

Europrogettazione

Il sistema di gestione e controllo dei progetti cofinanziati dall'Unione europea (parte II)

di Mauro Varotto

Amministratore delegato di EURIS - European Researches Investment Services di Padova

In un primo articolo (1) sono stati descritti gli elementi fondamentali di un sistema di gestione e controllo utile per assicurare la corretta gestione di un progetto cofinanziato dall'Unione europea. In questa seconda parte, dopo aver presentato le ulteriori componenti di tale sistema relative al monitoraggio dello stato di avanzamento del progetto e alla conservazione dei documenti, saranno forniti alcuni strumenti metodologici e operativi utili per creare e descrivere un sistema di gestione e controllo «su misura»

Premessa

Nel primo articolo già pubblicato si è dimostrato come per la corretta gestione di un progetto cofinanziato dall'Unione europea (UE) non sia sufficiente la pedissequa applicazione delle regole, ma sia necessaria la creazione e l'implementazione di un vero e proprio sistema di gestione e controllo, conforme ai principi e alle norme stabiliti dall'ordinamento finanziario dell'UE stessa. A tal fine si sono descritte le finalità e gli elementi essenziali di tale sistema. In questa seconda parte, dopo aver completato la descrizione degli elementi essenziali del sistema di gestione e controllo, ampliandola al sistema di monitoraggio e di archiviazione documentale, si descriveranno le modalità di costruzione di una pista di controllo del progetto, la quale rappresenta lo strumento principe per la descrizione e la implementazione dell'intero sistema.

Il sistema di monitoraggio del progetto

Prima dell'avvio del progetto occorre definire, e implementare, un apposito sistema di monitoraggio, che consenta di verificare costantemente lo stato di avanzamento e la regolare attuazione del progetto medesimo ed, eventualmente, di individuare tempestivamente interventi correttivi o modificativi che consentano il raggiungimento degli obiettivi prefissati nei tempi previsti.

Per monitorare l'attuazione di un progetto e per poterne giudicare l'efficacia rispetto ai risultati attesi,

è necessario utilizzare un insieme di indicatori, da stabilire già in sede di elaborazione della domanda di sovvenzione o, comunque, all'inizio della esecuzione del progetto, in modo da poter raccogliere, in fase di attuazione, i dati utili.

Gli indicatori utilizzabili per il monitoraggio di un progetto sono di vario tipo:

- **indicatori di risorse:** si riferiscono alla dotazione finanziaria. Sono indicatori di tipo finanziario utilizzati per monitorare i progressi del progetto in termini di impegni di spesa e di pagamento delle spese per ciascuna attività del progetto, in rapporto ai costi ammissibili;
- **indicatori delle realizzazioni materiali** (o indicatori di *output*): sono riferiti all'attività. Sono misurati in unità fisiche o finanziarie;
- **indicatori di risultato:** si riferiscono all'effetto diretto ed immediato determinato da un progetto. Forniscono informazioni sui cambiamenti intervenuti ad esempio a livello di comportamento, capacità o prestazioni dei beneficiari diretti. Questi indicatori possono essere di natura fisica o finanziaria;
- **indicatori di impatto:** si riferiscono alle conseguenze del progetto al di là degli effetti immediati sui suoi beneficiari diretti. Si distinguono due tipi di impatti:

Nota:

(1) Cfr. M. Varotto, «Il sistema di gestione e controllo dei progetti cofinanziati dall'Unione europea (parte I)», in *Azienditalia* n. 7/2010. Cfr. anche M. Varotto (a cura di), «Le opportunità dell'Unione europea per gli enti locali», Ipsa-Leggi d'Italia professionale, 2010.

specifici e globali. Gli impatti specifici sono gli effetti che si registrano dopo un certo lasso di tempo, ma che sono, comunque, direttamente legati al progetto. Gli impatti generali sono effetti a più lungo termine che incidono su una popolazione più vasta.

In concreto, il sistema di monitoraggio, che servirà ad alimentare il sistema di monitoraggio predisposto dalla Commissione europea o dall'autorità di gestione del programma, si baserà su tre tipi di indicatori, da rilevare a livello di attività elementari, di linee di attività, se presenti, e di progetto complessivo, secondo una periodicità definita considerando anche gli obblighi informativi posti dalla decisione e/o dalla convenzione di sovvenzione:

- indicatori di realizzazione (output), a loro volta distinti in:
 - indicatori di esecuzione finanziaria, finalizzati a rilevare le spese sostenute rispetto alle spese programmate;
 - indicatori di esecuzione fisica, finalizzati a rilevare lo stato di avanzamento fisico delle singole attività del progetto;
 - indicatori di avanzamento procedurale, finalizzati a rilevare lo stato di avanzamento e il grado di efficienza delle procedure di attuazione;
- indicatori di risultato (di qualità o di rendimen-

to), finalizzati a determinare i risultati e a misurare gli effetti diretti o immediati, la qualità o la resa che l'attuazione delle singole attività previste dal progetto ha permesso di raggiungere.

Alla conclusione del progetto, spesso viene richiesta una valutazione dell'impatto specifico e globale della sua attuazione, eventualmente affidata a valutatori esterni. In proposito, oltre agli indicatori di realizzazione e di risultato, utilizzati nella fase di monitoraggio, saranno utilizzati specifici indicatori per misurare l'impatto specifico che le realizzazioni e i risultati raggiunti hanno consentito di ottenere rispetto agli obiettivi specifici e globali indicati inizialmente nel progetto.

A partire da tali indicatori, sarà possibile misurare:

- l'efficacia del progetto, cioè gli interventi che sono stati effettivamente realizzati in rapporto agli interventi programmati;
- l'efficienza del progetto, cioè il rapporto tra le realizzazioni, i risultati ottenuti e le risorse finanziarie mobilitate;
- il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- i primi effetti *ex-post* generati dalle attività realizzate.

Nella tavola 1 sono riportati gli indicatori relativi

Tavola 1
Esempi di indicatori di monitoraggio e valutazione del progetto

Settore o campo		Indicatori	
di intervento	Realizzazione	Risultato	Impatto
Turismo. Investimenti materiali (centri di informazione, strutture per l'alloggio e la ristorazione, impianti)	— Numero di posti letto creati o adeguati — Numero di alberghi realizzati/ristrutturati — Numero di attrazioni create o migliorate — Nuove aziende avviate nel settore del turismo (con indicazione di quelle di cui sono titolari donne)	— % posti letto creati o adeguati — Numero annuo di pernottamenti venduti in strutture sovvenzionate (dopo un anno) — Tasso di soddisfazione dei clienti (uomini/donne in %)	— Valore aggiunto annuo generato (%) — Occupazione lorda/netta creata o mantenuta dopo due anni (numero assoluto e % dei posti di lavoro totali)
Trasporti. Strade	— Km di strade costruite o potenziate (% grado di completamento della rete)	— Tempo risparmiato (tempo di percorrenza x numero di utenti) — Tempo risparmiato (tempo di percorrenza x volume di merci) — Maggiore accessibilità (riduzione ESS)	— Aumento della circolazione di veicoli/merci dopo un anno (%) — Impatto ambientale (+/- %) — Variazione dell'inquinamento acustico (%) — Ha di ambiente alterati — Occupazione lorda/netta creata o mantenuta dopo due anni (numero assoluto e % dei posti di lavoro totali) — Aumento della sicurezza (numero di incidenti dopo un anno))

(segue)

(continua)

Settore o campo		Indicatori	
di intervento	Realizzazione	Risultato	Impatto
Risorse umane. Assistenza alle persone(formazione, consulenza e orientamento, aiuti all'occupazione, ecc.)	— Numero di beneficiari	— Tasso di collocamento dei beneficiari (%)	— Tasso di collocamento dei beneficiari dopo un anno — Riduzione della disoccupazione per la popolazione destinataria dell'azione (%)

ad alcune tipologie di progetti cofinanziati dall'UE: come si potrà notare, tali indicatori variano a seconda dei settori o dei campi di intervento del progetto.

La conservazione della documentazione del progetto

La creazione di un archivio ha la duplice finalità di:

- rendere sempre intelligibile l'operato di ogni soggetto che abbia assunto un ruolo all'interno del progetto;
- adempiere all'obbligo di conservazione della documentazione afferente al progetto per un determinato periodo di tempo, dopo la chiusura dello stesso, al fine di assicurare che tutti i documenti giustificativi relativi alle spese e alle verifiche del progetto siano tenuti a disposizione della Commissione europea, della Corte dei conti dell'UE o delle autorità nazionali e regionali di gestione e controllo del programma.

I documenti vanno conservati sotto forma di originali o di copie autenticate, anche su supporti comunemente accettati, quali scannerizzazioni di originali conservate in archivi informatici, cd-rom ecc. Per ciascun progetto, un archivio dovrebbe conservare almeno i seguenti documenti minimi, qui articolati, a titolo esemplificativo, in una struttura suddivisa in quattro sezioni, come rappresentato anche nella tavola 2:

- Sezione I. *Legislazione*: costituisce la banca dati legislativa del beneficiario, contenente tutti gli atti legislativi e amministrativi necessari per la corretta gestione del progetto. Può rivelarsi molto utile in sede di controlli, soprattutto quando questi avvengono a molti anni di distanza dall'attuazione del progetto e le normative vigenti all'epoca risultano difficilmente reperibili e ricostruibili;
- Sezione II. *Beneficiari*: contiene tutti gli atti relativi al soggetto beneficiario e ai suoi *partner* ed

Tavola 2
Struttura-tipo di archivio di progetto

I SEZIONE	LEGISLAZIONE	Atti dell'UE Atti nazionali Atti regionali
II SEZIONE	BENEFICIARI	Atto costitutivo e statuto e modifiche Convenzioni con i Partner Delibere di partenariato Documentazione presentata dai beneficiari in fase di domanda e di attuazione, (es. antimafia, dichiarazioni sostitutive di notorietà, de minimis, IVA, ecc.)
III SEZIONE	PROGETTO	Decisione di approvazione/Convenzione in originale Copia originale o conforme del progetto approvato Domande di modifiche e/o proroghe del progetto Decisioni di approvazione delle modifiche e/o proroghe Relazioni periodiche di monitoraggio, su azioni informative e pubblicitarie, ecc. Manuale operativo del sistema di gestione e controllo e piste di controllo Corrispondenza tra i Partner Corrispondenza con la Commissione o l'autorità di gestione del programma
IV SEZIONE	DOCUMENTI CONTABILI DEL PROGETTO	Richiesta di anticipo da parte del beneficiario Copia delle garanzie prestate dal beneficiario Domande di pagamento del contributo a titolo di SAL o di saldo finale, corredate della documentazione amministrativa contabile, tecnica (relazioni intermedie e finali) e da copia delle fatture e dei prospetti di riepilogo delle spese effettuate Verbal di eventuali controlli <i>in loco</i> e di regolare esecuzione del progetto Eventuali comunicazioni di irregolarità all'Autorità di gestione

eventualmente gli atti relativi a convenzioni e accordi tra i Partner;

• Sezione III. *Progetto*: contiene il progetto approvato e le sue successive modifiche e integrazioni, comprese le pertinenti autorizzazioni; la decisione di approvazione o la convenzione; il manuale operativo del sistema di gestione e controllo e le piste di controllo; le relazioni periodiche sullo stato di avanzamento del progetto; i materiali relativi alle azioni in materia di informazione e pubblicità e tutti gli atti di gestione amministrativa e tecnica del progetto (incarichi di consulenza; risultati, ecc.); la corrispondenza tra i diversi soggetti che hanno avuto un ruolo nell’attuazione del progetto;

• Sezione IV. *Documenti contabili del progetto*: contiene tutti gli atti di gestione a rilevanza contabile relativi al progetto approvato, in particolare gli atti afferenti alle fasi di attuazione e di rendicontazione, compresi gli atti di impegno di spesa, le registrazioni contabili dei singoli pagamenti; le domande di pagamento presentate; la contabilizzazione delle quote di sovvenzione accreditate, le restituzioni ecc.

Nel sistema di gestione e controllo del progetto è opportuno individuare il responsabile della conservazione dei documenti, anche ai fini del rispetto delle norme in materia di *privacy*, e individuare l’esatta ubicazione dell’archivio, in modo che sia sempre accessibile agli organismi di controllo.

Le irregolarità nella gestione dei progetti

Nella gestione di un progetto cofinanziato dall’UE vi sono una serie di errori da non commettere, soprattutto quando questi possono tradursi in irregolarità e queste, a loro volta, essere interpretate come frodi al bilancio dell’UE.

In proposito, è necessario tenere presente che viene considerata irregolarità, nella gestione di un progetto cofinanziato con fondi UE, qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell’UE e nazionale derivante da un’azione o un’omissione di un beneficiario che abbia, o possa avere, come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell’UE, mediante l’imputazione a esso di spese indebite.

Il Comitato consultivo per il coordinamento della lotta contro le frodi (COCOLAF) ha redatto un elenco di possibili irregolarità riscontrabili nel quadro di interventi che utilizzano i fondi dell’UE, che si riassume nella tavola 3: esse costituiscono il punto di riferimento per i controlli da parte della Corte dei Conti dell’UE, dell’autorità di gestione e delle autorità di controllo del programma.

L’eventuale riscontro di tali irregolarità imporrà ai controllori l’approfondimento del controllo e l’analisi delle cause, anche per stabilire se le irregolarità

siano state determinate da errori involontari o se siano intervenuti comportamenti illeciti e, quindi, si possa parlare di tentativo di frode.

Tavola 3
Principali tipologie di irregolarità in base alla codifica COCOLAF

DESCRIZIONE IRREGOLARITÀ
CONTABILITÀ
Contabilità assente
Contabilità errata
Contabilità falsa o falsificata
Contabilità non presentata
DOCUMENTI
Domanda di aiuto errata o incompleta
Domanda di aiuto falsificata
Domanda di aiuto falsa
Documenti giustificativi incompleti o mancanti
Documenti giustificativi errati
Documenti giustificativi falsi
Documenti giustificativi falsificati
AZIONI
Spese non eleggibili
OPERATORE ECONOMICO
Dati identificativi irregolari
Attività inesistente
Falsa descrizione dell’attività
Operatore non avente la qualità necessaria
DIRITTO ALL’AIUTO
Inosservanza dei termini
Dichiarazione assente o tardiva
Cumulo di aiuti incompatibili
Rifiuto del controllo
Diverse domande per lo stesso soggetto
Inosservanza di altre condizioni del regolamento/contratto
Infrazione alle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici
OPERAZIONE (PROGETTO)
Mancata realizzazione dell’Operazione
Realizzazione incompleta dell’Operazione
Realizzazione non conforme dell’Operazione
Spese non afferenti al periodo di realizzazione
Spese non legittime/costo-beneficio non probante
Soprafinanziamento
Contributo insufficiente dello Stato membro/privato
Reddito non dichiarato proveniente dall’operazione

A quest'ultimo proposito, in un atto del Consiglio europeo del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (2), è definita frode, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale dell'UE o dai bilanci gestiti dall'UE o per conto di essa;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
 - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.
- Pertanto, la lista delle irregolarità riportata nella tavola 3 può essere un utile strumento per il beneficiario di una sovvenzione dell'UE per evitare gli errori più gravi e per prepararsi ai controlli.

La pista di controllo

Se non vi si sia già provveduto prima, è opportuno che, immediatamente dopo l'approvazione del progetto, il sistema di gestione e controllo sia formalizzato attraverso la definizione di una pista di controllo, strumento essenziale di verifica e di costante miglioramento del funzionamento complessivo del sistema: infatti, la pista di controllo è uno strumento organizzativo finalizzato a pianificare, gestire e controllare le attività del progetto, nell'ambito dei più ampi sistemi di gestione e controllo previsti dai programmi cofinanziati dall'UE.

Per la progettazione di una pista di controllo, coerente con le normative di riferimento del programma dell'UE e basata sugli elementi del sistema di gestione e controllo del progetto sin qui descritti, viene comunemente utilizzata la cosiddetta analisi dei processi, una metodologia finalizzata a descrivere e rappresentare flussi di attività, identificando le operazioni elementari effettuate, i soggetti coinvolti, le risorse utilizzate e i risultati ottenuti.

Modello di rappresentazione

I modelli per la rappresentazione di una pista di controllo sono molti: qui se ne propone un esempio, diffuso in Italia anche dall'IGRUE - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE della Ragioneria generale dello Stato, composto da tre principali sezioni:

- scheda anagrafica della pista di controllo;
- descrizione del flusso dei processi della pista;
- dettaglio delle attività di controllo.

Come evidenziato nella tavola 4, attraverso la sche-

da anagrafica della pista di controllo si individuano il progetto, il nominativo del responsabile, l'importo previsto, gli obiettivi assegnati - quantificati in base ad appropriati indicatori di realizzazione e di risultato -, i destinatari e i soggetti coinvolti. È opportuno, inoltre, rappresentare l'organigramma dell'ente di cui fa parte l'unità organizzativa che gestisce il progetto, evidenziando le relazioni funzionali, anche in riferimento a eventuali *partner* coinvolti nell'attuazione del progetto.

La descrizione del flusso dei processi viene effettuata utilizzando, invece, i diagrammi di flusso, come esemplificato nella tavola 5.

Innanzitutto, si tratta di identificare tutte le attività elementari che, in sequenza temporale, compongono il processo di attuazione del progetto e indicarle, in maniera sintetica, nella prima colonna: dalla concessione della sovvenzione alla stipula della convenzione; dall'organizzazione del *meeting* di avvio del progetto alla procedura di appalto per l'acquisizione di beni e servizi; dall'imputazione dei dati al sistema di monitoraggio del progetto alla presentazione delle richieste di erogazione della sovvenzione per stati di avanzamento.

Ogni attività che si prevede di dover realizzare al fine di raggiungere gli obiettivi del progetto, deve essere scomposta in unità elementari e deve essere associabile a un unico soggetto di riferimento: se, in fase di presentazione della domanda di sovvenzione, il progetto è stato costruito correttamente, si tratta di un lavoro molto semplice.

Per ciascuna delle attività così rilevate, occorre definire la tipologia (incontro, produzione di una relazione, delibera di indizione di un bando di gara, ecc.) per rappresentarla nel *flow chart* con un apposito simbolo grafico, come nella simbologia proposta nella legenda della tavola 5: può essere utile riferirsi alle simbologie proposte dai manuali di analisi organizzativa.

All'interno del simbolo grafico, che rappresenta il tipo di attività, viene identificato il soggetto che svolgerà l'attività stessa.

Il simbolo deve, quindi, essere collocato nella colonna pertinente, intitolata alla categoria di cui il soggetto fa parte. Le categorie individuate nella tavola 5 sono, a titolo esemplificativo, le seguenti: autorità di gestione, beneficiari finali, soggetti esterni e soggetti dei flussi finanziari.

I simboli grafici devono anche essere collegati tra di essi con apposite frecce, per avere una completa

Nota:

(2) Cfr. Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in GU UE C 316 del 27 novembre 1995, p. 49.

