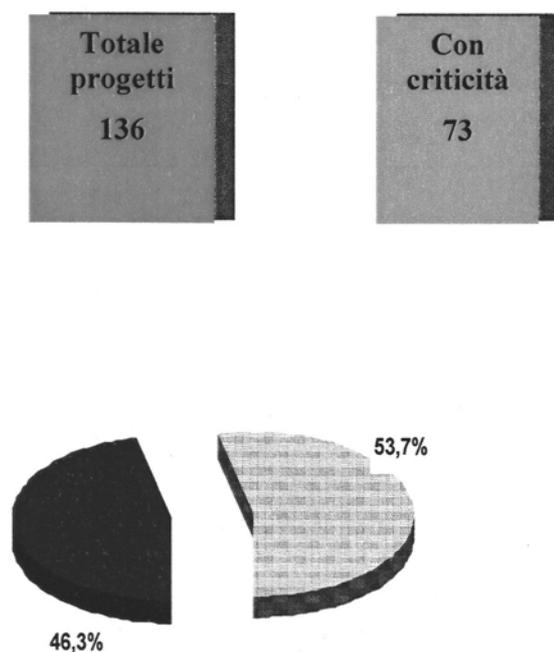
Fonte: elaborazione UVER

Nel corso dell'attività di verifica UVER sono state riscontrate differenti tipologie di criticità che possono costituire un ostacolo alla normale realizzazione dei progetti e alla rendicontazione delle spese previste.

Le criticità sono state raggruppate in 14 categorie (nella categoria definita come "Altro" sono state fatte rientrare le criticità non classificabili nelle altre 13 categorie).

Complessivamente, sul totale dei 136 interventi verificati, 73 interventi - pari al 53,7% del totale - presentavano una o più criticità per un totale di 103 criticità.

