

Ugo Braico

GESTIONE DEI CONTRATTI, MODELLI DI COSTO, RESPONSABILITA' DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:

*primi orientamenti sulla determinazione e rilevazione degli oneri per i
progetti co-finanziati 7[^] PQ*

1. Secondo il Regolamento (CE) n. 1906/2006 – che stabilisce le norme per la partecipazione al 7[^] PQ (2007 – 2013) con l'obiettivo di creare lo spazio europeo della ricerca – l'attuazione delle diverse azioni è regolata da singole **convenzioni di sovvenzione (grant agreement)**, basate sul principio del co-finanziamento e stipulate tra i soggetti partecipanti e la Comunità.

Le convenzioni ed i loro allegati fissano gli obblighi ed i diritti di ciascun partner, dei partecipanti tra loro e nei confronti della UE, nonché la parte del contributo comunitario che può basarsi su tassi forfettari o importi forfettari (overheads).

2. Abolita la modalità di rilevazione e rendicontazione delle spese che fa riferimento al rimborso dei costi addizionali (AC), finora l'unica utilizzata dall'I.N.F.N., nel 7[^] PQ i costi ammissibili – con riferimento agli attuali modelli FC (full costs) e FCF (full costs flat rate) – sono formati dagli oneri attribuibili direttamente al progetto – esperimento (lavoro diretto, componenti specifiche, etc.) e dagli oneri, denominati costi indiretti ammissibili, che pur non potendo essere immediatamente collegati con il progetto stesso, sono sostenuti in stretta relazione con i costi diretti ammissibili (ammortamenti, energia, amministrazione, alta direzione, etc).

Come può vedersi i costi indiretti sono quelli che per loro natura non sono riferibili in modo univoco e certo ad una determinata attività (per la loro ripartizione, comunemente, si opera con uno o più coefficienti).

3. Gli organismi di ricerca pubblici – come il nostro Istituto – che almeno attualmente non sono in grado di individuare con ragionevole

certezza i costi indiretti per il progetto interessato (per la mancanza di una contabilità economica basata sulla raccolta di dati analitici per centro di costo), quando partecipano ad azioni di ricerca e sviluppo tecnologico (quelle più frequenti), nonché a quelle dimostrative, hanno facoltà di optare – per gli agreement stipulati fino a tutto il 2009 - per un tasso forfettario pari al 60% dei costi diretti ammissibili totali; dal 2010 il tasso stesso è destinato a scendere, restando comunque almeno del 40%.

Tutti i tassi forfettari debbono comunque essere previsti nella convenzione di sovvenzione.

L'Unione Europea, secondo il principio del co-finanziamento, di norma rimborsa una percentuale dei costi diretti ed indiretti sostenuti dal partecipante.

4. Ancor oggi le rilevazioni contabili dell'Istituto, rifacendosi alla tradizionale ragioneria pubblica italiana, danno peso quasi esclusivo all'aspetto "finanziario" dell'attività, considerando in modo preminente le operazioni della gestione amministrativa in quanto creatrici di obbligazioni giuridiche e di movimenti di denaro, lasciandone in ombra gli aspetti economici.

Anche nell'I.N.F.N., tuttavia, vi sono operazioni che non si manifestano – in un certo momento, o rispetto ad una certa attività – con entrate ed uscite giuridico-finanziarie e/o per cassa: basti pensare all'utilizzo delle scorte di magazzino ed in genere dei beni di consumo generici, ai deperimenti dei beni durevoli etc.

Il sistema contabile in uso si basa su scritture finanziarie che rilevano le entrate e le spese nel momento in cui sorge il diritto/obbligo a riscuotere od erogare somme, oppure in quello nel quale si introitano o pagano effettivamente somme: così, a fine esercizio, si avrà un avanzo o disavanzo finanziario e di cassa.

La contabilità economico-patrimoniale rileva – invece – in termini generali i movimenti in termini di ricavi e di costi, e se analitica, anche per singoli progetti/esperimenti, evidenziando il risultato economico della gestione.

I due sistemi perseguono finalità e pervengono a risultati diversi (non tutti i costi rappresentano necessariamente un esborso finanziario; non tutti i ricavi costituiscono entrate finanziarie; etc).

Tornando ad un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, va detto ch'esso collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità di direzione, permettendo così di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti, dei risultati delle attività svolte e di rendicontare in termini economici.

Senza un sistema contabile analitico/economico che li quantifichi non risulterà possibile richiedere alla Commissione UE il rimborso di tutti i costi effettivamente sostenuti per i contratti di ricerca europei, in quanto manca la possibilità di effettuare, in termini pre-individuati ed il più possibile oggettivi, il calcolo analitico dei costi stessi (e comunque certamente di una loro parte significativa: quelli indiretti), nonché di collegarli incontestabilmente a ciascuna attività, azione, programma, progetto o esperimento.

Sembra quindi non evitabile per l'I.N.F.N. ricorrere alla stipula di grant agreement che limitino all'essenziale i costi diretti da rilevare e che prevedano l'applicazione di criteri forfettari per la definizione dei costi indiretti (overheads).

5. Nell'I.N.F.N. quasi solo gli oneri per gli emolumenti del personale, pur contabilizzati ed annotati solo centralmente nel bilancio finanziario, sono assai simili a quelli da inserire in un conto economico e possono essere ripartiti extra-contabilmente sui singoli progetti, purché venga stabilito in modo univoco (e possibilmente per tutto l'Istituto):

- un monte standard delle ore lavorabili nell'anno (tempo produttivo);
- si adottino adeguati criteri di rilevazione del tempo dedicato da ciascun dipendente ad un certo progetto (timesheets),
- si definiscano modalità di verifica di questo "tempo dedicato" (capaci, ad esempio, di evitare che un soggetto risulti impegnato per più del 100% del suo tempo lavorativo, sommando le ore destinate ad attività contemporanee ma diverse);
- si determini in forma univoca il costo orario applicabile nel tempo.

L'importo che ne deriverà, fondato sul costo del personale, elemento portante delle attività di ricerca ed innegabilmente costo diretto, può essere sufficiente per l'applicazione del tasso forfettario che fisserà l'ammontare degli oneri indiretti (overheads) riconosciuti dalla UE.

6. Il rimborso UE si basa sui costi dichiarati da ciascun partecipante. Per essere ammissibili i costi sostenuti debbono essere:

- a) effettivi, cioè già pagati;
- b) sostenuti nel periodo dell'azione;
- c) determinati – nel rispetto dell'economia, efficienza ed efficacia dei comportamenti – secondo le pratiche amministrativo-contabili abituali del partecipante;
- d) registrati nei bilanci e nella contabilità;
- e) al netto delle tasse indirette identificabili qual è l'IVA e delle altre voci non eleggibili (dazi, interessi, accantonamenti, perdite sui cambi,

spese già finanziate da terzi, profitti, spese eccessive o imprudenti, etc).

7. Per assicurare un'**ordinata gestione amministrativa** dei rapporti di ricerca co-finanziati dalla UE è necessario che presso un **unico soggetto** (financial officer) afferente all'Istituzione partecipante ed in un'**unica sede** - di norma quella del team leader nazionale - vengano raccolti, catalogati e conservati in modo ragionato (evidenziando le scelte fatte e le loro motivazioni) tutti i diversi documenti che riguardano l'organizzazione e la contabilità della stessa Istituzione partecipante e, soprattutto, il singolo specifico rapporto con la Commissione Europea (il contratto, i diversi annessi/allegati, il consortium agreement, le CPF, etc).

E' inoltre necessario raccogliere almeno un esemplare di tutti i cost statement (richieste di rimborso) riguardanti il contratto, insieme ai prospetti interni (comunque sottoscritti dal team leader del progetto) che - anche con riferimento alla contabilità dell'Ente - dimostrino le modalità di determinazione delle diverse quantità e dei diversi importi dichiarati.

Vanno, altresì, conservati ordinatamente:

- A) i documenti che provano la necessità di una spesa (eventuale riferimento alle ragioni della spesa stessa indicate nel progetto - description of work - e comunque nelle relazioni periodiche);
- B) i contratti con i fornitori (lettere d'incarico, ordinativi, etc) e quelli con il personale esclusivamente dedicato;
- C) l'elenco aggiornato di coloro che operano nel progetto ed i time sheets del personale impiegato nonché la lista delle attività svolte (da correlare alle previsioni contrattuali);
- D) le fatture o altra documentazione fiscale (possibilmente contenenti il riferimento al progetto);
- E) i documenti che provano la consegna dei beni (ddt, fattura accompagnatoria, etc);
- F) nel caso dei servizi, i documenti che ne attestano l'espletamento (ad esempio, relazioni di regolare esecuzione);
- G) la documentazione dei pagamenti;
- H) le dichiarazioni e gli elaborati del team leader, in tutti i casi in cui la documentazione è insufficiente o incompleta, per provare circostanze non risultanti dai documenti ufficiali, per giustificare eventuali differenze tra singoli costi rendicontati e le risultanze dei documenti redatti dai terzi.

8. Quanto appena affermato postula l'individuazione all'interno dell'I.N.F.N. - fin dalla fase preparatoria - di un financial officer, con

adeguate competenze giuridico-amministrative, per ciascuno dei diversi agreement con l'UE (soggetto dotato, se del caso, di opportuni supporti), il quale coadiuvi direttamente il team leader, assicurando la predisposizione e conservazione dei documenti amministrativi e contabili nonché lo sviluppo dei necessari contatti interni ed esterni per questi aspetti della gestione contrattuale.

Per la migliore collaborazione reciproca, è indispensabile la conoscenza delle responsabilità operative e gestionali, così come delle necessità e degli obblighi di ognuno (team leader, ricercatori, tecnologi, tecnici ed amministrativi impegnati nell'attività "europea").

Il financial officer, avendo in questo modo più chiari finalità e obiettivi del progetto, potrà dare il suo migliore contributo all'inserimento dell'iniziativa nell'ambito delle procedure amministrative e di rendicontazione economico-finanziaria, favorendone così, sotto questo profilo, il successo.

9. Potrà così essere assicurata, meglio che nel recente passato, la dimostrazione dell'**inerenza** (afferenza, attinenza) di una determinata spesa alle previsioni contrattuali ed alle necessità del progetto.

Il tema è importante poiché nella prospettiva ordinaria dell'I.N.F.N. tutti sanno a cosa stanno lavorando i colleghi scientificamente più vicini ed il management dà frequentemente per scontati ed impliciti i motivi che presiedono a determinati comportamenti, ma così non può essere per i progetti europei, dove è obbligatorio adeguarsi ad un "modello" comune (che può essere ritenuto inadatto ma che deve essere lo stesso in tutta la UE) e dove il rilevante numero dei filtri esterni, necessari (gli uffici di Bruxelles) od eventuali (i revisori comunitari o della Corte dei conti europea), richiedono un'adeguata documentazione sulle scelte effettuate e quindi sulla loro coerenza anzitutto scientifica, ma - per quello che qui preme maggiormente - economico-finanziaria e procedurale alle previsioni e prescrizioni contrattuali.

10. Solo un cenno, ora, all'audit nel 7[^] PQ.

Com'è noto la revisione è un processo di analisi volto a garantire la regolarità amministrativa delle operazioni compiute.

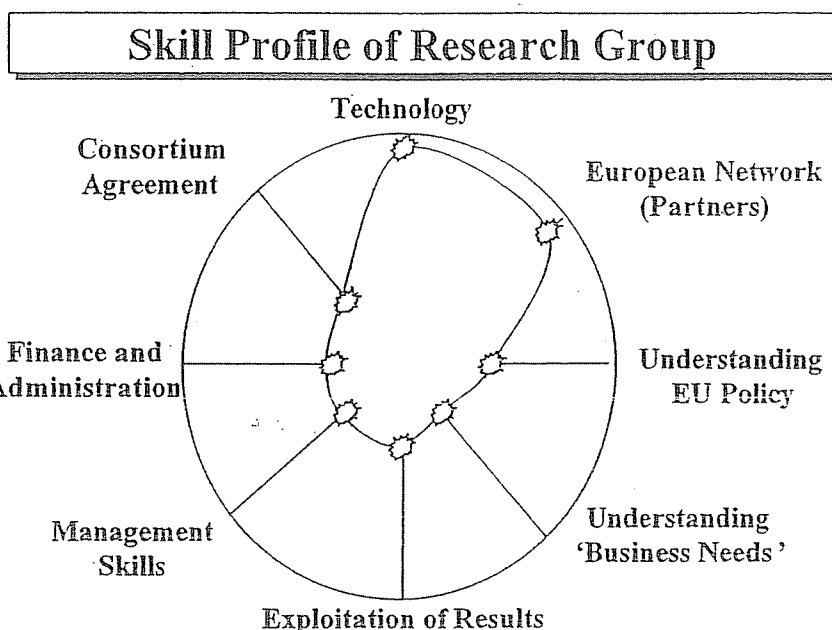
E' obbligatorio un audit certificate relativo alle somme rendicontate e richieste a rimborso solo qualora l'importo cumulativo dei contributi UE sia pari o superiore a 375.000 euro.

Per le azioni di durata pari o inferiore a due anni è richiesto un solo certificato a fine progetto, purché l'importo sia quello appena detto.

Possono essere accettate anche certificazioni alternative sulla metodologia amministrativo-contabile adottata e sui sistemi di controllo interno utilizzati per preparare le richieste di rimborso.

In ogni caso è particolarmente raccomandabile che il rapporto con il revisore venga stabilito al più presto e mantenuto per tutta la durata del contratto.

11. In conclusione, voglio riportarvi come Hyperion Ltd ha rappresentato nel 2006, in termini grafici, il profilo di un gruppo di ricerca:



e di come ritiene - invece - dovrebbe essere un insieme ordinato e coerente di ricercatori, manager e servizi di supporto.

