**L’attività di controllo per le operazioni finanziate con le semplificazioni e tipologie di controllo nella nuova programmazione. L’esperienza della Regione Umbria**

Intervento di Mauro Magrini, Autorità di Audit Regione Umbria

In Umbria l’applicazione dei costi standard riguarda esclusivamente alcune attività rientranti nel POR FSE 2007-13.

La prima esperienza che abbiamo esaminato con parere favorevole come Autorità di Audit risale al novembre 2011, in sede di audit di sistema all’Autorità di Gestione del FSE abbiamo verificato la metodologia di individuazione e determinazione dei costi standard e la loro concreta previsione sui bandi relativi alle azioni formative corsuali.

Nel 2014 abbiamo svolto un nuovo audit di sistema presso l’Autorità di Gestione mirato a verificare la corretta applicazione della metodologia ed il corretto utilizzo dei costi standard di bandi di cui sopra. Un primo aspetto affrontato è stato l’individuazione della banca dati di riferimento per la determinazione dei costi standard. Occorre una base dei dati che sia omogenea, che sia verificabile oggettivamente e che sia utilizzabile in termini statistici per potere poi determinare i parametri dei costi standard. In Umbria non avendo tale database proveniente dalla precedente programmazione 2000-2006, abbiamo dovuto attendere tre anni per la raccolta di dati omogenei e necessari all’elaborazione statistica per l’individuazione dei parametri che costituiscono i costi standard.

Nell’audit in oggetto, inoltre, abbiamo verificato il sistema di gestione e controllo attivato dall’Autorità di Gestione per l’effettuazione dei controlli di primo livello. l’AdG effettua un controllo di conformità amministrativa sul 100% di tutti i progetti approvati. Tale attività comprende l’acquisizione e la verifica delle dichiarazioni di attività svolte e del relativo valore del contributo maturato in base all’attestazione dell’avanzamento fisico.

Come si svolge tale attività? Il soggetto attuatore di un corso approvato con rendicontazione a costi standard invia periodicamente un’attestazione di avanzamento fisico del corso dimostrando il numero dei partecipanti e le ore di formazione svolte. L’AdG, dopo aver verificato l’esattezza di quanto attestato, determina il valore del contributo che è stato maturato fino a quel momento ai fini della liquidazione del contributo.

Il secondo controllo dell’AdG è la vigilanza in loco. Questa è di fatto la tipologia più importante di controllo perché viene effettuata durante lo svolgimento delle lezioni e viene eseguita senza alcun preavviso. Con la vigilanza, in pratica, si scatta come una fotografia dell’attività che viene controllata. Si controllano le ore effettuate, le lezioni in corso, gli allievi presenti e la registrazione delle presenze, la tenuta dei registri (anche in Umbria si sta pensando di passare ai registri online). Viene riscontrato il programma didattico, le presenza del tutor e del registro del tutor, si effettua il controllo dei locali e delle attrezzature. Viene verificato che tutto sia attuato in conformità con il progetto presentato e ciò anche al fine del mantenimento dell’accreditamento dell’ente, in quanto gli enti attuatori sono accreditati a certe condizioni e quindi va verificata anche la qualità dell’ambiente dove viene svolta l’attività formativa. Durante la vigilanza si effettua controllo su: tutta la documentazione amministrativa rilevante, la situazione degli allievi, le assicurazioni, la gestione di eventuali indennità, vitto, alloggio, se ci sono trasporti di allievi, tenuta di altri registri, materiale didattico e prove di verifica. Poi si procede al controllo sul personale, aspetto molto importante perché determina anche la qualità della formazione erogata. Si esamina l’attività svolta dal coordinatore, dal tutor, dai docenti anche attraverso la valutazione dei *curricula* (un elemento che a volte abbiamo riscontrato nella nostra attività di audit è che non sempre i *curricula* degli insegnati rispondono alle fasce di costo che vengono dichiarate), dal personale non docente. Viene preso in considerazione anche il questionario sulla qualità del corso e dell’offerta formativa percepita dagli allievi. A questi viene richiesto di esprimersi, in forma anonima: sulla struttura, sul materiale didattico, sulla docenza, tutoraggio e coordinamento, sull’organizzazione del corso. Con la vigilanza è reso possibile verificare l’effettivo svolgimento del corso e, quindi, la realità dell’intervento che si viene a finanziare. Se dalla vigilanza si riscontra la correttezza delle dichiarazioni presentate in sede di avanzamento fisico, l’Autorità di Gestione ha fondati elementi per ritenere corretta la rendicontazione presentata e la regolarità dell’intero corso non potendo procedere, per norma comunitaria, ad effettuare i classici controlli sulla spesa effettuata.

La terza fase di controlli dell’AdG, di natura amministrativa e posta in essere sul 100% dei progetti approvati, ha lo scopo di determinare e verificare il valore massimo del contributo maturato. In tale fase si svolge il controllo finale di molti documenti come ad esempio: la tenuta dei registri di classe, i docenti che vi hanno partecipato, i tutor che hanno seguito gli allievi, la relazione finale di chiusura del corso.

Una prima domanda che può sorgere è: in casi di costi standard l’Autorità di Gestione controlla di meno? La risposta è no, assolutamente. Il controllo è semplicemente cambiato rispetto a quello effettuato a costi reali. In parte la difficoltà di attuare detto cambiamento è di natura psicologica e riguarda i vari operatori tenuti all’attività di riscontro, è nell’idea di cambiamento perché il classico controllo della spesa a costi reali, viene ormai svolto sempre con lo stessa sistema e da quasi vent’anni. Ora occorre fare un salto mentale importante e chiaramente questo implica del tempo fisiologico per poterci adeguare e per trovare anche le forme più corrette da utilizzare in questi casi. Il livello di guardia rimane sempre alto quindi la ricerca di irregolarità rimane anche nel caso di rendicontazione a costi standard.

Che cosa è cambiato? Sono cambiati i tempi di durata del controllo e anche ovviamente le modalità con cui questo avviene. Non vi sono più i controlli dei giustificativi di spesa, ma resta il controllo amministrativo al 100% ed i controlli *in loco* sono addirittura aumentati e questo aspetto è molto importante. Nel caso dell’Umbria è stato chiesto che il controllo *in loco* come attività ispettiva aumentasse, rispetto a quello iniziale dei progetti a rendicontazione a costi reali, del 5% delle visite in loco per arrivare ad una percentuale del 20%, che ritengo adeguata anche se può essere alzata ulteriormente.

Un altro memento fondamentale delle procedure di controllo dei progetti finanziati a costi standard è l’attività svolta dall’Autorità di Audit (AdA).

Quale è, in generale, la missione dell’Autorità di Audit? L’AdA ha il compito: di accertare l’efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo. Per affermare questo, l’Autorità di Audit deve effettuare controlli a campione sulle operazioni e controlli sui sistemi e verificare che il funzionamento del sistema di gestione e controllo funzioni e sia conforme alla normativa comunitaria, nazionale e regionale.

Nell’attività che prendiamo in esame oggi, e cioè i progetti FSE con rendicontazione a costi standard, quale è il ruolo dell’Autorità di Audit? Cosa dobbiamo fare ed abbiamo fatto dal momento in cui l’Autorità di Gestione ci ha comunicato di aver iniziato l’iter amministrativo di un processo di semplificazione?

Preliminarmente abbiamo aggiornato le nostre procedure, si è proceduto ad approvare nuove piste di controllo con le seguenti *checklist*: da utilizzare per l’audit presso l’AdG relativamente alla validificazione della procedura di determinazione dei costi standard, per l’effettuazione dell’audit amministrativo dei progetti ed infine per il controllo *in loco*. In seguito abbiamo iniziato ad analizzare la procedura di definizione dei costi standard al fine di redigere un parere di conformità sulla metodologia adottata dall’Autorità di Gestione. Con tale parere l’AdA attesta alla Commissione europea che la metodologia applicata è giusta, equa, verificabile e stabilita in anticipo.

L’Autorità di Audit prosegue il suo controllo campionando casualmente le operazioni con rendicontazione a costi standard, nel 2014 su trentacinque operazioni, dodici riguardavano questa tipologia. Nove di queste le abbiamo trovate regolari, tre operazioni invece sono risultate parzialmente regolari con delle rettifiche finanziarie da effettuare. Sostanzialmente possiamo dire che l’attività relativa a questa tipologia di progetti presenta una casistica di errori più bassa rispetto a quella con rendicontazione a costi reali.

Dall’analisi di questi progetti l’Autorità di Audit si aspetta che l’attività di controllo dell’AdG sia concentrata soprattutto sui seguenti aspetti: innanzitutto una maggiore qualità del controllo. Non viene effettuata più l’analisi dettagliata dei giustificativi, ma dovrà essere garantita una puntuale verifica di tutti i parametri che determinano la quantificazione del contributo previsto. Se ad esempio le ore di frequenza determinano tale importo, l’AdG dovrà puntualmente verificare i registri di presenza e la loro corretta tenuta.

Il secondo aspetto riguarda una maggiore presenza dei controllori durante la vita del progetto. Qui interviene la vigilanza, la parte più importante dell’attività di controllo e che è stata ulteriormente rafforzata rispetto ai progetti a rendicontazione con costi reali.

Per terzo abbiamo la verifica degli obiettivi. Porre, quindi, maggiore attenzione in sede di approvazione delle domande ai target che si vogliono raggiungere rispetto al bando, che questi siano realistici e verificabili. Questo è il lavoro che bisogna predisporre sempre a monte perché altrimenti nel controllo non si conoscono gli obiettivi da verificare e se questi siano realisticamente verificabili.

Infine, dare maggiore attenzione alla qualità e al gradimento dell’offerta formativa. Effettuare l’analisi dei *curricula* è fondamentale, il controllo dei registri per le presenze e i temi trattati, il materiale consegnato e i temi trattati.

Non tutti gli obiettivi sopra descritti sono pienamente raggiunti ma è anche vero che abbiamo appena iniziato, nella programmazione 2014-2020 l’utilizzo dei costi standard dovrebbe essere assai più diffuso e la relativa gestione dovrà andare a pieno regime.

Come è cambiata l’attività di controllo con i costi standard? Il cambiamento richiesto è sostanziale, mi limiterò, di seguito, a citare solo alcuni aspetti salienti. L’attenzione si sposta dall’aspetto prettamente finanziario a quello della realità e della qualità dell’intervento finanziato, si passa, pertanto, dal controllo dei giustificativi di spesa e dalla corretta imputazione al progetto finanziato, all’effettiva realizzazione dell’intervento, alla qualità dell’offerta formativa, al rispetto del progetto approvato, al gradimento, al risultato raggiunto rispetto agli obiettivi prefissati.

Con i costi standard cessa un’era basata sui controlli che possiamo definire “tecnico ragionieristico” che venivano effettuati sui singoli documenti e sulla ripartizione dei costi generali. Questo modo di operare comportava un’attività molto complessa e costosa, ma di produttività e qualità molto relativa.

Quali gli aspetti positivi nell’attività di controllo sui progetti a costi standard? Innanzitutto i tempi che registrano un abbattimento significativo, infatti il non esaminare più i giustificativi e il non dover dare una valutazione sul sistema di riporto dei costi è fondamentale, praticamente ha dimezzato l’attività del controllo sia di primo livello che di secondo livello.

Un aspetto positivo conseguente all’abbattimento dei tempi è anche la riduzione degli oneri amministrativi. Molte Autorità di Audit e molte Autorità di Gestione che utilizzano l’assistenza tecnica risparmieranno sui costi dei contratti e le Regioni, come l’Umbria, che impiegano esclusivamente personale interno per i controlli vedranno risparmi consistenti sulla voce di costo: oneri del personale. La qualità dei controlli ne verrà avvantaggiata perché gli auditors si potranno concentrare maggiormente sulla realità e sulla qualità dell’intervento formativo senza tralasciare i cardini del controllo classico incentrato sulla legittimità delle spese. Nel controllo dei progetti a costi standard l’attenzione si porrà: sull’effettiva erogazione del modulo formativo, sulle ore di formazione erogate, sulla qualità degli insegnanti e del materiale didattico, sul luogo ove viene svolta la formazione, sulla capacità dei formatori a trasmettere interesse e nozioni utili per le proprie attività.

Positivo è anche l’incremento e la valorizzazione delle visite *in loco*. Nei controlli di progetti a costi reali ci si limita generalmente ad acquisire documenti che provino l’effettuazione del momento formativo lasciando però sempre margini per frodi e/o irregolarità. La formazione è di per sé un’attività di natura immateriale e pertanto si può essere certi dell’effettuazione di un corso solo se il controllo è in concomitanza al suo svolgimento andando nelle aule e parlando con gli allievi. Nel caso di controlli *ex post* le attività di tutti gli auditors: le Autorità di Gestione, di Audit, la Guardia di Finanza, la Corte dei Conti italiana, la Corte dei Conti europea, la Commissione e la Magistratura hanno molta difficoltà, una volta che si è chiuso il corso, a determinare con certezza se questo si è svolto o meno. Da noi, per esempio, una compagnia della Guardia di Finanza ha scoperto, dopo lunghe indagini, un corso dove formalmente era tutto perfetto, i documenti tutti in regola ma vi era un piccolo problema e cioè che i dipendenti dell’azienda che avrebbe dovuto ricevere la formazione hanno testimoniato di non aver mai partecipato a quel corso. Infine, l’attività di vigilanza è anche un ottimo deterrente contro le frodi e le irregolarità, perché un controllo numericamente significativo a campione ed improvviso obbliga tutti gli operatori ad alzare il livello di qualità della gestione dei progetti per non incorrere in tagli e/o sanzioni.

Da non trascurare è la semplificazione amministrativa. Se ne parla molto, ma spesso non si riesce a concretizzare nelle PA. Nel nostro caso l’obiettivo di semplificare si raggiunge per i seguenti motivi: vi è un significativo risparmio di tempo, non si devono più caricare le centinaia e centinaia di giustificativi, non si applica più la complessa procedura della ripartizione dei costi generali, non si vidimano più i giustificativi di spesa, non si deve stampare la copiosa documentazione di spesa per tenerla negli archivi magari per anni ed in mezzo alla polvere e non si deve più procedere ad eventuali sub campionamenti per la selezione dei giustificativi da esaminare. Anche il numero di personale addetto ai controlli amministrativi può essere ridotto visto la quantità minima di documenti da controllare. Anche da parte delle Amministrazioni e degli Organismi intermedi ci sono miglioramenti in termini di semplificazione amministrativa, un esempio concreto è che non essendoci più l’invio ed il controllo dei giustificativi vi è un gran risparmio di carta e la possibilità reale di creare i fascicoli informatici al posto dei voluminosi ed impolverati faldoni da tenere per anni negli archivi.

Ci sono spazi di miglioramento nella gestione e controllo di questi progetti? Secondo il mio personale parere occorre una più diffusa cultura della semplificazione. È auspicabile che accresca un nuovo modo di pensare la gestione del Fondo Sociale, dei Fondi Strutturali in generale (In questo tema il Fondo Sociale è molto più avanti del FESR) da parte dell’Autorità di Gestione, dell’Autorità di Audit, delle amministrazioni capo fila e anche dei beneficiari. La difficoltà psicologica è anche comprensibile visto che sono circa due decenni che si opera per costi reali, cambiare in pochi anni è chiaramente difficile.

Sempre in merito al miglioramento direi che dobbiamo cercare sempre più di programmare la semplificazione. È una fase fondamentale la programmazione: studiare forme nuove di semplificazione, puntare a nuove banche dati per definire le basi statistiche oggettive e passare da una cultura della necessità, che deriva dal bisogno avvertito dalle amministrazioni di semplificare per ridurre i costi ed affrontare le continue riduzioni di personale, ad arrivare a capire e a gestire che la semplificazione è un’opportunità per tutti i soggetti e gli operatori dei programmi comunitari e non solo.

Un aspetto infine che non va trascurato è la ricerca del corretto equilibrio tra semplificazione e strumenti di controllo. È il punto forse più difficile in questo processo. Le risorse dell’Unione europea e in parte dello Stato italiano, devono essere ben spesi e se ne deve dar conto della correttezza e della regolarità del loro utilizzo. Non dobbiamo pensare che per il fatto che c’è la semplificazione nessuno controlla più i progetti, questo sarebbe un’assurdità. Semplificare non è non controllare o abbassare il livello di attenzione sul corretto uso delle risorse. Ritengo che la collaborazione tra le varie Autorità possa aiutare molto in questo senso e lo dico perché lo sperimento quasi quotidianamente nella nostra Regione. Serve un confronto serrato nel rispetto pieno dei diversi ruoli e andare avanti insieme. Questo è fondamentale. Possiamo, ad esempio, lavorare insieme per la redazione dei bandi. Spesso capita di esaminare dei bandi che pesano un quintale e magari ci scordiamo di inserire e prevedere obiettivi specifici, chiari, ma soprattutto valutabili, quantificabili e verificabili per il Fondo Sociale. Sarebbe auspicabile che i bandi prevedessero la valutazione della qualità e del gradimento degli interventi.

Concludo con quanto afferma la Corte dei Conti Europea in merito ai metodi di semplificazione consentiti: “i progetti che non hanno il rimborso a costi reali sono meno soggetti ad errore”, allora non ci resta che progettarli con cura e diffonderli così tanto da rendere i progetti a costi reali del tutti residuali.