Fig. 16. Progetti con criticità

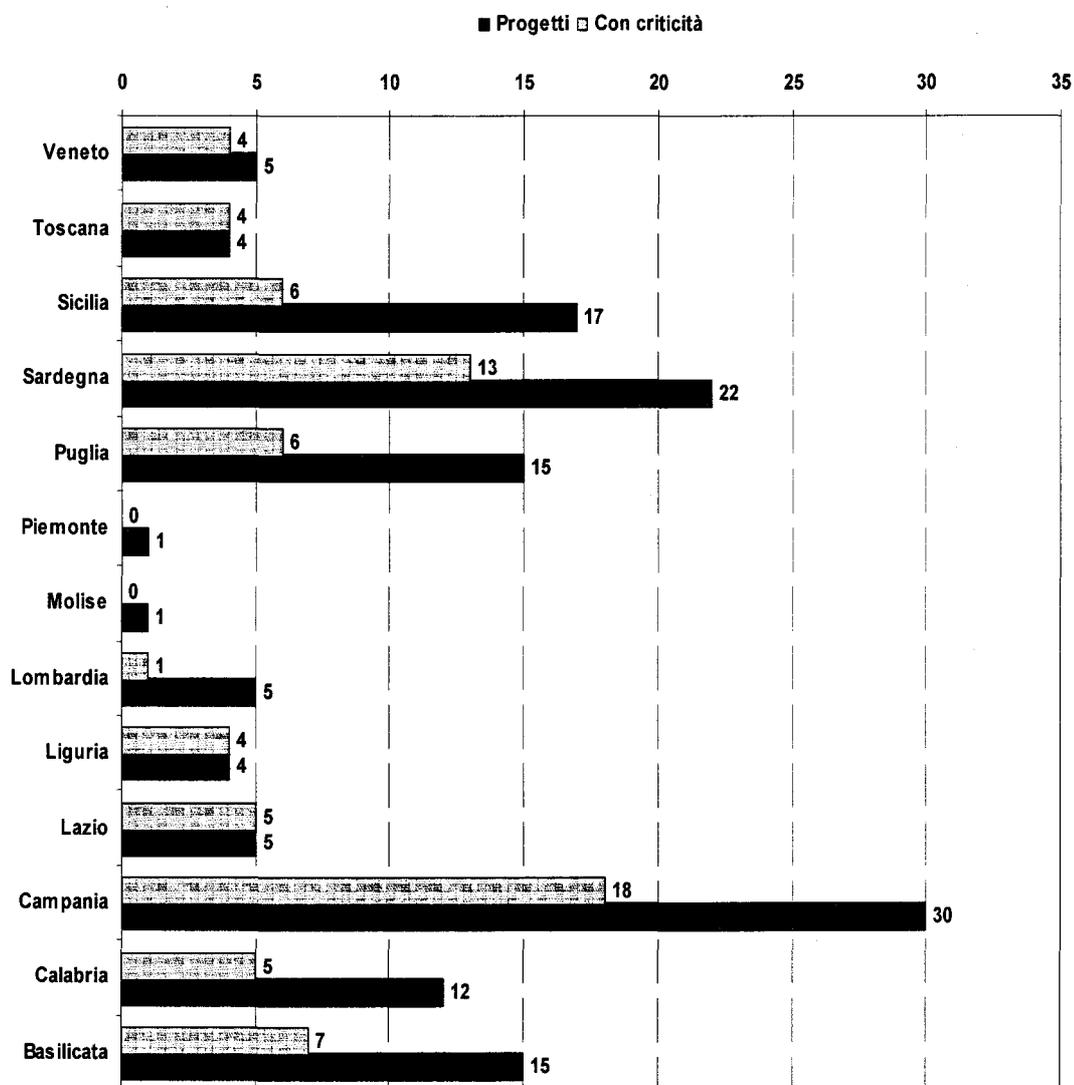


In particolare:

- per il POR Basilicata sono state riscontrate 7 criticità, riguardanti 7 dei 15 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Calabria sono state riscontrate 11 criticità, riguardanti 5 dei 12 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Campania sono state riscontrate 27 criticità, riguardanti 18 dei 30 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Molise non è stata riscontrata nessuna criticità relativa al progetto oggetto di indagine;
- per il POR Puglia sono state riscontrate 9 criticità, riguardanti 6 dei 15 progetti oggetto di indagine;