Tavola 4
Esempio di scheda anagrafica della pista di controllo

SCHEDA ANAGRAFICA PISTA DI CONTROLLO	
Progetto:	
Responsabile:	
Importo totale:	
Obiettivi:	Obiettivi specifici:
	Indicatori di realizzazione
	Indicatori di risultato
Destinatari	
Altri soggetti coinvolti	

ORGANIZZAZIONE

```
graph TD; A[ ] --- B[ ]; A --- C[ ]; A --- D[ ]; B --- E[ ]; B --- F[ ]; D --- G[ ]
```

Tavola 5
Esempio di Flow-chart della pista di controllo

PROGETTO:							
Attività elementari	Autorità di gestione	Beneficiari		Soggetti esterni	Soggetti flussi finanziari	Tempi di svolgimento	Attività di controllo
		Partner 1	Partner 2				
						Data inizio: _/_/_ Data fine: _/_/_	

LEGENDA

Attività complessa

Decisione

Documento ufficiale

Operazione

Documento complesso

rappresentazione del flusso gestionale e della articolazione delle attività rispetto alla dimensione tempo.

Conclusa tale rappresentazione, occorre procedere al riesame di ciascuna attività e segnalare se essa richiede l'effettuazione di uno specifico controllo interno. La segnalazione (nominativo del controllo e codice), deve essere posta nell'ultima colonna a destra della tavola 5, in corrispondenza dell'attività, rinviando la descrizione completa alla terza sezione della pista di controllo, dedicata al dettaglio delle attività di controllo.

Infine, è opportuno compilare la colonna relativa ai tempi di svolgimento (data inizio e data fine), da utilizzare per stimare il tempo necessario a completare ciascuna attività elementare inserita nel flusso procedurale del progetto. Tale gestione permetterà di effettuare una valutazione a consuntivo dell'efficienza gestionale della misura rispetto alla risorsa tempo.

La pista di controllo si chiude con tabella della tavola 6, che contiene, per ogni attività di controllo interno individuata nel flusso dei processi del progetto, informazioni di dettaglio, in grado di fornire una illustrazione esauriente dei controlli previsti nella gestione della progetto stesso.

Nei campi della prima colonna si indica un codice dell'attività di controllo, per rendere possibile il collegamento con il diagramma di flusso dalla precedente tavola 5.

Mediante il codice si possono indicare e distinguere vario tipi di controllo interni al progetto, che solitamente sono almeno tre:

- *controllo strategico*, ad esempio, nel caso di una fornitura, se sia stata rispettata la normativa UE in materia di appalti pubblici;
- *controllo gestionale*, ad esempio se, nel caso di un appalto di forniture, sia stato pubblicato il relativo bando;
- *controllo finanziario*, ad esempio, nel caso del pagamento di un fornitore, se via sia la sufficiente

disponibilità nel capitolo di bilancio relativo al progetto.

Nella seconda colonna, invece, si riporta il soggetto responsabile dell'attività di controllo.

La terza colonna contiene la descrizione analitica dell'attività/procedura, con l'individuazione di tutti i documenti rilevanti gestiti nell'ambito della stessa.

La quarta colonna indica sia il responsabile della conservazione dei documenti che la localizzazione dell'archivio cartaceo e/o informatico. Le indicazioni sulla localizzazione dei documenti dovrebbero essere il più possibile complete (ente, indirizzo, piano, ufficio, ecc.).

Infine, nell'ultima colonna, viene elencata la normativa (leggi, regolamenti, procedure, manuali, ecc.) di riferimento per lo svolgimento dell'attività di controllo interno.

Per concludere questa rapida analisi del sistema di gestione e controllo da predisporre per dare attuazione in maniera corretta a un progetto cofinanziato dall'UE, è necessario sottolineare che la pista di controllo deve essere intesa come uno strumento dinamico, che può e deve essere costantemente aggiornato e/o modificato in base agli aggiornamenti e/o alle modifiche del progetto.

Tavola 6
Esempio di scheda di dettaglio delle attività di controllo interno

DETTAGLIO ATTIVITÀ DI CONTROLLO				
Codice controllo	Responsabile del controllo	Descrizione controllo e documentazione di riferimento	Responsabile e localizzazione archivi	Riferimenti normativi