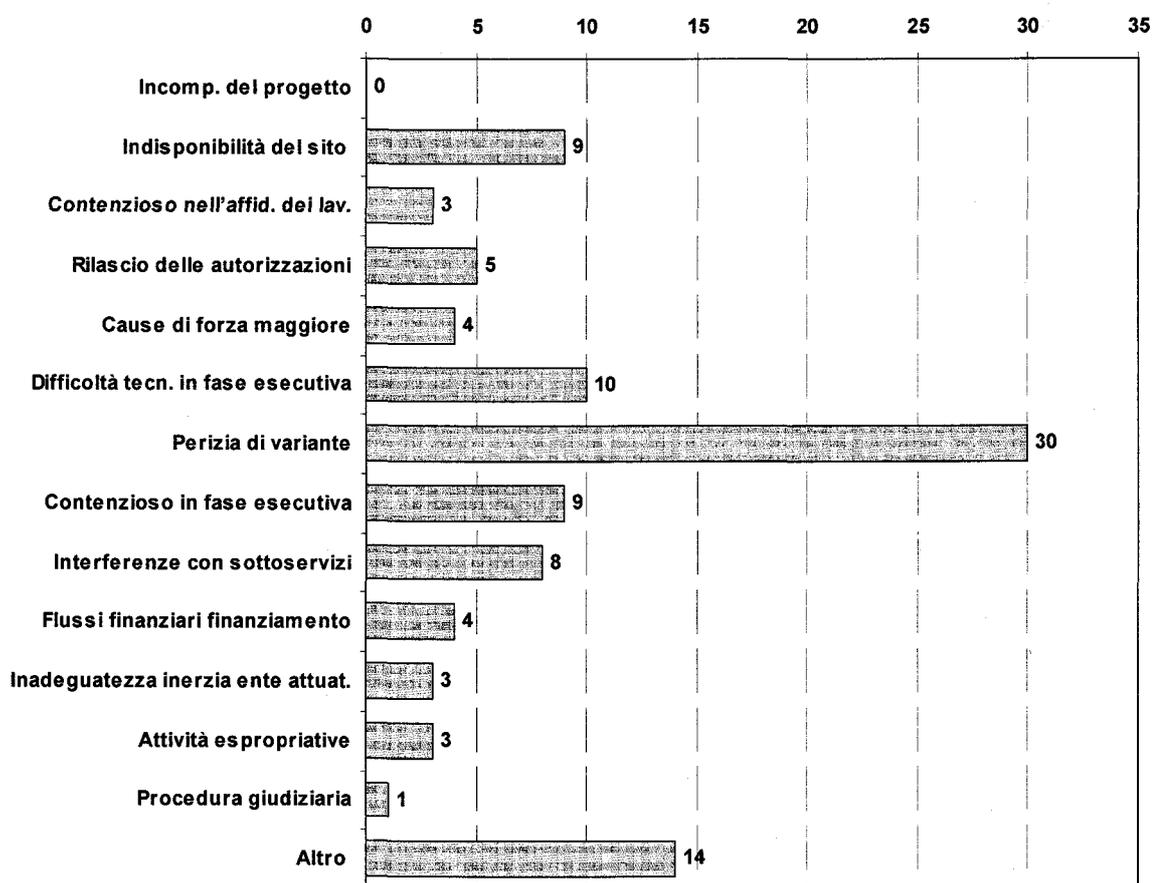
- per il POR Sardegna sono state riscontrate 18 criticità riguardanti 13 dei 22 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Sicilia sono state riscontrate 6 criticità, riguardanti 6 dei 17 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Abruzzo – come precedentemente evidenziato - non è stato possibile rilevare criticità per mancanza di dati;
- per il DOCUP Lazio sono state riscontrate 10 criticità, riguardanti tutti i 5 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Liguria sono state riscontrate 6 criticità, riguardanti tutti i 4 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Lombardia è stata riscontrata 1 criticità, riguardante 1 dei 5 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Piemonte non sono state riscontrate criticità;
- per il DOCUP Toscana sono state riscontrate 4 criticità, riguardanti tutti i 4 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Veneto sono state riscontrate 4 criticità, riguardanti 4 dei 5 progetti oggetto di indagine.

Nel grafico sottostante viene evidenziato - a livello di ciascun Programma operativo - il numero di progetti per i quali sono state riscontrate criticità rispetto al numero di progetti oggetto di verifica.

Grafico 4. Distribuzione delle criticità per Programma operativo

Fonte: elaborazione UVER

Nel grafico sottostante è rappresentato il numero delle criticità riscontrate all'atto della verifica e distinte nelle 14 tipologie.

Grafico 5. Distribuzione delle criticità per tipologia

Fonte: elaborazione UVER

La criticità rilevata con maggiore frequenza durante le verifiche in loco attiene alla redazione e/o approvazione di perizia di variante, riscontrata nella maggior parte dei POR Obiettivo 1 e, per l'Obiettivo 2, nel DOCUP Lazio e Toscana, per un totale di 30 casi. Le difficoltà tecniche in fase esecutiva hanno inciso in 10 casi; il contenzioso nella fase di affidamento dei lavori costituisce una criticità riscontrata in 3 interventi, mentre in fase esecutiva ha inciso su 9 interventi, così come l'indisponibilità del sito o degli immobili. Le interferenze con i sottoservizi hanno inciso su 8 casi; il mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni è stato riscontrato in 5 interventi; le cause di forza maggiore hanno inciso in 4 casi. Le criticità relative a difficoltà inerenti i flussi di finanziamento o imputabili all'ineguatezza tecnica o all'inerzia dell'ente attuatore sono state riscontrate, rispettivamente, in 4 e in 3 casi; 3 casi infine sono imputabili ad attività espropriative e 1 a procedura giudiziaria. Le criticità non inserite nelle 13 categorie individuate e rientranti nella categoria residuale "Altro" sono pari a 14 casi.

Inoltre, emerge che ad un numero elevato di criticità corrisponde la previsione di non completa rendicontazione entro le scadenze programmate, ed, in particolare:

- per il POR Campania: a fronte di n.18 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 13 progetti;
- per il POR Sardegna: a fronte di n.13 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 4 progetti;
- per il POR Sicilia: a fronte di n. 6 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 4 progetti;
- per il POR Puglia: a fronte di n. 6 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 3 progetti;
- per il POR Calabria: a fronte di n. 5 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 2 progetti;
- per il DOCUP Toscana: a fronte di n. 4 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 3 progetti.

Tale situazione è ancora più rilevante se si considera che si tratta di progetti prevalentemente infrastrutturali, per i quali occorre applicare le modalità di chiusura degli interventi previste nella Decisione della Commissione europea COM(2006)3424 dell'1/08/2006.

Per quanto riguarda gli importi certificabili entro il 31/12/2007, le verifiche dell'UVER hanno permesso di rilevare un quadro aggiornato dello stato di avanzamento finanziario dei progetti cofinanziati con il fondo FESR e di anticipare una previsione delle possibili capacità di recupero della spesa attesa al 31.12.2007. In particolare emerge dalle schede di rendicontazione compilate in sede di verifica che le nuove spese certificabili (come precedentemente definite) entro il 31.12.2007 e comunque in tempo utile per la rendicontazione comunitaria, ammontavano ad un importo complessivo pari a circa 318.260.339 euro.

Tale previsione potrà essere confermata soltanto in una fase successiva, con il riscontro nel dettaglio delle spese effettivamente rendicontate e certificate alla Commissione al 31.12.2007 sui singoli progetti sottoposti a verifica, consentendo di quantificare quanto sia stato riassorbito il "rischio disimpegno" che ha motivato l'intervento dell'UVER.

4.6. IL PROGRAMMA DI VERIFICA DELL'EFFICACIA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO DEL PON ATAS 2000-2006

4.6.1. Oggetto dell'attività e quadro normativo di riferimento

Nel Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), - approvato dalla Commissione Europea con decisione n. C(2001) 635 del 22 marzo 2001 e successivamente aggiornato per effetto delle modifiche di metà periodo con le decisioni n. C(2003) 2600 dell' 11 luglio 2003 e n. C(2004) 5189 del

15 dicembre 2004 sono definite le funzioni in materia di controlli (cfr. punto 6.4.6), sinteticamente riconducibili alle seguenti attività:

- gestione e controllo (di primo livello);
- pagamento;
- verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo (controllo di II livello).

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art. 38 del Regolamento (CE) n.1260/1999, è attribuita all'Autorità di Gestione (Ministero dello Sviluppo Economico - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari) e/o agli Organismi da essa delegati in base alla normativa nazionale vigente.

L'Autorità di gestione, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 7 del Reg. (CE) 438/2001, dettagliate nell'allegato I al medesimo regolamento, nonché della descrizione del sistema di gestione e controllo di cui all'art. 5 Reg. CE 438/01, integralmente recepita nel Complemento di Programmazione, ha elaborato le "piste di controllo" anche in collaborazione con gli Organismi Intermedi responsabili delle azioni dell'asse II (FSE), che descrivono i percorsi dell'attività di gestione e di controllo di primo livello.

L'Unità di verifica, in qualità di organismo indipendente è il soggetto incaricato dei controlli a campione (di II livello), previsti dall'art.10 del Reg. CE 438/2001 e del rilascio della dichiarazione di cui all'art. 38, par.1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n.1260/99, da presentare a conclusione dell'intervento.

4.6.2. L'attività di controllo dell'UVER

Il Reg. (CE) 438/01 statuisce che le verifiche devono riguardare almeno il 5% della spesa totale ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, la cui tipologia deve tener presenti:

- progetti di vario tipo e dimensione;
- il rischio individuato;
- le concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
- l'applicazione pratica e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- la concordanza tra un adeguato numero di registrazioni e i pertinenti documenti giustificativi;
- la rispondenza della natura degli impegni e dei tempi di esecuzione delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

L'UVER effettua programmi semestrali e/o annuali di controllo, in relazione agli impegni ed ai pagamenti alle date del 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno, con inizio dal II semestre del 2002.

Ogni programma di controllo prevede l'esecuzione delle seguenti attività: