

REGIONE BASILICATA
*Dipartimento Formazione
Lavoro Cultura e Sport*

versione

1

febbraio 2011

VADEMECUM

per l'Ammissibilità della Spesa al P.O. FSE Basilicata 2007-2013

adottato con la D.G.R. n. 263 del 1° marzo 2011



**VADEMECUM per l'ammissibilità
della SPESA al FSE
PO 2007-2013**

Premessa

In fase di elaborazione della “Norma generale per l’Ammissibilità della spesa”¹, in occasione degli incontri di Coordinamento congiunto delle Commissioni tecniche IX e IV (Istruzione, Lavoro, Innovazione e Ricerca e Affari Comunitari) le Regioni/PA responsabili della programmazione FSE hanno manifestato la necessità di procedere all’elaborazione di un nuovo *Vademecum* per la definizione comune di problematiche specifiche al fondo, in linea con la passata esperienza.

Nello specifico, per quanto attiene ai contenuti, è stata condivisa l’opportunità di considerare il *Vademecum* un contenitore di definizioni, principi e criteri generali nonché un riferimento per l’individuazione di disposizioni e di soluzioni comuni a questioni e problematiche trasversali, che potranno anche emergere nel corso della programmazione.

E’ stato pertanto istituito un gruppo di lavoro composto in un primo momento da una rappresentanza delle Regioni ob. CRO e ob. CONV, con il compito iniziale di definire una traccia del *Vademecum* che tenesse conto dei principali elementi e degli aspetti problematici legati alla gestione del FSE.

In occasione dell’incontro del Tavolo permanente del 10 ottobre 2007 che ha visto la partecipazione di tutte le Autorità responsabili del FSE, si è condivisa l’opportunità di procedere in maniera congiunta all’elaborazione del documento, pertanto il confronto nell’ambito del gruppo di lavoro ristretto è proseguito con il contributo del Ministero del Lavoro.

Considerati la natura di documento di indirizzo del *Vademecum* e l’obiettivo complessivo di definire principi e criteri generali nonché soluzioni comuni a questioni di carattere trasversale connessi all’ammissibilità e alla regolarità della spesa del FSE, il titolo “*Vademecum per l’ammissibilità della spesa al FSE*” intende precisare l’ambito di riferimento del *Vademecum* stesso, diverso, ad esempio, dalla Norma generale sui costi ammissibili (DPR n. 196 del 3 ottobre 2008) o dalle Linee guida sui sistemi di gestioni e controllo e dal Manuale di conformità dei sistemi di gestione e controllo.

In ultimo, il documento potrà essere periodicamente aggiornato alla luce, da un lato, delle possibili modifiche delle norme di riferimento e, dall’altro, delle eventuali problematiche che le Autorità di gestione potranno incontrare nel corso della programmazione.

¹ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica n. 196 del 3 ottobre 2008 (GU n. 294 del 17/12/2008) relativo al “Regolamento di esecuzione del Reg. (CE) n.1083/2006 recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione” in materia di ammissibilità della spesa.

Indice

Introduzione

Procedure di affidamento delle risorse

Parte generale

1. Finalità
2. Definizioni
 - 2.1 Beneficiario
 - 2.1.1 Organismo intermedio
 - 2.2 Forme di partenariato
 - 2.3 Operazione
 - 2.4 Altre definizioni
 - 2.5 Diritto d'autore: utilizzazione economica dei prodotti realizzati
 - 2.6 Conferimento incarichi a titolari di cariche sociali
3. La spesa del FSE
 - 3.1 Principi generali
 - 3.2 Prova della spesa
 - 3.3 Classificazione dei costi diretti e indiretti
 - 3.4 Macrocategorie di spesa
 - 3.5 Ricorso alle semplificazioni previste all'art. 11.3 lett. (b) del regolamento FSE
 - 3.5.1 Costi indiretti dichiarati su base forfetaria fino al 20% dei costi diretti di una operazione
 - 3.5.2 Costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari
 - 3.5.3 Somme forfetarie destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione fino ad un massimo di 50.000 euro
 - 3.5.4 Combinazione delle opzioni
 - 3.5.5 Ricorso alle semplificazioni in caso dei regimi d'aiuto
4. Acquisizioni di beni
5. Aspetti fiscali e civilistici
 - 5.1. Regime IVA per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale
 - 5.2. Ritenuta del 4% a titolo di acconto (art. 28 DPR 600/73)
 - 5.3. IRAP

Argomenti specifici

1. Affidamento di parte delle attività a terzi
2. Voucher
3. Organismi intermedi
4. Utilizzo dei revisori contabili
5. Spese della Pubblica Amministrazione
6. Garanzie fideiussorie
7. Recupero
8. Transnazionalità (e interregionalità)
9. Utilizzo della flessibilità di cui all'art. 34.2 del Reg. (CE) 1083/06
10. Strumenti di ingegneria finanziaria

Allegati

Allegato 1: Esempio di Conto economico preventivo e consuntivo;

Allegato 2: Documento della Commissione COCOF/09/0025/04-EN “Article 11.3 (b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by Regulation (EC) No 396/2009 - Article 7.4 of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by Regulation (EC) No 397/2009” (lingua inglese). Final version of 28/01/2010;

Allegato 3: Documento della Commissione COCOF/09/0025/04-IT “Articolo 11.3 (b) del Regolamento CE 1081/2006 modificato dal regolamento CE 396/2009 - articolo 7.4 del Regolamento CE 1080/2006 modificato dal regolamento CE 397/2009” (lingua italiana). Versione finale del 28/01/2010;

Allegato 4: Applicabilità ai regimi di aiuto delle opzioni di semplificazione;

Allegato 5: Glossario;

Allegato 6: Regime Iva per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale;

Allegato 7: Ritenuta 4% art. 28 DPR 600/73: applicabilità ai contributi nazionali di cofinanziamento alla formazione;

Allegato 8: Linee generali ed inquadramento della tematica concernente l'applicazione dell'IRAP ai contributi erogati a valere sul FSE.

Allegato 9: Strumenti di Ingegneria Finanziaria: raccolta dei principali riferimenti normativi e della documentazione elaborata dalla CE.

VADEMECUM per l'ammissibilità della SPESA al FSE PO 2007-2013
--

INTRODUZIONE

Il Vademecum si compone di due parti, la prima a carattere generale, la seconda relativa ad argomenti specifici.

In particolare, nella prima parte sono presentate le *finalità* del Vademecum quale strumento di ausilio nella gestione e nell'esecuzione degli interventi del FSE innanzitutto per le Autorità di gestione dei PO, nonché per gli altri organismi interessati (es. Organismi Intermedi, Autorità di Audit, Autorità di Certificazione, ecc.). Sono inoltre contenute le principali *definizioni* ed interpretazioni condivise, necessarie e imprescindibili che, partendo dalle previsioni regolamentari e tenendo conto dell'esperienza attuativa maturata nel corso delle precedenti programmazioni, costituiscono il fondamento per l'individuazione e la precisazione di modalità tecnico operative nell'amministrazione delle risorse finanziarie dei Programmi Operativi.

Nella parte generale sono, altresì, sviluppati sia i *principi generali* connessi all'ammissibilità della spesa dei fondi strutturali in senso lato sia altri elementi e criteri, sempre correlati alla *natura della spesa*, ma peculiari al FSE come ad esempio la *classificazione* dei costi, le *macrocategorie* di spesa, nonché le modalità di rendicontazione semplificata dei costi (costi indiretti forfettari, unità di costo standard, somme forfettarie).

La seconda parte è dedicata allo sviluppo di alcuni dei principali aspetti caratteristici e peculiari del FSE che non hanno trovato completa trattazione nella "Norma generale per l'Ammissibilità della spesa". Alcuni di questi aspetti sono spesso complessi e problematici a livello gestionale (ad es. *affidamento di parte delle attività a terzi, utilizzo dei revisori contabili*); altri sono stati sperimentati durante i primi anni della passata programmazione, trovando poi un ampio consenso tra tutti gli attori coinvolti (ad es. *voucher*); altri ancora invece hanno caratteri innovativi e saranno sperimentati nel corso della programmazione 2007-2013 (ad es. *ricorso alla complementarietà, transnazionalità*).

I diversi aspetti speciali individuati sono comunque accomunati da un'unica esigenza, più volte manifestata anche dalle Regioni e condivisa dalle Autorità centrali e comunitarie, ovvero quella di precisare modalità e procedure il più possibile comuni ai vari sistemi regionali.

Pertanto, attraverso l'analisi approfondita dell'esperienza regionale, tenendo anche conto dei lavori condotti da altri tavoli a livello interregionale, si è giunti alla definizione di modalità gestionali operative che, seppur talvolta differenti, garantiscono il rispetto dei principi generali a fondamento della programmazione dei fondi strutturali, primo tra tutti la sana gestione finanziaria in termini di efficienza ed efficacia.

Nell'ultima parte del Vademecum sono, poi, raccolti una serie di allegati funzionali alla finalità di supporto tecnico operativo del presente strumento (ad es. l'"Esempio di Conto economico preventivo e consuntivo").

Considerata la rilevanza ai fini dell'ammissibilità della spesa delle procedure per l'accesso ai finanziamenti FSE e degli atti utilizzati dalle Autorità responsabili della programmazione del fondo, tra gli allegati al "Vademecum per l'ammissibilità della spesa al FSE" è inserito un *glossario* dei principali termini attualmente in uso sulla materia.

Si evidenzia inoltre che l'esame degli aspetti di carattere generale e speciale è stato condotto tenendo anche conto delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di concorrenza e mercato interno.

Le Amministrazioni responsabili dei PO assicurano il ricorso a *procedure ad evidenza pubblica* per la selezione delle operazioni ammissibili ai sensi dell'art. 3 del Regolamento (CE) n. 1081/2006, salvo le eccezioni previste dalla normativa e/o dalla giurisprudenza.

Ai fini dell'ammissibilità della spesa, rileva oltretutto l'atto che regola il rapporto tra le Amministrazioni e il soggetto destinatario del finanziamento. Ci si riferisce nello specifico alla natura del titolo che disciplina il rapporto tra le parti (natura contrattuale o concessoria, cfr. par. 2.1 del "Vademecum per l'ammissibilità della spesa al FSE") e alle forme attraverso le quali il finanziamento può essere erogato (es. acquisizione di beni e servizi conformemente alle norme in materia di contratti pubblici o sovvenzioni, cfr. par. 2.4 del "Vademecum per l'ammissibilità della spesa al FSE").

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

I principi generali di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza si applicano a tutte le procedure di evidenza pubblica adottate dalle Amministrazioni, sia per la concessione di sovvenzioni o contributi (art. 12, Legge 241/90), sia per la stipula di contratti pubblici (Decreto Leg.vo n. 163/06).

Nel primo caso, ossia nella concessione di sovvenzioni, la procedura di affidamento è caratterizzata da un avviso pubblico o dalla c.d. "chiamata di progetti", in cui sono predeterminati e resi pubblici le modalità e i criteri per concedere sovvenzioni o contributi. Il rapporto tra l'Amministrazione e l'Ente attuatore risulta regolato da un atto unilaterale di natura concessoria; l'Ente diventa così destinatario di un finanziamento per lo svolgimento di un'attività finalizzata al raggiungimento di un obiettivo di interesse generale fissato dall'Amministrazione. Si tratta della forma di finanziamento utilizzata dalle Autorità di gestione dei PO per la gran parte delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo.

Nel secondo caso, ossia per la stipula di contratti pubblici-appalti o concessione di servizi pubblici, l'Amministrazione utilizza le procedure previste dal Codice dei contratti (Decreto Leg.vo n. 163/06), e il rapporto tra l'Amministrazione e l'aggiudicatario risulta di natura contrattuale. Si tratta della forma di finanziamento utilizzata dalle Autorità di Gestione per l'acquisizione di servizi sul mercato e, nel caso di applicazione del principio di flessibilità (di cui all'art. 34, comma 2 del Regolamento (CE) n. 1083/06), utilizzabile per l'acquisizione di forniture o l'esecuzione di lavori.

Fermo restando il quadro delineato, le Autorità di Gestione valutano la possibilità di adattare le predette procedure a specifiche fattispecie di intervento, anche al fine di sperimentare ipotesi attuative maggiormente rispondenti ad esigenze di snellimento e semplificazione degli oneri amministrativi.

Fatto salvo il rispetto delle procedure previste per i servizi sopra soglia dal Codice dei contratti, di cui all'allegato IIa del Decreto Leg.vo n. 163/06, nel caso specifico dei cd "progetti integrati" - intendendosi per tali le operazioni che prevedono contestualmente la realizzazione di una pluralità di attività eterogenee seppur mirate ad un'unica finalità - la scelta del regime di affidamento va individuata e si basa sul regime applicabile all'attività principale, coerentemente con il principio dell'accessorietà.

L'individuazione dell'attività principale si può basare su criteri di tipo funzionale (ossia attraverso il grado di rilevanza dell'attività per il raggiungimento dell'obiettivo dell'operazione), oppure - in via residuale – può essere preso a riferimento il criterio della prevalenza economica.

PARTE GENERALE

1. FINALITÀ

Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, demanda allo Stato Membro la definizione delle norme in materia di ammissibilità, fatte salve le eccezioni presenti nei regolamenti specifici.

Nel rispetto dell'art. 22 del Regolamento (CE) n. 1828/2006 dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento generale, allo Stato Membro spetta, inoltre, il compito di fornire alla Commissione Europea informazioni in relazione alle norme di ammissibilità stabilite a livello nazionale e applicabili ai Programmi Operativi.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 71.1 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, prima della presentazione della prima domanda di pagamento intermedio o al più tardi entro dodici mesi dall'approvazione dei PO, le Amministrazioni responsabili dei PO forniscono una descrizione dei sistemi di gestione e controllo, comprendente l'organizzazione e le procedure relative alle Autorità di Gestione, Certificazione e Audit, nonché elementi di dettaglio sull'ammissibilità della spesa.

La descrizione è accompagnata da una relazione della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE, Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di Audit, che esprime il parere di conformità dei sistemi di gestione e controllo ai sensi dell'art. 71.2 del regolamento generale.

Al fine di adempiere alle disposizioni regolamentari, in conformità con la struttura programmatoria del Quadro Strategico Nazionale (approvato con Decisione della Commissione Europea C(2007) 3329 del 13 luglio 2007 - CCI 2007 IT 16 1 UNS 001), è stato istituito un gruppo di lavoro sull'ammissibilità dei costi, composto da rappresentanti delle Amministrazioni regionali e nazionali del FESR e del FSE, coordinato dal Ministero per lo Sviluppo Economico e dal Ministero del Lavoro, che ha portato all'elaborazione congiunta del Decreto del Presidente della Repubblica n. 196/2008 (GU n. 294 del 17/12/2008) relativo al "Regolamento di esecuzione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione" in materia di ammissibilità della spesa.

In considerazione del carattere generale della Norma in materia di ammissibilità della spesa, le Amministrazioni responsabili del Fondo Sociale Europeo hanno convenuto sull'importanza di definire congiuntamente gli aspetti rilevanti connessi alla regolarità e all'ammissibilità della spesa delle operazioni finanziate con risorse pubbliche e rientranti nell'ambito di intervento del FSE.

La necessità di una interpretazione comune delle regole per il riconoscimento della spesa del FSE risponde, inoltre, all'esigenza di fondare la descrizione dei sistemi di gestione e controllo, e specificatamente la parte relativa all'ammissibilità della spesa, su elementi minimi condivisi che tengono conto delle peculiarità degli interventi del Fondo Sociale Europeo.

E' stato, pertanto, convenuto di definire il "Vademecum per l'ammissibilità della spesa al FSE per la programmazione 2007-2013".

Obiettivo principale del Vademecum è quello di offrire alle Autorità responsabili dei PO uno strumento pratico di ausilio e di accompagnamento nell'amministrazione degli interventi FSE, in maniera complementare con le altre disposizioni a carattere trasversale.

Il Vademecum, da intendersi come un contenitore di definizioni, principi e criteri generali nonché come riferimento per l'individuazione di disposizioni e di soluzioni comuni a questioni e problematiche trasversali che potranno emergere nel corso della programmazione, è un documento di indirizzo e potrà costituire un riferimento per tutti gli attori diversamente coinvolti della programmazione FSE 2007-2013.

2. DEFINIZIONI

Questa sezione contiene le definizioni e le principali interpretazioni condivise, necessarie e imprescindibili che, partendo dalle previsioni regolamentari e tenendo conto dell'esperienza attuativa maturata nel corso delle precedenti programmazioni, costituiscono il fondamento per l'individuazione e la precisazione di modalità tecnico-operative nell'amministrazione delle risorse finanziarie dei PO.

2.1 Beneficiario

“Il beneficiario è un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni”, ai sensi dell'art. 2, comma 4 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

In particolare:

- il beneficiario si identifica nell'organismo che acquista il bene, il servizio o la prestazione quando il relativo titolo ha **natura contrattuale** poiché in tale caso l'organismo è responsabile dell'avvio dell'operazione.

- il beneficiario si identifica nell'organismo che fornisce il bene, il servizio o la prestazione quando il relativo titolo ha **natura concessoria** poiché in tale caso l'organismo è responsabile dell'avvio e dell'attuazione dell'operazione.

“Nel quadro del regime di aiuti di cui all'art. 87 del trattato, i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano un singolo progetto e ricevono l'aiuto pubblico”, ai sensi dell'art. 2 c. 4 del regolamento 1083/2006.

Nel caso di aiuti alla formazione, si può verificare che il progetto formativo sia presentato e/o gestito da enti di formazione, e che quindi il soggetto che “realizza il singolo progetto” e quello che “riceve l'aiuto” siano diversi. Ai fini della certificazione delle spese, in linea con l'art. 2 del regolamento generale, sono quindi considerati beneficiari dell'operazione (aiuto alla formazione) sia l'ente di formazione che realizza il progetto sia l'impresa o le imprese che ricevono l'aiuto.

In caso di sovvenzioni dirette ai singoli destinatari (per es. voucher di formazione o di servizio), beneficiario è l'organismo che eroga il finanziamento, ad esempio la Regione, la Provincia o altri Organismi Intermedi pubblici o privati, poiché in tale caso l'organismo è responsabile dell'avvio dell'operazione.

In caso di gestione diretta, invece, il beneficiario si identifica nel soggetto pubblico che realizza l'attività, poiché in tale caso è responsabile dell'avvio e dell'attuazione dell'operazione.

In quest'ultimo caso, nonché nel caso in cui l'AdG e/o l'OI sono beneficiari dell'operazione, ai sensi dell'art. 13, comma 5 del Regolamento (CE) n. 1828/06 è garantita la separazione tra le funzioni di gestione e di controllo.

2.1.1 Organismo intermedio

“L'organismo intermedio è qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'Autorità di Gestione o di Certificazione o che svolge mansioni per conto di

questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni”, ai sensi dell’art. 2, comma 6 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

In particolare l’organismo intermedio può essere un ente pubblico territoriale o un servizio di questo oppure altro soggetto pubblico o privato.

In tutti i casi il rapporto è disciplinato con apposito accordo scritto, ex art. 12 del Regolamento (CE) n. 1828/2006.

Nel caso di soggetto interamente pubblico e avente carattere di struttura “in house”, l’organismo intermedio è individuato con apposito atto amministrativo; con accordo scritto, eventualmente allegato all’atto amministrativo, viene disciplinato il rapporto.

Nel caso di soggetti privati o di soggetti pubblici non aventi carattere di struttura “in house”, l’organismo intermedio è individuato con procedure di evidenza pubblica conformi alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. Il rapporto con l’organismo intermedio, regolato con apposito accordo scritto, può avere natura contrattuale oppure concessoria. In quest’ultimo caso la gara pubblica ha per oggetto la concessione di un servizio.

Nel caso di **Sovvenzioni Globali**, caratterizzate da un gruppo di operazioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi strategici del PO, la natura del rapporto tra Regione e Organismo intermedio, nonché la tipologia di attività, è determinante nell’individuazione del beneficiario.

In particolare, nel caso di **accordo tra OI e Regione avente natura contrattuale**, la Regione è beneficiario per le operazioni che l’organismo intermedio attua direttamente o in modo diretto, ad esempio attività di gestione o di amministrazione della Sovvenzione stessa, nonché di altre eventuali attività previste dal contratto (es. sensibilizzazione, diffusione, ecc.), poiché la Regione acquista dall’Organismo Intermedio il servizio o la prestazione, attraverso il versamento di un corrispettivo, ed è responsabile dell’avvio dell’operazione.

Per le restanti parti della Sovvenzione globale, nel caso in cui l’Organismo Intermedio proceda alla stipula di un contratto per acquisire servizi (es. acquisto di pubblicità tramite appalto di servizi), beni oppure eroghi sovvenzioni dirette a singoli destinatari, beneficiario è l’Organismo Intermedio stesso, poiché in questo caso, è responsabile dell’avvio dell’operazione. Nei casi, invece, in cui l’organismo intermedio proceda attraverso accordi di tipo concessorio, beneficiario/i è il soggetto attuatore, poiché questo è responsabile dell’avvio e dell’attuazione della attività.

Nel caso, invece, di **accordo tra OI e Regione avente natura concessoria**, l’Organismo Intermedio è beneficiario per le operazioni relative alla gestione e all’amministrazione della Sovvenzione stessa, nonché di altre eventuali attività (es. sensibilizzazione, diffusione, ecc.), poiché fornisce alla Regione il servizio o la prestazione, direttamente o acquisendola con contratto, ed è responsabile dell’avvio e dell’attuazione di questa parte dell’operazione. Per le restanti parti della Sovvenzione globale, nel caso in cui l’Organismo Intermedio proceda, a sua volta, attraverso accordi di tipo concessorio, beneficiario/i è il soggetto attuatore poiché responsabile dell’avvio e dell’esecuzione della restante parte dell’operazione.

2.2 Forme di partenariato

Il Partenariato è una forma di collaborazione/compartecipazione di più soggetti che condividono finalità e obiettivi di una operazione, sia partecipando attivamente alle diverse fasi attuative dell’operazione stessa (partner operativi) sia essendone promotori sulla base di uno specifico fabbisogno/interesse di cui sono portatori (partner promotori o stakeholder).

Gli obblighi dei singoli soggetti partner e le modalità concrete di partenariato possono essere molto diversi a seconda della tipologia di partenariato, della natura giuridica dello stesso, del campo di applicazione e dell'operazione o del programma di riferimento.

Anche il vincolo giuridico fra i soggetti partner può variare, potendo insorgere al momento della presentazione dell'operazione (in risposta a dispositivi, avvisi o bandi di gara) e limitarsi all'operazione stessa oppure essere preesistente e di più ampia portata, assumendo in quest'ultimo caso forme giuridiche diverse (ATI, ATS, GEIE, consorzi, fondazioni, gruppo di imprese, partenariato pubblico privato, accordi di rete, forme di partenariato non istituzionalizzato, ecc.).

Presupposto essenziale del Partenariato è l'individuazione dei soggetti, dei rispettivi ruoli e la quantificazione delle attività in fase di presentazione e conseguente valutazione dell'operazione.

Ne consegue che:

- il rapporto tra tali soggetti non è configurabile come delega a terzi;
- i partner operano a costi reali senza possibilità di ricarichi e sono assoggettati a rendicontazione delle eventuali spese da loro effettuate, ciò a prescindere da eventuali obblighi di fatturazione interna.

Nel caso di formazione svolta in ambito aziendale (formazione continua) è possibile l'individuazione dei partner anche in un momento successivo alla fase di presentazione della proposta progettuale; anche in questo caso tutti i partner sono beneficiari ai fini della certificazione della spesa.

La sostituzione di un Partner in corso d'opera è ammessa solo in via del tutto eccezionale, previa valutazione e autorizzazione dell'AdG in base alle condizioni stabilite nei propri dispositivi.

2.3 Operazione

“L'operazione è un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'Autorità di Gestione del Programma Operativo o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal Comitato di Sorveglianza, ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce”, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

Nei casi di attività con caratteristiche simili, tradizionalmente finanziate con risorse FSE, ed eseguite dal medesimo beneficiario (es. un ente di formazione che realizza più corsi di formazione standard), l'operazione può essere rappresentata dall'insieme delle attività progettate e realizzate dal soggetto, che fa riferimento allo stesso atto programmatico e attuativo (es. avviso pubblico, delibera, ecc.) emanato dall'AdG o dall'OI.

2.4 Altre definizioni

L'assistenza del Fondo Sociale Europeo per la realizzazione delle operazioni rientranti nel campo di intervento di cui all'articolo 3 del regolamento del Consiglio n. 1081/2006 può essere erogata sotto forma di sovvenzione (globale o individuale) non rimborsabile, o attraverso l'acquisizione di beni e servizi conformemente alla norme in materia di appalti pubblici, oppure mediante altre forme (abbuoni di interessi sui prestiti, microcrediti, fondi di garanzia) previste ai sensi dell'articolo 11 del regolamento FSE.

In linea con le disposizioni contenute nei regolamenti comunitari per la programmazione dei fondi strutturali e analogamente con quanto stabilito nei regolamenti finanziari in materia di bilancio

comunitario (cfr. artt. 88 e 108 e seguenti del Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 e ss.mm.ii.), ai fini del presente Vademecum, si definisce quanto segue.

Gli *appalti pubblici* sono contratti a titolo oneroso, conclusi per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici, per ottenere, contro pagamento di un prezzo, la fornitura di un bene mobile o immobile, l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi.

Le *sovvenzioni* sono contributi diretti a finanziare un'operazione destinata a promuovere la realizzazione di un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica comunitaria, nazionale e regionale oppure il funzionamento di un organismo che persegue uno scopo di interesse generale o un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica comunitaria, nazionale e regionale.

La sovvenzione non può avere come oggetto o effetto un profitto per il beneficiario.

Con specifico riferimento alla programmazione FSE, la sovvenzione può essere *globale* o *individuale* ossia, nel primo caso si fa riferimento ad un gruppo di operazioni programmate per il raggiungimento degli obiettivi strategici del PO (cfr. art. 42 del Regolamento (CE) n. 1083/06 e paragrafo 3 del presente Vademecum) mentre nel secondo caso si fa riferimento al finanziamento delle singole operazioni da realizzare per il conseguimento degli obiettivi specifici di ciascun asse del PO (es. finanziamento ad enti accreditati per la realizzazione di attività formative, erogazione di voucher formativi o di servizio a determinate categorie di destinatari, erogazione alle imprese di aiuti all'occupazione, ecc.).

In linea di massima, inoltre, le sovvenzioni concesse nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali sono *non rimborsabili* poiché costituiscono contributi finanziari diretti ai beneficiari senza obbligo di restituzione (se non nei casi di irregolarità riscontrate e/o non riconoscimento della spesa). Accanto alle operazioni tradizionalmente finanziate con il FSE (attività formative), sono ad esempio riconducibili alle sovvenzioni non rimborsabili gli *abbuoni di interessi su prestiti*. L'art. 11, comma 1, del Regolamento (CE) n. 1081/2006 prevede la concessione di sovvenzioni *rimborsabili*, come ad esempio i microcrediti o altri strumenti di ingegneria finanziaria (cfr. art. 44 del Regolamento (CE) n. 1083/06 e artt. 43-46 del Regolamento (CE) n. 1828/06).

In particolare i *microcrediti* (paragonabili in un certo senso ai prestiti d'onore), sono caratterizzati dall'erogazione di un prestito, in genere di piccola entità, in assenza di adeguate garanzie da parte del destinatario.

2.5 Diritto d'autore: utilizzazione economica dei prodotti realizzati.

Nel caso del diritto d'autore che comprende in particolare la proprietà intellettuale dei prodotti realizzati e la loro utilizzazione economica, la disciplina è sostanzialmente dettata dagli artt. 2575-2583 del codice civile e dalla legge sulla "protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio" n. 633 del 22 aprile 1941 e successive modifiche ed integrazioni.

In generale, l'art. 11 della citata legge prevede che "alle Amministrazioni dello Stato, alle Province ed ai Comuni spetta il diritto di autore sulle opere create e pubblicate sotto il loro nome ed a loro conto e spese."

Gli articoli successivi distinguono la titolarità del diritto di utilizzazione economica, da quello connesso alla "paternità" dell'opera stessa (vds. Art. 20 "diritto morale dell'autore").

Nel caso di gara di appalto, pertanto, ferma restando la titolarità del diritto morale (diritto della personalità indissolubilmente legato all'individuo, indisponibile, inalienabile, imprescrittibile) in capo all'autore dell'opera, il diritto di utilizzazione economica dei prodotti realizzati spetta all'Amministrazione appaltante. Negli affidamenti in regime concessorio, invece, l'applicazione della legge suddetta comporta che: si applicano per analogia: la titolarità del diritto è in capo al suo

autore; l'utilizzazione economica dell'operaoggetto di protezione, deve essere condivisa quanto a modalità e termini con l'Amministrazione competente, trattandosi di prodotti realizzati attraverso contributi pubblici aventi natura sovventoria e non di corrispettivo contrattuale.

2.6 Conferimento incarichi a titolari di cariche sociali

I titolari di cariche sociali sono i soggetti che, secondo quanto previsto dal codice civile e dagli statuti societari, sono nominati per svolgere ruoli di responsabilità nella direzione e controllo della attività della società (presidente, amministratore delegato, consiglieri di amministrazione, sindaci, ecc).

Tali soggetti sono oggettivamente impegnati in ragione della loro specifica funzione nell'attività progettuale in quanto inseriti nel contesto delle attività istituzionali e di rappresentanza dell'ente. Il costo della partecipazione (che non può configurarsi come gettone di presenza, né come retribuzione), deve essere limitato al mero rimborso delle spese effettivamente sostenute in occasione di attività connesse al progetto ed espletate nella funzione istituzionale (es. partecipazione a seminari o ad altri contesti che richiedono un intervento a carattere rappresentativo nell'ambito dell'operazione cofinanziata). Tali spese rientrano tra i costi indiretti.

I titolari di cariche sociali possono essere impegnati anche in attività specifiche e direttamente connesse allo svolgimento dell'attività progettuale, ad esempio in qualità di coordinatori, docenti, ecc.

In questi casi è necessario un incarico - relativo ad una specifica funzione - che rispetti le seguenti condizioni:

- sia preventivamente autorizzato dall'Autorità di Gestione e/o Organismo intermedio e/o Partner Istituzionali, se previsto dai singoli dispositivi attuativi, oppure
 - a. sia stato deliberato dal Consiglio di Amministrazione, o organo equiparato, e comunque conferito nel rispetto delle norme statutarie interne;
 - b. sia coerente con il possesso di titoli professionali o giustificato da adeguata esperienza professionale rispetto all'azione finanziata;
 - c. sia precisata la durata ed il relativo compenso che, qualora commisurabile ad un trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i massimali di costo fissati dall'Autorità di Gestione in relazione alla tipologia dell'attività svolta.

Se il soggetto titolare di carica sociale riveste contestualmente la qualifica di lavoratore subordinato, il costo imputato è quello risultante dalla busta paga rapportato alle effettive ore di impegno nelle attività progettuali.

Quanto definito per i titolari di cariche sociali, è applicabile anche a forme d'impresa in cui non vi sono cariche sociali in senso stretto (ad es. ditta individuale, ditta familiare, società di persone, ecc.), per i titolari di poteri di indirizzo e decisione delle attività d'impresa.

In questi casi occorre sempre che l'incarico (ordine di servizio) relativo alla funzione operativa:

1. sia affidato da soggetto diverso dall'incaricato (nel rispetto del principio della separatezza tra committente e prestatore d'opera). Laddove ciò non sia possibile, i costi relativi alla funzione operativa svolta dal titolare nell'ambito del progetto potranno essere ammessi solo se l'incarico sia preventivamente autorizzato dall'Autorità di Gestione e/o Organismo intermedio, se previsto dai singoli dispositivi attuativi;
2. sia coerente con il possesso di titoli professionali o giustificato da adeguata esperienza professionale rispetto all'azione finanziata;

3. sia precisata la durata ed il relativo compenso che, qualora commisurabile ad un trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i massimali di costo fissati dall'Autorità di Gestione in relazione alla tipologia dell'attività svolta.

3. LA SPESA DEL FSE

3.1 Principi generali

Dalle disposizioni regolamentari è possibile desumere i principi generali che caratterizzano l'ammissibilità della spesa.

In linea generale, il costo, per essere ammissibile, deve:

- riferirsi temporalmente al periodo di vigenza del finanziamento del PO e nello specifico essere sostenuto tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2015.
- essere pertinente e imputabile, direttamente o indirettamente, alle operazioni eseguite dai beneficiari, ovvero riferirsi ad operazioni o progetti riconducibili alle attività ammissibili del FSE codificate nell'art. 3 del Regolamento (CE) n. 1081/2006.
- essere reale, effettivamente sostenuto e contabilizzato, ovvero le spese devono essere state effettivamente pagate dai beneficiari nell'attuazione delle operazioni e aver dato luogo a registrazioni contabili in conformità con le disposizioni normative, ai principi contabili nonché alle specifiche prescrizioni in materia impartite dall'AdG.
- essere giustificato da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente, salvo i casi previsti all'art. 11, comma 3, del Regolamento (CE) n. 1081/2006.
- essere stato sostenuto in conformità alle disposizioni comunitarie, nazionali e regionali, e nel rispetto delle politiche comunitarie in materia di concorrenza e dei criteri di selezione fissati nell'ambito del Comitato di Sorveglianza

3.2 Prova della spesa

In linea generale, i pagamenti effettuati dai beneficiari devono essere comprovati da fatture quietanzate o da altri documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.

Quando a monte dell'operazione il titolo ha natura contrattuale, i pagamenti effettuati dai beneficiari devono essere comprovati da fatture quietanzate rilasciate secondo le disposizioni dei contratti sottoscritti.

Quando a monte dell'operazione il titolo ha natura concessoria, i pagamenti eseguiti dai beneficiari devono essere comprovati mediante documenti giustificativi di spese effettivamente sostenute da questi. Il beneficiario è tenuto alla rendicontazione dei costi diretti e indiretti effettivamente sostenuti in connessione con l'esecuzione dell'operazione, attraverso la presentazione di idonei giustificativi di spesa.

In caso di gestione diretta, i pagamenti eseguiti dai beneficiari devono essere comprovati da idonei documenti giustificativi delle spese effettivamente sostenute.

In caso di ricorso ad una o più opzioni di semplificazione di cui all'art. 11.3, lettera b) del Regolamento (CE) n. 1081/2006, in linea con l'art. 1, comma 1, e 3, del Regolamento (CE) n. 284/09 recante modifiche al Regolamento (CE) n. 1083/2006 - rispettivamente agli artt. 56, par. 2 lettera b) e 78 par. 1 – e con quanto precisato nella nota della Commissione europea

COCOF/09/0025/04-EN, non è richiesta l'esibizione dei documenti giustificativi della spesa in sede di controllo, fermo restando quanto previsto dal successivo punto 3.5.

In caso di aiuti di stato, i pagamenti eseguiti dai beneficiari che realizzano un progetto e ricevono l'aiuto pubblico devono essere giustificati con apposita documentazione che dia prova che l'aiuto concesso dall'organismo sia stato effettivamente impiegato per la realizzazione del progetto o per il raggiungimento della finalità dell'aiuto. Così ad esempio, nella fattispecie di aiuto all'assunzione, i pagamenti eseguiti dai beneficiari possono essere comprovati attraverso presentazione della documentazione utile a dimostrare l'assunzione.

Diversamente dalle altre fattispecie di operazioni, in caso di aiuti di stato la prova dell'effettività della spesa non può essere l'unico requisito per la certificazione alla Commissione poiché, ai sensi dell'art. 78 del Regolamento(CE) n. 1083/2006, il contributo pubblico corrispondente deve essere stato oggetto di pagamento al beneficiario da parte dell'organismo che concede l'aiuto. In deroga a tale principio, la dichiarazione di spesa può comunque includere gli anticipi erogati al beneficiario dall'organismo concedente l'aiuto qualora siano rispettate le seguenti condizioni:

- il beneficiario abbia presentato apposita garanzia bancaria o assicurativa per il valore degli anticipi;
- gli anticipi sono coperti dalle spese sostenute nell'attuazione del progetto dal beneficiario che deve presentare apposita documentazione giustificativa non oltre tre anni dal versamento dell'anticipo. In caso contrario la successiva dichiarazione della spesa alla Commissione deve essere rettificata per l'importo pari alla parte dell'anticipo per la quale non è stata presentata la corrispondente documentazione della spesa sostenuta.

In caso di anticipi versati dall'organismo concedente dopo il 31 dicembre 2012, la relativa documentazione di spesa sostenuta dal beneficiario deve essere comunque presentata non oltre il 31 dicembre 2015.

Per i trasferimenti di denaro di valore pari o superiore alla soglia prevista dalla normativa vigente, si ricorre a strumenti finanziari tracciabili, ovvero assegni non trasferibili, bonifici, altre modalità di pagamento bancario o postale, nonché sistemi di pagamento elettronico. Deve comunque essere garantita la tracciabilità dei movimenti di denaro contante per importi inferiori alla soglia prevista dalla normativa vigente.

Le Autorità di Gestione possono prevedere livelli di soglia per il trasferimento di denaro contante inferiori a quelli previsti dalla normativa vigente.

Tale disposizione si applica a tutti i soggetti coinvolti nell'esecuzione delle operazioni ammesse a finanziamento.

3.3 Classificazione dei costi diretti e indiretti

I costi reali si distinguono in costi "diretti" ed "indiretti".

I costi sono "diretti" quando direttamente connessi all'operazione, ovvero quando possono essere imputati direttamente ed in maniera adeguatamente documentata ad una unità ben definita, di cui è composta l'operazione finanziata.

A seconda della tipologia di intervento, tali costi possono essere direttamente connessi a più operazioni realizzate dallo stesso beneficiario. Nel caso, quindi, di connessione non esclusiva e/o parziale, il beneficiario deve dare dimostrazione della diretta connessione, anche se in quota parte, attraverso determinati e predefiniti criteri di imputazione (es. parametri di consumo fisico-tecnici).

I costi sono "indiretti" quando, benché riferibili indirettamente all'operazione, non sono o non possono essere direttamente connessi all'operazione medesima, ma possono anche essere collegati alle attività generali dell'organismo che attua l'operazione (beneficiario). Sono costi per i quali è difficile determinare con precisione l'ammontare attribuibile ad un'operazione specifica. Tali costi possono quindi essere imputati all'operazione attraverso un metodo equo, corretto, proporzionale, e documentabile, oppure su base forfetaria ad un tasso non superiore al 20% dei costi diretti secondo quanto stabilito dai dispositivi dell'Autorità di gestione.

3.4 Macrocategorie di spesa

Le Autorità di Gestione specificano negli avvisi pubblici oppure nei dispositivi di attuazione le procedure da seguire nonché la modulistica e/o i formulari da compilare per la presentazione della richiesta di sovvenzione (es. offerta progettuale).

In caso di sovvenzioni riconosciute in base al principio dei costi reali, ai fini del riconoscimento della spesa, per ciascuna operazione o progetto, i beneficiari presentano l'offerta progettuale seguendo lo schema di "piano dei costi" distinto per macrocategorie di spesa che rappresentano il significato economico del singolo costo nell'ambito della singola operazione/progetto.

Nella schematizzazione di seguito riportata, le prime quattro macrocategorie riguardano i costi diretti imputabili all'operazione o al progetto.

Nello specifico le prime tre fanno riferimento ad una convenzionale classificazione logica e/o cronologica dei costi connessi all'operazione o al progetto finanziato. Si riferiscono, in particolare, ai costi relativi alle fasi di preparazione, cioè preliminare e strumentale all'erogazione del servizio principale (es. l'erogazione del corso di formazione), ai costi relativi alla sua realizzazione vera e propria e a quelli relativi alle fasi successive al termine del servizio legate alla diffusione dei risultati. La quarta macrocategoria - direzione e controllo interno - è destinata invece a rappresentare i costi diretti che accompagnano, trasversalmente, tutte le fasi di realizzazione delle diverse attività dell'operazione.

L'ultima macrocategoria, al contrario, fa riferimento a *costi indiretti*, ovvero quelli che attengono al funzionamento del soggetto che realizza l'operazione/progetto (beneficiario in caso di sovvenzioni).

Ciascuna macrocategoria di spesa è ulteriormente dettagliabile in voci analitiche di costo che possono riferirsi a singole azioni o attività di cui si compone l'operazione o il progetto.

1. Preparazione
2. Realizzazione
3. Diffusione dei risultati
4. Direzione e controllo interno
5. Costi indiretti.

Le Autorità di Gestione dei PO, inoltre, qualora ritengano utile evidenziare una o più voci analitiche di costo comunque riconducibili alle macrocategorie di spesa sopra elencate, possono individuare un'ulteriore macrocategoria.

A titolo esemplificativo, in allegato è riportato uno schema di Conto economico preventivo/consuntivo dei costi relativi ad operazioni o a progetti finanziati dal FSE, realizzabili in linea di massima in regime di concessione.

3.5 Ricorso alle semplificazioni previste all'art. 11.3 lett. (b) del regolamento FSE

Ai sensi dell'art. 1 del regolamento 396/2009 che modifica l'art. 11.3 lett.(b) del regolamento FSE e dell'art. 2 comma 9 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, in linea con quanto disposto nella nota della Commissione Europea COCOF/09/0025/04-EN del 28/01/2010 (vedi allegato 2), nel caso di sovvenzioni, e nel rispetto delle condizioni stabilite dall'Autorità di Gestione, sono riconoscibili le seguenti spese:

- costi indiretti dichiarati su base forfetaria fino al 20% dei costi diretti di una operazione;
- costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari;
- somme forfetarie destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione fino ad un massimo di 50.000 euro.

Tali costi definiti in anticipo, sulla base di un calcolo derivante dall'applicazione di un metodo equo, giusto e verificabile, sono considerati per principio assimilabili ai costi reali, pertanto ammissibili al finanziamento del FSE.

Le Autorità di gestione possono ricorrere ad una o più opzioni previste all'art. 11.3 lettera b) del Regolamento (CE) n. 1081/2006 nel rispetto dei seguenti requisiti:

- l'operazione o il progetto è gestito sotto forma di sovvenzione;
- il beneficiario dell'operazione è stato selezionato con procedura diversa dalla gara d'appalto;
- l'Autorità di Gestione prevede nei propri atti programmatici/dispositivi di attuazione avvisi pubblici, o al più tardi nell'atto di concessione della sovvenzione al beneficiario, la possibilità di ricorrere ad una o più opzioni di semplificazione, precisandone le condizioni di ammissibilità;
- a seconda dell'opzione scelta, l'Autorità di gestione definisce in anticipo il metodo di calcolo per l'individuazione del tasso forfetario dei costi indiretti, degli standard di costo, dell'importo di somme forfetarie;
- l'Autorità di Gestione deve essere in grado di spiegare e, se necessario, giustificare le proprie scelte, tenendo conto che il metodo di calcolo deve essere:
 - o giusto, ragionevole, basato sulla realtà, non eccessivo o estremo;
 - o equo, ovvero assicurare la parità di trattamento dei beneficiari e/o delle operazioni;
 - o verificabile, nell'ambito della pista di controllo.

Per la definizione del calcolo (forfait dei costi indiretti, gli standard di costo, l'importo di somme forfetarie) l'Autorità di gestione può basarsi ad esempio sull'analisi di dati storici, sull'analisi dei prezzi di mercato, su calcoli realizzati da altre autorità pubbliche in riferimento ad interventi simili, o su qualunque altro metodo di calcolo giusto, equo e verificabile.

Le modalità del calcolo fanno parte della pista di controllo e sono verificate un'unica volta per tutte le operazioni confrontabili dalle autorità competenti.

Per quanto riguarda i costi indiretti dichiarati su base forfetaria fino al 20% dei costi diretti di una operazione, in linea generale l'Autorità di gestione presenta il metodo di calcolo ed il sistema alla Commissione Europea.

Qualora questi non siano stati presentati in anticipo, la Commissione Europea verifica il rispetto dei requisiti generali (definizione in anticipo, giusto, equo e verificabile) in occasione degli audit successivi presso l'Autorità di gestione. A livello di beneficiario poi, la Commissione Europea oppure le Autorità di audit competenti (Ministero dell'Economia e delle Finanze Ragioneria

Generale dello Stato - IGRUE, Autorità di Audit dei PO) verificano la corretta classificazione dei costi diretti e indiretti, l'assenza di una doppia dichiarazione delle spese e la corretta applicazione della tariffa forfettaria.

Per quanto attiene i costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari e le somme forfetarie destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione fino ad un massimo di 50.000 euro, la CE oppure le Autorità di audit competenti possono verificare il metodo di calcolo a livello di Autorità di gestione e a livello di beneficiario la corretta applicazione nonché il rispetto delle condizioni eventualmente stabilite nei pertinenti atti programmatori/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici/atti di concessione.

A tal fine, per ciascuna opzione di semplificazione, l'Autorità di Gestione mantiene la disponibilità della documentazione su cui si basa il metodo di calcolo individuato nel rispetto di quanto previsto dall'art. 90 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

In caso di ricorso ad una delle opzioni di semplificazione di cui all'art. 11.3 lettera b) del Regolamento (CE) n. 1081/2006 o alla combinazione di esse, in linea con l'art. 1 comma 1 e 3 del Regolamento (CE) n. 284/09 recante modifiche al regolamento generale - rispettivamente agli artt. 56 par. 2 letterab) e 78 par. 1 – e con quanto precisato nella nota della Commissione Europea COCOF/09/0025/04-EN, i pagamenti effettuati dai beneficiari non devono essere comprovati da documenti giustificativi delle spese effettivamente sostenute.

I beneficiari delle operazioni (sovvenzioni) devono, infatti, dare prova all'Autorità di Gestione della realizzazione dell'operazione o del raggiungimento dei risultati attraverso la presentazione della documentazione elencata negli atti programmatori/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici emanati dall'Autorità di gestione, o al più tardi nell'atto di concessione della sovvenzione al beneficiario (es. timesheet, registri di presenza, ecc.). Tale documentazione rimane a disposizione in vista dei controlli da parte delle autorità competenti, a giustificazione del riconoscimento della sovvenzione.

3.5.1 Costi indiretti dichiarati su base forfetaria fino al 20% dei costi diretti di una operazione

In linea con l'art. 11.3 lettera b) del Regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'art. 2 comma 9 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, in caso di sovvenzioni, sono riconosciuti i costi indiretti dichiarati su base forfetaria fino ad un massimo del 20% dei costi diretti di un'operazione.

L'art. 2 comma 9 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008 prevede che “Per il FSE le spese indirette potranno essere dichiarate su base forfetaria, entro il limite del 20% dei costi diretti ai sensi dell'art. 11 del Regolamento (CE) n. 1081/2006 e nel rispetto delle condizioni stabilite dall'Autorità di gestione, purché, in sede di rendicontazione di tali spese, i costi diretti, su cui le stesse sono state forfetariamente calcolate, siano debitamente giustificati dai beneficiari.”

Le modalità per il riconoscimento dei costi indiretti dichiarati forfetariamente sono definite dall'Autorità di Gestione nei propri atti programmatori/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici o atti di concessione della sovvenzione.

Se il tasso di forfetizzazione varia a seconda del tipo di operazione, dei beneficiari, dell'ammontare o del tipo di sovvenzione interessata, l'Autorità di gestione fornisce indicazioni sulla percentuale da applicare (comunque non superiore al 20% dei costi diretti) nei pertinenti atti amministrativi.

L'opzione di dichiarare i costi indiretti su base forfetaria deve comunque riguardare l'operazione nella sua totalità.

Il ricorso all'opzione non deve avere come conseguenza un aumento artificiale dei costi diretti né di quelli indiretti. Qualunque riduzione dei costi diretti comporta una riduzione proporzionalmente corrispondente dell'ammontare dichiarato su base forfetaria.

Qualora l'operazione generi entrate, queste devono essere dedotte dal totale dei costi dell'operazione (diretti e quindi proporzionalmente anche sugli indiretti).

I costi indiretti dichiarati su base forfetaria fino al 20% dei costi diretti di una operazione possono essere certificati alla Commissione europea in debita proporzione ai relativi costi diretti sostenuti e dichiarati ammissibili.

3.5.2 Costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari

In linea con l'art. 1 del Regolamento (CE) n. 396/2009 che modifica l'art. 11.3 letterab) del Regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'art. 2, comma 9, del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, in caso di sovvenzioni, sono riconosciuti i costi di un'operazione calcolati applicando standard di costo definiti in anticipo, che possono essere ad esempio:

- il costo standard ora/allievo o ora/destinatario;
- il costo standard ora/corso o ora/attività;
- il costo standard giornata/uomo;
- il costo standard di singole voci di spesa o loro aggregati;
- il costo standard di macrocategorie;
- il costo standard per singolo inserimento occupazionale;
- il costo standard per singolo allievo formato;
- la combinazione di più standard di costo;
- altro.

L'Autorità di Gestione definisce in anticipo gli standard di costo tenendo conto di una serie di elementi, tra i quali la tipologia e la durata dell'operazione, la tipologia e il numero dei destinatari, ecc.

Qualora l'Autorità di Gestione abbia previsto la possibilità di fare ricorso alla flessibilità di cui all'art. 34.2 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, al fine di monitorare il rispetto del limite finanziario, le relative spese sono escluse dal calcolo utilizzato per la definizione dello standard di costo di cui al presente paragrafo.

L'Autorità di Gestione può procedere al riconoscimento della sovvenzione tramite costi standard sulla base del processo (o realizzazione) e/o del risultato.

Le modalità per il riconoscimento dei costi calcolati sulla base di tabelle standard sono definite dall'Autorità di Gestione nei propri atti programmatori/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici o atti di concessione della sovvenzione. In particolare, considerata la natura dell'intervento, l'Autorità di gestione definisce le fasi della realizzazione dell'operazione e/o il risultato atteso, tenendo conto di una serie di elementi, quali ad esempio:

- durata dell'operazione;
- numero minimo dei destinatari per l'eleggibilità dell'operazione;
- numero massimo delle assenze consentite;
- possibilità di sostituzione degli utenti;

- durata minima di mantenimento del posto di lavoro;
- altro.

Il riconoscimento della spesa basato sul processo avviene a seguito della dimostrazione da parte del beneficiario dell'avanzamento delle attività, poiché rileva il progresso fisico dell'operazione.

In ogni caso l'Autorità di Gestione procede al pagamento finale della sovvenzione sulla base del completamento fisico dell'operazione, debitamente certificato dal beneficiario e verificato dalla stessa.

Il riconoscimento della spesa basato sul risultato avviene a seguito della dimostrazione da parte del beneficiario del risultato effettivamente raggiunto, poiché rileva solo il risultato reale.

L'Autorità di gestione procede quindi al pagamento finale della sovvenzione sulla base e previa verifica degli esiti raggiunti. A seconda della tipologia delle attività finanziate, l'Autorità di gestione può comunque definire anche livelli intermedi di risultato.

Gli importi dichiarati dai beneficiari possono essere certificati alla Commissione Europea per la parte corrispondente alle quantità effettivamente realizzate, dichiarate e ritenute ammissibili, oppure sulla base dei risultati raggiunti.

L'Autorità di Gestione può procedere alla rideterminazione del finanziamento sulla base di un metodo definito in anticipo.

Di seguito si rappresenta a titolo esemplificativo un'ipotesi di combinazione di due unità di costo standard (UCS): una relativa alle ore corso (UCS ore/corso) e l'altra relativa alle ore allievo (UCS ora/allievo). L'esempio descrive la modalità di rideterminazione del finanziamento finale in relazione alle realizzazioni effettive.

Esempio di rideterminazione del finanziamento

Si prenda ad esempio un programma di formazione della durata di 1000 ore per 20 allievi con i seguenti valori relativi alle due unità di costo standard previste: 120,00 €UCS ore/corso e 1,00 €UCS ore/allievo (per un importo complessivo massimo pari a 140.000,00 €).

Il valore della sovvenzione rimborsabile è determinato in funzione sia delle ore corso erogate, sia delle ore allievo realizzate secondo la seguente formula :

$SOV = UCS \text{ ore corso} * \text{ore corso realizzate} + UCS \text{ ore allievo} * \text{ore allievo di frequenza effettiva}$.

Esemplificando:

- durata finale del corso pari a 1000 h

caso a) 18 allievi finali con 17.050 ore allievo: il valore è pari a $(120*1000 + 1* 17.050) = 137.050,00$ euro;

caso b) 15 allievi finali con 12.000 ore allievo: il valore è pari a $(120*1000 + 1* 12.000) = 132.000,00$ euro;

- durata finale del corso pari a 900 h

caso c) 18 allievi finali con 12.960,00 ore allievo: il valore è pari a $(120*900 + 1* 12.960) = 120.960,00$ euro;

caso d) 15 allievi finali con 10.800 ore allievo, il valore è pari a $(120*900 + 1*10.800) = 118.800,00$ euro;

Si fa presente che nei casi b), c) e d) le ore allievi derivano da una stima media di ore di assenze del 20% per ciascun allievo, nel caso a) le assenze medie, circa il 5,3%, ricalcano il valore dell'esempio del documento dell'UE (COCOF/09/0025/00-EN)

3.5.3 Somme forfetarie destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione fino ad un massimo di 50.000 euro

In linea con l'art. 1 del Regolamento (CE) n. 396/2009 che modifica l'art. 11.3 lettera b) del Regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'art. 2, comma 9, del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, in caso di sovvenzioni, sono riconosciuti i costi di un'operazione calcolati sulla base di somme forfetarie prestabilite, fino ad un importo massimo di 50.000 euro.

L'Autorità di Gestione può procedere al riconoscimento della sovvenzione sulla base delle attività o dei risultati raggiunti, in accordo con l'importo stabilito in anticipo.

Le modalità per il riconoscimento delle somme forfetarie di una sovvenzione, o di una parte di essa, sono definite dall'Autorità di gestione nei propri atti programmatori/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici o atti di concessione della sovvenzione. A seconda della tipologia delle attività finanziate, l'Autorità di gestione può definire anche livelli intermedi di risultato.

Il riconoscimento della spesa basato sul risultato avviene a seguito della dimostrazione da parte del beneficiario del risultato effettivamente raggiunto, attraverso la presentazione di apposita documentazione, che rimane a disposizione in vista delle verifiche e degli audit da parte delle autorità competenti, a giustificazione del riconoscimento della sovvenzione.

Gli importi dichiarati dai beneficiari possono essere certificati alla Commissione Europea per la parte corrispondente ai risultati effettivamente raggiunti tenuto conto delle condizioni previste nei dispositivi dell'Autorità di Gestione o al più tardi negli atti di concessione della sovvenzione.

3.5.4 Combinazione delle opzioni

In linea con l'art. 1 del Regolamento (CE) n. 396/2009 che modifica l'art. 11.3 lett.(b) del regolamento FSE, in caso di sovvenzioni, l'Autorità di gestione può ricorrere ad una o più opzioni di semplificazione anche nell'ambito della stessa operazione.

In tal caso, ai fini dell'ammissibilità della spesa, ciascuna opzione:

- deve coprire una diversa categoria di costi ammissibili (tipologia di costo), oppure
- deve essere utilizzata per diversi progetti che compongono l'operazione medesima.

Per ciascuna delle opzioni di semplificazione l'Autorità di Gestione garantisce che i metodi di calcolo utilizzati siano giusti, equi e verificabili (cfr. paragrafo 3.5).

In riferimento a ciascuna delle opzioni di semplificazione, inoltre, l'Autorità di Gestione definisce le modalità di riconoscimento della spesa nei propri atti programmatori/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici o atti di concessione della sovvenzione.

Di seguito si rappresenta a titolo esemplificativo un'ipotesi di combinazione delle diverse opzioni di semplificazione:

Esempio di finanziamento di progetti diversi nell'ambito della medesima operazione

Si prenda ad esempio un intervento finalizzato allo sviluppo di competenze e di servizi a sostegno della creazione di impresa e promozione della cultura imprenditoriale come volano per la crescita del territorio.

L'operazione è articolata in più progetti, dei quali la formazione rappresenta l'attività principale per il raggiungimento dell'obiettivo.

Preliminarmente l'intervento prevede l'organizzazione di uno o più seminari di lancio per la presentazione dell'iniziativa alle diverse realtà territoriali interessate; successivamente è prevista la realizzazione dell'attività di formazione vera e propria, strutturata in diversi moduli.

L'intervento formativo è seguito da un'azione di accompagnamento alla creazione di impresa, ad esempio attraverso attività di tutoraggio e consulenza. In ultimo è prevista l'erogazione di un contributo finanziario come sostegno alla creazione di impresa.

In considerazione delle caratteristiche dei singoli progetti che compongono l'operazione presentata, per ciascuna attività le spese saranno riconosciute sulla base di:

- **somma forfetaria**, per l'attività seminariale per la promozione della cultura imprenditoriale;
- **unità di costo standard (in base alla realizzazione)**, per l'attività di formazione;
- **costo reale**, per l'attività di accompagnamento alla creazione di impresa (ad esempio tutor dedicato, consulenza per predisposizione di business plan, ecc.);
- **unità di costo standard (in base al risultato)**, per il sostegno alla creazione di impresa.

3.5.5 Ricorso alle semplificazioni in caso dei regimi d'aiuto

In linea con quanto indicato nella nota della Commissione Europea COCOF/09/0025/04 del 28.01.2010, le opzioni di semplificazione dei costi sono applicabili anche alle operazioni in regime di aiuto di stato.

In tal caso, l'Autorità di gestione, prima di decidere circa l'opportunità di applicare o meno le opzioni di semplificazione nel caso di progetti realizzati attraverso i regimi di aiuto, esamina l'ammissibilità delle spese cui le semplificazioni si riferiscono e la coerenza con le intensità.

Ferme restando le modalità che ciascuna Autorità di gestione potrà seguire, in allegato è riportata una disamina sull'applicazione delle opzioni con riferimento alle fattispecie di aiuti di stato più utilizzate nell'ambito del FSE.

4. ACQUISIZIONI DI BENI

Ai sensi dell'articolo 11, comma 2 del Regolamento (CE) n. 1081/2006 non sono ammissibili al contributo del FSE le spese sostenute per "l'acquisto di mobili, attrezzature, veicoli, infrastrutture, beni immobili e terreni".

Diversamente sono ammissibili "i costi di ammortamento di beni ammortizzabili, assegnati esclusivamente per la durata di un'operazione, nella misura in cui sovvenzioni pubbliche non hanno contribuito all'acquisto di tale attivo" (cfr. art. 11 comma 3 lettera c del Regolamento (CE) n. 1081/2006).

Non sono quindi ammissibili al FSE le spese per l'acquisto di beni mobili (attrezzature, veicoli, mobilio, ecc.) e beni immobili (infrastrutture, terreni, fabbricati, ecc.).

L'ammortamento di tali beni costituisce, invece, spesa ammissibile a condizione che:

- i beni non abbiano già usufruito di contributi pubblici per la parte di costo storico in base al quale è stata calcolata la quota di ammortamento;
- il costo dell'ammortamento venga calcolato secondo le norme fiscali vigenti e in base a coefficienti previsti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- il costo di ammortamento sia direttamente riferito al periodo dell'operazione;
- il bene sia inserito nel libro dei cespiti oppure in altra documentazione equivalente.

In base all'articolo 102, comma 5 del Tuir, per i beni il cui costo unitario non è superiore a 516,46 euro è consentita la deduzione integrale delle spese di acquisizione nell'esercizio in cui sono state sostenute. Pertanto il beneficiario può portare a rendiconto la quota parte del costo riferito al periodo di utilizzo del bene in relazione alla specifica attività cofinanziata.

Nel caso di attività formative, la spesa per l'acquisto di materiale didattico ad uso dei destinatari della formazione è ammissibile e imputabile all'operazione finanziata.

In linea con quanto previsto all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e coerentemente con le disposizioni contenute nei PO, in caso di applicazione del principio di flessibilità l'AdG può definire nei propri dispositivi le condizioni e le modalità di riconoscimento della spesa per l'acquisto di beni mobili e immobili.

In tale caso, nel rispetto dell'articolo 11, comma 4 del Regolamento (CE) n. 1081/2006, si applicano le norme di ammissibilità della spesa contenute all'art. 7 del Regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al FESR e le pertinenti disposizioni stabilite nel DPR n. 196 del 3 ottobre 2008.

5. ASPETTI FISCALI E CIVILISTICI

5.1 Regime IVA per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale

In linea con quanto previsto all'art. 7 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, l'IVA costituisce spesa ammissibile solo se è indetraibile (totalmente o parzialmente) ed è stata realmente e definitivamente sostenuta dal beneficiario.

L'IVA recuperabile non può essere considerata ammissibile (art. 11, comma 2 lettera *a* del Reg. 1081/2006) anche se non effettivamente recuperata dal beneficiario. La natura privata o pubblica del beneficiario non è presa in considerazione nel determinare se l'Iva costituisca una spesa ammissibile.

L'Iva non recuperabile dal beneficiario o in forza di norme nazionali specifiche, costituisce spesa ammissibile solo qualora tali norme siano interamente compatibili con la Direttiva Iva 2006/112/CE.

I contributi FSE erogati nell'ambito dell'attuazione dei programmi operativi, finalizzati alla realizzazione di attività di formazione professionale e di aiuti alle persone nell'ambito di un regime di sovvenzione (concessione amministrativa) ex art. 12 della legge n. 241/90, si ritengono esclusi dal campo di applicazione dell'IVA, in quanto non sussiste il carattere di sinallagmaticità delle operazioni poste in essere. Queste ultime sono caratterizzate dai seguenti elementi:

- a. natura unilaterale della sovvenzione;
- b. nell'ambito di tale rapporto:
 - il soggetto destinatario del contributo concorre nella realizzazione di compiti istituzionali dell'ente pubblico;
 - la suddetta realizzazione di compiti istituzionali coinvolge in modo diretto la collettività amministrata, quale utente delle attività finanziate attraverso il contributo pubblico.

In relazione a dette finalità, l'erogazione assume carattere sovventorio e non di corrispettivo contrattuale; tale natura sovventoria sussiste quando il contributo è concesso per finalità generali, come confermato dalla Ris. 81 del 23.04.1997, dalla Ris. 72 del 03.05.1999, dalla Ris. 150 del 29.09.1999, nonché dalla Ris. 54 del 24.04.2001 che – relativamente a finanziamenti erogati a valere sul Fondo Sociale Europeo – precisano che le risorse finanziarie erogate dall'ente finanziatore per finalità generali restano fuori dal campo di applicazione dell'Iva.

In questo contesto si collocano anche le risposte formulate dall'Agenzia delle Entrate Direzione Centrale Normativa e Contenzioso (Ris. 183/E/02, Ris. 135/E/03 e Ris. 42/E/2004) che hanno confermato l'esclusione – per i casi in questione – del rapporto sinallagmatico tra Amministrazione erogante e beneficiario, inquadrando i contributi come movimentazioni finanziarie carenti del presupposto oggettivo ed, in quanto tali, fuori del campo di applicazione Iva (art. 2, terzo comma, lettera *a* DPR n. 633/72).

Diverso è il caso in cui talune attività formative risultino eseguite al di fuori di un rapporto sovventorio; in questo caso, esse devono essere configurate in esenzione Iva, ex art. 10, n. 20, del DPR n. 633 del 1972, laddove erogate da enti riconosciuti o accreditati ai sensi della specifica normativa nazionale e regionale.

Analogo regime di esenzione è previsto dall'art. 14 comma 10 della legge 537/1993 per le Pubbliche Amministrazioni che decidono di acquisire servizi di formazione per il proprio personale.

5.2 Ritenuta del 4% a titolo di acconto (art. 28 DPR 600/73)

L'art. 80 del Regolamento CE n. 1083/2006 conferma il principio dell'“integrità dei pagamenti ai beneficiari”, prevedendo che “gli organismi responsabili dei pagamenti assicurano che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico... nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari”.

Tale principio attiene al totale del contributo pubblico, comprensivo della quota nazionale e della quota comunitaria.

La ritenuta del 4% di cui all'art. 28 del DPR 600/73, pertanto, ai sensi dell'art. 80 citato, non si applica ai contributi pubblici erogati dalle Amministrazioni competenti ai beneficiari per il finanziamento di azioni realizzate nell'ambito dei rispettivi Programmi Operativi.

5.3 IRAP

In linea con quanto previsto all'art. 7 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, l'Irap riconducibile all'operazione è ammissibile al finanziamento nel limite in cui non sia recuperabile dal beneficiario, a condizione e nella misura in cui risulti dovuta sulla base della normativa applicabile.

Il profilo soggettivo del beneficiario e la relativa modalità di calcolo della base imponibile risultano determinanti ai fini dell'assoggettabilità o meno all'imposta dei contributi erogati al beneficiario stesso.

In particolare, il decreto leg.vo 446/97 con riferimento all'applicazione del cosiddetto “sistema contributivo” consente di escludere dalla base imponibile dell'imposta i contributi per i quali sia possibile individuare una relazione diretta tra gli stessi e le corrispondenti voci di costo indeducibili. In questi casi, l'IRAP eventualmente versata ma non dovuta sulla base della corretta applicazione della normativa di riferimento non è riconoscibile al finanziamento.

Nel caso, invece, di applicazione del “metodo retributivo” l'IRAP è ammissibile al finanziamento, fermo restando i principi sopra richiamati.

ARGOMENTI SPECIFICI

1. AFFIDAMENTO DI PARTE DELLE ATTIVITÀ A TERZI

Nei casi diversi dal contratto di appalto, ovvero quando la fornitura del bene, del servizio o della prestazione è regolata con titolo avente natura concessoria (sovvenzione), il beneficiario responsabile dell'avvio e dell'attuazione dell'operazione può affidare parte delle attività a soggetti terzi nel rispetto delle disposizioni stabilite dalle Autorità di Gestione, in linea con quanto definito nel presente paragrafo.

Si tratta di un ambito generale, a cui è possibile ricondurre tutte le ipotesi in cui il beneficiario per realizzare una determinata attività (o parte di essa) necessita di acquisire all'esterno, da soggetti terzi non partner e non persone fisiche, forniture e servizi.

Va precisato che non costituiscono fattispecie di affidamenti a terzi gli incarichi professionali a studi associati, se costituiti in conformità alla legge n. 1815 del 23/11/1939 e pertanto operanti salvaguardando il principio della responsabilità professionale e deontologica in capo al professionista che svolge l'incarico.

Parimenti non costituisce affidamento a terzi l'incarico a persona fisica titolare di un'impresa individuale, se per lo svolgimento dell'incarico (es. docenza) non si ricorre all'utilizzo della struttura e dei beni organizzati che costituiscono l'azienda stessa.

Per altro verso essere non sono considerati come affidamenti a terzi le seguenti situazioni, per le quali è prevista la rendicontazione delle spese a costi reali:

- le partnership risultanti da un accordo scritto di partecipazione per la realizzazione di una operazione;
- gli incarichi da parte di associazioni ai propri associati, di associazioni temporanee di impresa (ATI) o di scopo (ATS) ai propri associati, di consorzi o società consortili ai propri consorziati, di imprese ad altre imprese facenti parte dello stesso gruppo tra loro collegate e/o controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile;
- gli incarichi da parte di fondazioni ai soggetti facenti parte delle stesse.

Nella categoria generale dell'affidamento a terzi (che possiamo considerare il *genus*) rientrano, ai fini di quanto qui interessa, sia le ipotesi di vera e propria "delega", sia le ipotesi di "acquisizione di forniture e servizi strumentali e accessori" (*species*).

Nella *species* della delega è possibile ricondurre gli affidamenti a terzi riguardanti attività costituite da una pluralità di azioni/prestazioni/servizi organizzati, coordinati ed eseguiti aventi una relazione sostanziale con le finalità e gli obiettivi preordinati all'operazione, e che hanno costituito elemento fondante della valutazione dell'interesse pubblico dell'operazione stessa. Si tratta, in buona sostanza, di attività/servizi/prestazioni aventi particolare rilevanza rispetto alle finalità ed agli interessi pubblici che hanno determinato la concessione e quindi l'attribuzione del finanziamento pubblico.

Non rientra invece nella delega il caso (*species*) concernente l'acquisizione di forniture e servizi aventi carattere meramente esecutivo o accessorio o strumentale rispetto alle finalità proprie e caratterizzanti l'operazione.

Si considera affidamento di parte delle attività ad enti terzi, il ricorso a servizi di somministrazione di lavoro. In base alla natura dell'attività da svolgere, l'utilizzo di tale servizio può, a secondo dei casi, rientrare nella delega delle attività o nell'acquisizione di bene e servizi. Di conseguenza, il

beneficiario è tenuto a rispettare le condizioni e le procedure previste per tali forme di affidamento nel prosieguo riportate.

In linea generale gli affidamenti a soggetti terzi non possono avere ad oggetto o riguardare:

- attività che contribuiscono ad aumentare il costo di esecuzione dell'operazione, senza alcun valore aggiunto proporzionato;
- accordi stipulati con intermediari o consulenti in cui il pagamento è espresso in percentuale del costo totale dell'operazione, a meno che tale pagamento sia giustificato dal beneficiario con riferimento all'effettivo valore dei servizi prestati.

In caso di acquisto di forniture o servizi di particolare rilevanza, il contratto stipulato tra ente beneficiario e soggetto terzo sarà dettagliato nell'oggetto, nei contenuti, nelle modalità di esecuzione delle prestazioni e tipologie delle forniture, ed articolato per il valore delle singole prestazioni beni/servizi. Inoltre, dovrà contenere una clausola attraverso la quale i soggetti terzi si impegnano, all'evenienza, a fornire agli organi di revisione e controllo nazionali e comunitari tutte le informazioni necessarie relative alle attività oggetto dell'affidamento a terzi.

1.1 Delega di parte delle attività²

La delega di parte delle attività è consentita solo se prevista nei dispositivi dell'AdG e comunque tutti gli elementi caratterizzanti la delega devono essere dettagliatamente descritti e motivati nell'offerta progettuale ed espressamente approvati e autorizzati dall'autorità competente. L'AdG stabilirà nelle proprie norme regolamentari l'importo percentuale massimo di attività delegabile.

Il beneficiario deve comunque gestire in proprio le varie fasi operative: direzione, coordinamento e segreteria organizzativa dell'intervento formativo o progettuale nel suo complesso. Per gestione in proprio si intende quella effettuata attraverso proprio personale dipendente o parasubordinato, ovvero mediante ricorso a prestazioni professionali individuali.

In riferimento al delegato, invece, questo non può affidare ad altri soggetti in tutto o in parte le attività a lui delegate.

Le attività sono delegabili alle seguenti condizioni:

- che si tratti di apporti integrativi e specialistici di cui i beneficiari non dispongono in maniera diretta;
- che la prestazione abbia carattere di occasionalità o di comprovata urgenza.

Per sopraggiunti motivi risultanti da eventi imprevedibili per il beneficiario, ed in casi eccezionali, la delega potrà anche essere autorizzata da parte dell'Amministrazione nel corso di esecuzione dell'operazione finanziata, purché preventivamente rispetto all'espletamento delle attività oggetto della stessa fornitura del bene o servizio.

In ogni caso la richiesta di autorizzazione alla delega deve essere supportata da rigorosa motivazione e riguardare esclusivamente l'acquisizione di un bene o di un servizio qualificati che conferiscono all'operazione un apporto di tipo integrativo e specialistico, di cui gli enti beneficiari non possono disporre in maniera diretta.

² Il beneficiario si assicura che il terzo delegato dimostri il rispetto della normativa, qualora applicabile, per l'utilizzo delle risorse pubbliche (es. DURC, antimafia, ecc.).

1.2 Acquisizione di forniture e servizi strumentali e accessori

Non rientra, quindi, nella delega il caso (*species*) concernente l'affidamento a terzi di singole azioni/prestazioni/servizi aventi carattere meramente esecutivo o accessorio o strumentale rispetto alle finalità proprie e caratterizzanti l'operazione.

In questi casi non è pertanto necessaria, né richiesta, una preventiva autorizzazione da parte dell'Amministrazione referente.

Rientrano in questo ambito i costi diretti delle attività, ed in via esemplificativa e nei limiti previsti dai Regolamenti Comunitari, possono rientrare in questo ambito:

- il noleggio di attrezzature;
- l'organizzazione di convegni, mostre e altre manifestazioni;
- l'acquisto di materiale didattico, di cancelleria, di materiale di consumo
- le attività di consulenza amministrativa e contabile

1.3 Procedure per l'acquisizione di forniture e servizi da soggetti terzi

Le procedure che il beneficiario dell'operazione deve seguire per l'affidamento di beni e servizi a soggetti terzi sono definite dall'Autorità di Gestione nei propri atti di programmazione e linee guida di rendicontazione.

Nella scelta del fornitore della fornitura e/o del servizio da acquisire o del soggetto terzo a cui delegare parte dell'attività, il beneficiario del finanziamento, nel caso in cui a questo non si applicano le norme previste dal Codice dei contratti pubblici ai sensi degli artt. 1 e 3 del D.lgs. n. 163/2006, segue procedure ispirate a criteri di uniformità e trasparenza al fine di garantire i principi di pubblicizzazione e della parità di trattamento.

A tal fine l'AdG prevede che il beneficiario del finanziamento, in funzione del valore della fornitura e/o del servizio da acquisire o delegare a terzi, proceda come di seguito indicato:

- **fascia finanziaria (valore affidamento): fino a €20.000,00:** acquisizione diretta;
- **fascia finanziaria (valore affidamento): da €20.000,01 a €50.000,00:** consultazione di almeno tre operatori qualificati³ e scelta del più conveniente (a seconda dell'oggetto dell'affidamento prezzo più basso oppure offerta economicamente più vantaggiosa), garantendo procedure trasparenti e documentabili, nel rispetto del principio di rotazione;
- **fascia finanziaria (valore affidamento): da €50.000,01 a €100.000,00:** consultazione di almeno cinque operatori qualificati e scelta del più conveniente (a seconda dell'oggetto dell'affidamento prezzo più basso oppure offerta economicamente più vantaggiosa), garantendo procedure trasparenti e documentabili, nel rispetto del principio di rotazione;
- **fascia finanziaria (valore affidamento): da €100.000,01 a €193.000,00:** previsione di un capitolato semplificato, di norma secondo il modello a procedura aperta contenente anche la griglia di valutazione; la scelta è di norma effettuata con il criterio economicamente più vantaggioso; pubblicazione dell'avviso sul sito dell'Ente e su almeno un quotidiano regionale e apertura delle offerte in seduta pubblica;

³ L'elenco degli operatori economici può essere predisposto tenendo conto dei criteri e delle procedure previste per la certificazione di qualità, oppure attraverso criteri analoghi. La qualificazione dell'operatore potrà essere comprovata con la richiesta di requisiti tecnici professionali, economici finanziari, iscrizione alla camera di commercio, albi, ecc.

- **fascia finanziaria (valore affidamento): da €193.000,01:** selezione del soggetto terzo con procedure ispirate ai principi del codice dei contratti pubblici⁴.

E' vietato il frazionamento artificioso delle acquisizioni in quanto finalizzato all'elusione della procedure di cui sopra.

Il ricorso all'affidamento ad un unico operatore determinato è consentito qualora si tratti di beni e servizi di particolare natura tecnica o artistica attinenti alla tutela di diritti esclusivi.

Nell'ambito delle procedure per l'affidamento di beni e servizi a soggetti terzi, sia in regime di delega sia con riferimento all'acquisizione di beni e servizi strumentali, è riconosciuta in capo all'Autorità di Gestione la possibilità di esercitare poteri di indirizzo, controllo e autotutela vincolanti per i beneficiari.

Non si applicano le procedure sopra riportate nel caso di impiego/acquisizione di strutture complesse del beneficiario, in quanto funzionali all'organizzazione generale dello stesso, anche qualora tali strutture vengano direttamente utilizzate per lo svolgimento delle operazioni cofinanziate dal FSE.

⁴ Ai fini dell'applicazione delle procedure previste dal codice dei contratti pubblici, la soglia di euro 193.000,00 varierà automaticamente in relazione alle modifiche apportate dagli specifici Regolamenti comunitari alla omologa soglia prevista dal d.lgs. n. 163/2006.

2. VOUCHER

2.1 Definizione⁵

Titolo di spesa assegnato dalla Autorità di Gestione o dall'Organismo Intermedio, che consente la fruizione di un determinato servizio o l'acquisto di un determinato bene.

In questo caso, il bene acquisito deve essere collegato in maniera accessoria al servizio usufruito e la relativa spesa è riconosciuta nei limiti di cui agli art. 34 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e 11 comma 4 del Regolamento (CE) n. 1081/2006.

Ciò che distingue il voucher rispetto alle tradizionali forme di finanziamento delle attività formative e di servizi è la centralità assegnata alla domanda di formazione/di servizi (rispetto all'offerta) e quindi ai destinatari finali dell'intervento.

Il Voucher si caratterizza per la presenza dei seguenti tre elementi:

- designazione del destinatario, elemento che assicura la non trasferibilità ad altri soggetti;
- designazione del bene/servizio, elemento che assicura la non equivalenza e non fungibilità con il denaro;
- importo del voucher (il valore del bene e/o servizio è definito dall'Autorità di Gestione o dall'Organismo intermedio). Il voucher copre, parzialmente o totalmente, il valore del servizio erogato ed è soggetto ad eventuali oneri tributari laddove previsti.

I voucher **formativi** sono destinati agli individui e sono finalizzati alla frequenza di attività formative in determinati enti, eventualmente individuati precedentemente dall'AdG/OI, oppure percorsi individuali anche finalizzati alla creazione d'impresa.

I voucher **di servizio** sono invece finalizzati a rimuovere gli ostacoli che impediscono a determinati soggetti di partecipare alle attività formative ovvero di entrare nel mercato del lavoro in maniera continuativa o di rimanervi. In particolare favoriscono l'accesso alle attività formative e lavorative di soggetti appartenenti a determinati target (es. trasporto e accompagnamento di soggetti disabili) e sostengono la conciliazione tra vita familiare e lavorativa (voucher di conciliazione).

2.2 Modelli organizzativi (voucher formativi e di servizio)

Offerta a libero mercato: l'offerta viene selezionata dall'utente sul mercato ed è soggetta o meno a valutazione preventiva da parte dell'AdG/OI, in base a quanto previsto nei dispositivi di attuazione.

Offerta a catalogo: l'offerta viene selezionata dall'utente nell'ambito di un catalogo/elenco predisposto dall'AdG/OI. I dispositivi di attuazione definiscono i criteri di accesso al catalogo in termini di requisiti minimi dell'operatore e dei servizi da erogare.

2.3 Gestione finanziaria: modalità di erogazione, ammissibilità e verifica della spesa

Modalità di erogazione e flussi finanziari

Si prevedono due differenti modalità di erogazione:

- diretta (erogazione delle risorse al destinatario)
- indiretta (all'operatore in nome e per conto del destinatario)

⁵ Non rientrano nella definizione di voucher le borse di studio, le borse di lavoro, gli incentivi, ecc.

Ciascuna AdG/OI stabilirà nei propri dispositivi le condizioni per il trasferimento delle risorse e le modalità di erogazione, ovvero acconti, con le eventuali garanzie, e rimborsi.

Ammissibilità e verifica della spesa

Per spesa s'intende l'importo erogato dall'AdG/OI direttamente al destinatario o all'operatore in nome e per conto del destinatario.

Ai fini dell'ammissibilità è necessario accertare:

- l'effettiva fruizione del servizio o l'acquisto del bene. Nel caso specifico di fruizione del servizio:
 - per i voucher formativi: la verifica dovrà riguardare i requisiti definiti dall'avviso;
 - per i voucher di servizio è necessario accertare che il servizio fruito sia collegato all'obiettivo principale perseguito (occupazione - formazione – creazione impresa);
- l'avvenuto versamento dell'importo all'erogatore del servizio. Ciò può avvenire:
 - direttamente (dal destinatario all'erogatore);
 - indirettamente (dall'AdG/OI in nome e per conto del destinatario all'erogatore).

2.4 Altri incentivi

2.4.1 Definizione

Tra le altre, sono sovvenzioni individuali anche tutte le attribuzioni di vantaggi economici a favore di persone:

1. Borse di studio e/o di ricerca;
2. Indennità di frequenza o di partecipazione alle attività;
3. Borsa lavoro.

Gli avvisi pubblici pubblicati dalle Autorità di Gestione e Organismi intermedi definiscono gli importi, le modalità di accesso e di gestione di tali incentivi, compresi gli eventuali oneri previdenziali, assistenziali e fiscali inclusi quelli a carico del soggetto erogante, i quali saranno erogati coerentemente con la normativa fiscale vigente e tenuto conto di eventuali leggi nazionali e regionali in materia.

2.4.2 Borse di studio e/o di ricerca

E' un insieme di risorse erogate al destinatario finalizzate a percorsi di studio o di ricerca per un periodo limitato di tempo. Rappresenta uno dei principali interventi che, ai sensi dell'art. 34 della Costituzione, tende a rimuovere gli ostacoli di carattere economico per il raggiungimento di determinati obiettivi di studio. L'assegnazione delle borse di studio è condizionata dal possesso dei requisiti definiti dall'AdG come ad esempio il reddito e/o il profitto negli studi, ecc.. La borsa di studio può essere erogata in parte in servizi (residenziali e ristorazione) e in parte in denaro.

2.4.3 Indennità di frequenza o di partecipazione alle attività

Tale indennità risponde all'esigenza di sostenere economicamente il destinatario che partecipa alle attività (es. formative d'aula, di formazione pratica, ecc.); è prevista per determinate tipologie di

destinatari ed è commisurata all'effettiva partecipazione alle attività, non spetta pertanto in caso di malattia, infortunio e assenza.

Tale indennità, ad esempio, può essere prevista per i disoccupati privi di qualsiasi trattamento sostitutivo della retribuzione o in cerca di prima occupazione.

2.4.4 Borsa lavoro (work experience)

Si tratta di un insieme di risorse che consente al destinatario di svolgere un'esperienza formativa professionalizzante in ambiente lavorativo, con caratteristiche simili ai tirocini. Interessa soggetti in cerca di prima occupazione o disoccupati con caratteristiche coerenti con quelle definite dalle normative in materia.

3. ORGANISMI INTERMEDI

L'art. 2 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 definisce l'«organismo intermedio»: *“qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni”*.

Possono pertanto essere Organismi intermedi i soggetti ai quali sono delegate funzioni dell'autorità di Gestione o dell'Autorità di Certificazione, di cui, rispettivamente, agli art. 60 e 61 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

I casi specifici di delega, da parte dell'Autorità di Gestione, della gestione e dell'attuazione di una parte del PO possono essere riconducibili anche alla fattispecie della sovvenzione globale ai sensi dell'art. 42 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

Quest'ultimo articolo elenca a titolo esemplificativo i soggetti che possono essere designati come Organismi Intermedi per la gestione e l'attuazione di una parte del PO, ovvero *gli enti locali, gli organismi di sviluppo regionale o le organizzazioni non governative*.

La gestione e l'attuazione della parte di PO delegata avviene *secondo modalità previste da un accordo concluso tra l'autorità di gestione e l'organismo in questione*. Tale delega lascia comunque impregiudicata la responsabilità finanziaria dell'Autorità di Gestione e dello Stato Membro.

Inoltre, in tale caso, l'Organismo intermedio *deve offrire garanzie di solvibilità e competenza nel settore interessato e in materia di gestione amministrativa e finanziaria e di norma, al momento della sua designazione esso è stabilito o ha una rappresentanza nella regione o nelle regioni coperte dal programma operativo*.

Nel caso di Sovvenzione Globale, le spese di gestione dell'Organismo Intermedio connesse alla realizzazione di operazioni riconducibili ad uno specifico asse sono a questo imputate.

In linea con le previsioni del Regolamento (CE) n. 1083/2006, i Programmi Operativi prevedono che l'Autorità di Gestione possa affidare parte delle proprie funzioni e attività a Organismi Intermedi *“mediante un atto che stabilisce i contenuti della delega, le funzioni reciproche, le informazioni da trasmettere all'Autorità di Gestione/ Certificazione e la relativa periodicità, gli obblighi e le modalità di presentazione delle spese conseguite, le modalità di svolgimento dell'attività di gestione e di controllo, la descrizione dei flussi finanziari, le modalità, la conservazione dei documenti, gli eventuali compensi, e le sanzioni per ritardi negligenze o inadempienze*.

[..]

Gli organismi intermedi devono disporre di un sistema di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria separati e informatizzati.

1. L'Amministrazione regionale può individuare quali Organismi Intermedi Enti pubblici territoriali e/o Amministrazioni centrali dello Stato, per le materie di loro competenza.

2. Sotto la propria responsabilità, l'Amministrazione regionale ed eventualmente gli Enti e Amministrazioni di cui al paragrafo 1, nell'esecuzione delle operazioni di alcune attività possono avvalersi, dei seguenti organismi intermedi, comunque precedentemente individuati dall'Amministrazione regionale:

a) soggetti interamente pubblici, anche strutturati come società o altre forme di diritto privato aventi il carattere di strutture *“in house”* ;

b) altri soggetti pubblici, anche strutturati come società o altre forme del diritto civile, non aventi il carattere di strutture *“in house”* dell'Amministrazione;

c) soggetti privati con competenze specialistiche.

L'individuazione dei soggetti di natura corrispondente alla lettera a) è effettuata con atto amministrativo; la selezione e individuazione dei soggetti di cui alle lettere b) e c) sarà svolta mediante procedure di evidenza pubblica conformi alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.”

Gli elementi che caratterizzano gli Organismi Intermedi a cui è delegata la gestione e l'attuazione di parte di un PO possono, quindi, essere così sintetizzati:

- l'OI agisce nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni;
- rimane impregiudicata la responsabilità finanziaria dell'AdG;
- l'OI deve offrire garanzie di solvibilità e competenza nel settore interessato e in materia di gestione amministrativa e finanziaria;
- al momento della sua designazione, l'OI deve essere stabilito o avere una rappresentanza nella regione coperta dal PO;
- nell'accordo tra l'OI e l'AdG, tra le altre cose, devono essere definite le modalità di presentazione delle spese conseguite, le modalità di svolgimento dell'attività di gestione e di controllo, la descrizione dei flussi finanziari, le modalità, la conservazione dei documenti, gli eventuali compensi, e le sanzioni per ritardi negligenze o inadempienze;
- l'OI deve disporre di un sistema di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria separati e informatizzati;
- nei casi di soggetti non aventi il carattere di strutture “in house” dell'amministrazione regionale e di soggetti privati con competenze specialistiche, gli OI sono individuati e selezionati mediante procedure di evidenza pubblica conformi alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, ovvero nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione, mutuo riconoscimento, proporzionalità, parità di trattamento;
- il rispetto delle condizioni stabilite nell'atto che stabilisce i contenuti della delega è verificato dall'AdG.

In ultimo, in riferimento alle funzioni e ai compiti assegnati agli OI nonché alla struttura organizzativa degli stessi, nella Descrizione dei sistemi di gestione e controllo, da presentare ai sensi dell'art. 71 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, sono in generale fornite informazioni più dettagliate rispetto a quelle contenute nei PO. Eventuali aggiornamenti sono, inoltre, indicati nei rapporti annuali.

In linea di massima, comunque, nel caso di Organismi Intermedi che sono soggetti interamente pubblici, quindi in primis le Province ma anche i soggetti pubblici strutturati come società o altre forme di diritto privato aventi il carattere di strutture “in house”, sono assegnate funzioni di gestione che possono riguardare complessivamente l'attuazione del PO, dalla programmazione alla selezione delle operazioni, alla erogazione dei finanziamenti, all'esecuzione dei controlli nonché la garanzia circa il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità così come previsto rispettivamente dagli artt. 60 lettera b) e 69 del Regolamento (CE) n. 1083/06, sempre con modalità analoghe a quelle della Autorità di Gestione e nel rispetto del dettato regolamentare.

3.1 Procedure di gestione e controllo

Nel caso di Organismi intermedi a cui è delegata la gestione e l'attuazione di una parte del PO in un apposito atto (“accordo” ai sensi dell'art. 42.1 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, la cui forma sarà definita nel rispetto dell'autonomia amministrativa delle Regioni/Province Autonome) l'AdG fissa:

- le modalità di presentazione delle spese conseguite,
- le modalità di svolgimento dell'attività di gestione e di controllo,

- la descrizione dei flussi finanziari,
- le modalità di conservazione dei documenti,
- gli eventuali compensi,
- le sanzioni per ritardi negligenze o inadempienze.

Più in generale e in linea con quanto previsto all'allegato XII del Regolamento (CE) n. 1828/2006, nel caso in cui per gli OI siano previste procedure e modalità di gestione e attuazione comuni a quelle seguite dall'AdG nell'esecuzione del PO potrà essere sufficiente un richiamo alle stesse, diversamente queste devono essere esplicitamente indicate nell'accordo.

A tutela di quanto previsto dal citato articolo ("Tale delega lascia impregiudicata la responsabilità finanziaria dell'Autorità di Gestione"), al fine di validare la sorveglianza e il controllo sulla corretta esecuzione delle operazioni connesse alla sovvenzione globale, l'AdG esegue verifiche di sistema sugli Organismi intermedi, riservandosi di effettuare anche visite in loco presso i beneficiari dei finanziamenti.

4. UTILIZZO DEI REVISORI CONTABILI⁶

La spesa sostenuta dalle Autorità del PO per l'utilizzo dei revisori contabili per l'attività di supporto all'espletamento dei controlli di loro competenza è ammissibile nell'ambito delle attività di assistenza tecnica, nel rispetto dell'art. 45 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e dell'art. 9 “Spese di assistenza tecnica” del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, secondo le indicazioni contenute al paragrafo 5 del presente Vademecum.

E' altresì ammissibile la spesa sostenuta dai beneficiari delle operazioni per l'utilizzo dei revisori per lo svolgimento di attività contabili e di audit, nel rispetto delle condizioni di seguito riportate.

4.1 Contesto di riferimento

L'art. 3, comma 3, del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008 stabilisce l'ammissibilità delle spese per contabilità ed audit relativamente a due possibili fattispecie:

- qualora siano direttamente connesse all'operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione;
- qualora siano connesse con i requisiti prescritti dall'Autorità di gestione.

In via generale, in questo contesto possono essere ricondotte le spese sostenute dai soggetti attuatori connesse all'impiego di revisori contabili in attività di verifica della conformità dei rendiconti di spesa delle operazioni finanziate.

L'operato di revisori contabili si può inquadrare nel più ampio disegno volto ad assicurare adeguati livelli di efficacia ed efficienza ai sistemi di gestione e controllo che le Autorità del POR sono chiamate a descrivere ai sensi dell'art. 21 e seguenti del Regolamento (CE) n. 1828/2006.

In particolare il riferimento va ricondotto alla previsione dell'articolo 13 del menzionato regolamento di attuazione, relativo ai controlli dell'Autorità di Gestione, laddove, al comma 2, si stabilisce che le verifiche di detta Autorità riguardano le verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dagli aventi titolo e le verifiche in loco, su base campionaria, delle singole operazioni.

La peculiarità delle operazioni cofinanziate dal FSE, per loro natura estremamente numerose ed articolate rispetto al perseguimento di politiche e priorità differenziate, determina l'esigenza di trovare un giusto equilibrio tra la necessità di garantire adeguati livelli di affidabilità e trasparenza al controllo finanziario delle operazioni e la necessità di non fare ricadere sull'Autorità di gestione un carico di lavoro sproporzionato e non corrispondente ad un corretto rapporto fra costi e benefici.

Su queste basi l'azione a monte dei revisori contabili, la cui attività non può, in ogni caso, essere sostitutiva dell'attività di controllo di primo livello dell'Autorità di gestione, può costituire un elemento di rilevante rafforzamento e messa in sicurezza del sistema dei controlli in capo alla citata Autorità, specie in relazione all'analisi del rischio; in quest'ultimo contesto l'azione dei revisori contabili diventa quindi elemento utile per la definizione di un metodo campionario di controllo.

4.2 Modalità operative

⁶ L'attività di revisione contabile è definita nel glossario FSE del DPS come l'“Attività di controllo, obiettiva e indipendente, finalizzata ad aggiungere valore e a migliorare il funzionamento di un'organizzazione”.

Da un punto di vista più strettamente operativo, l'Autorità di gestione può optare, nei propri dispositivi di carattere regolamentare o attraverso le procedure di evidenza pubblica, se ricorrere alla prima ovvero alla seconda delle fattispecie previste dal citato articolo 3, comma 3 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008.

Tale opzione determina una diversa ricaduta sulla modalità di rendicontazione delle spese relative all'utilizzo dei revisori contabili.

Ipotesi in cui le spese per contabilità e audit sono direttamente connesse all'operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione.

In tale ipotesi il costo sostenuto per l'attività dei revisori contabili costituisce un costo diretto dell'operazione, da imputare nella voce analitica di spesa "Monitoraggio fisico – finanziario, rendicontazione" del conto economico preventivo e consuntivo. Si tratta di un'ipotesi probabilmente più coerente nel caso in cui il beneficiario non acceda con carattere di continuità alle operazioni finanziate dal POR, ad esempio nel caso di accesso da parte di un'impresa.

Ipotesi in cui le spese per contabilità e audit sono connesse con i requisiti prescritti dall'Autorità di gestione.

In tale caso, si intravede un'azione di direzione e indirizzo da parte dell'Autorità di gestione nei confronti di soggetti che accedono alle operazioni finanziate dal POR con carattere di continuità, ad esempio gli enti di formazione accreditati. In tal caso la funzione dei revisori contabili assume carattere di stabilità, configurandosi anche quale elemento utile a soddisfare le previsioni dell'articolo 60, lettera d) del Regolamento (CE) n. 1081/2006 ed il costo assume la valenza di costo indiretto, ricadendo nella voce analitica di spesa "Contabilità generale" del conto economico preventivo e consuntivo.

4.3 Terzietà dei revisori contabili

L'azione dei revisori contabili costituisce quindi uno strumento utile a garantire il buon funzionamento complessivo del sistema di gestione e controllo. Tale strumento deve però porsi in posizione di *terzietà*, in linea con i principi ispiratori contenuti nelle Comunicazioni e nelle Raccomandazioni della Commissione Europea in materia di revisione dei conti, rispetto al soggetto beneficiario dell'operazione al fine di garantire i dovuti livelli di indipendenza e separatezza di funzioni.

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità della spesa relativa all'utilizzo dei revisori contabili, le Autorità di Gestione dei PO definiscono nei propri dispositivi di attuazione le modalità per l'individuazione del revisore contabile nonché procedure trasparenti che garantiscano pienamente detti requisiti di indipendenza e separatezza di funzioni.

Così, a titolo esemplificativo, le Regioni nel definire gli elementi per garantire l'alterità dei controlli, possono valutare la possibilità di istituire un elenco specifico di controllori/auditor esperti di programmazione comunitaria dal quale i soggetti attuatori individuano il revisore contabile.

5. SPESE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

5.1 Spese di assistenza tecnica

Ai sensi dell'art. 9 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008, sono ammissibili le spese di assistenza tecnica sostenute dalle amministrazioni pubbliche per le attività, connesse ai programmi operativi, di:

- preparazione
- selezione
- gestione
- attuazione
- sorveglianza
- monitoraggio
- valutazione
- informazione
- controllo
- rafforzamento della capacità amministrativa connessa all'attuazione dei Fondi.

Tali spese sono tutte ammesse nei limiti di cui all'articolo 46 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 che prevede un tetto massimo pari al 4% dei PO sia obiettivo Convergenza che Competitività regionale e occupazione.

La norma esplicita inoltre l'ammissibilità delle "spese sostenute dalla PA al fine di avvalersi del personale interno, di consulenze professionali, di servizi tecnico-specialistici, nonché delle dotazioni strumentali necessarie per le diverse attività riportate al comma 1" (sopra elencate).

Pertanto sono ammissibili le spese sostenute dalla PA per le retribuzioni e/o i compensi, compresi gli oneri previdenziali e assistenziali o comunque previsti dalla legge, del personale interno ed esterno impiegato, a tempo indeterminato o determinato o con altre forme contrattuali previste dalla normativa vigente, nell'esecuzione delle attività sopraelencate, purché formalmente preposto allo svolgimento di tali attività.

Per il riconoscimento di tali spese si fa riferimento all'effettiva durata, adeguatamente documentata, di impiego del personale della PA nelle attività di assistenza tecnica, le quali possono essere realizzate nel periodo di vigenza del finanziamento del PO (1 gennaio 2007 - 31 dicembre 2015).

Sono altresì ammissibili le spese connesse all'acquisizione di servizi tecnico specialistici e/o delle dotazioni strumentali.

Sono comunque ammissibili i soli costi imputabili alle operazioni nell'ambito dell'assistenza tecnica.

Così, a titolo esemplificativo, sono ammesse le spese di funzionamento e le spese relative al personale interno alla Pubblica Amministrazione, adibito a compiti di supporto all'Autorità di gestione, per l'espletamento delle funzioni e dei compiti ad essa attribuiti dall'art. 60 del Regolamento (CE) n. 1083/06 ivi compresi il personale della segreteria tecnica del Comitato di Sorveglianza del PO ed il personale coinvolto nella predisposizione della documentazione e nell'organizzazione del CdS. Sono altresì ammissibili le spese di personale esterno adibito alle medesime funzioni ed incaricato con le formule contrattuali previste e consentite dalla vigente normativa nazionale.

5.2 Spese connesse alle operazioni

Fermo restando il rispetto del principio di addizionalità di cui all'art. 15 del Regolamento (CE) n. 1083/06, ai sensi dell'art. 10 del DPR n. 196 del 3 ottobre 2008 sono ammissibili “le spese sostenute dai beneficiari, connesse all'esecuzione della specifica operazione purché previste dall'operazione stessa ed espressamente indicate nel relativo preventivo ed approvate, ivi comprese quelle di valutazione e controllo”.

Tale previsione si riferisce a tutte le operazioni finanziabili dal fondo, pertanto anche a quelle realizzate direttamente dall'amministrazione pubblica al di fuori delle attività di assistenza tecnica. In questo caso, poiché il beneficiario dell'operazione si identifica nella PA che realizza l'operazione stessa, esso segue le regole di ammissibilità della spesa del FSE, ed in particolare, come richiamato dall'art. 10 della norma generale, la spesa dovrà essere:

- a) sostenuta dal beneficiario, cioè in caso di gestione diretta il soggetto della PA che realizza l'attività
- b) connessa all'esecuzione della specifica operazione
- c) prevista dalla stessa operazione
- d) espressamente indicata nel preventivo finanziario ed approvata

Anche nel caso di operazioni realizzate dalla PA si rende quindi necessaria la formulazione di una proposta progettuale, da sottoporre all'approvazione dell'AdG o dell'OI, con l'indicazione delle spese preventivate per l'esecuzione dell'attività.

Di seguito si riportano alcuni esempi di operazioni finanziabili nell'ambito dei PO FSE 2007-2013 realizzabili direttamente da soggetti della Pubblica Amministrazione (CPI, IFTS, soggetti in house, ecc.), con riguardo a particolari tipologie di spese sostenute dalla PA e ammissibili al FSE, come ad esempio le retribuzioni e/o compensi del personale impiegato nell'esecuzione delle operazioni.

Esempio 1: “Ammodernamento e potenziamento dei SPI o CPI attraverso l'acquisizione di risorse umane finalizzata a garantire l'erogazione dei servizi”

Asse II Occupabilità

Obiettivo specifico d) “Aumentare l'efficienza, l'efficacia, qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro”.

Codifica ISFOL “Qualificazione del sistema dei Servizi per l'Impiego”

Categoria di spesa n. 65 “Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro”

Per quanto attiene al rispetto delle condizioni di carattere generale sopra riportate per l'ammissibilità delle spese, in riferimento al caso specifico si evidenzia quanto segue:

- in relazione al punto a) la condizione è soddisfatta di principio poiché in caso di gestione diretta il beneficiario si identifica nel soggetto pubblico che realizza l'attività. In tal caso, pertanto, beneficiario dell'operazione è il CPI o SPI.

- in riferimento invece al punto b), le spese per le retribuzione e/o i compensi saranno da ricondurre direttamente ad una operazione o a più progetti aventi ad oggetto azioni di qualificazione del

sistema dei SPI (così ad esempio l'operazione potrebbe riguardare la spesa per le retribuzioni e/o compensi, compresi gli oneri previdenziali, assistenziali e fiscali inclusi quelli a carico del soggetto erogante o comunque previsti dalla legge, del personale interno ed esterno impiegato, a tempo indeterminato o determinato o con altre forme contrattuali previste dalla normativa vigente, nell'esecuzione delle attività, oppure unicamente la spesa per personale interno, oppure la spesa per formazione e aggiornamento del personale, ecc.).

- rispetto al punto c) le spese per le retribuzione e/o i compensi devono essere indicate nella proposta progettuale elaborata in linea con quanto previsto nel POR o in altro documento di attuazione predisposto dall'Autorità di Gestione ed eventualmente approvato dal Comitato di Sorveglianza (nel caso di operazioni che superino un certo ammontare di spesa).

- in ultimo, rispetto al punto d) le spese per le retribuzioni e/o i compensi devono essere espressamente indicate nel relativo preventivo finanziario ed approvate dall'AdG o dall'OI.

Ai fini dell'ammissibilità al FSE, la spesa per le retribuzioni e/o i compensi, compresi gli oneri previdenziali, assistenziali e fiscali inclusi quelli a carico del soggetto erogante o comunque previsti dalla legge, del personale (interno ed esterno) impiegato a tempo indeterminato o determinato o con altre forme contrattuali previste dalla normativa vigente, deve comunque essere adeguatamente documentata e far riferimento all'effettivo impiego del personale nell'attività di erogazione dei servizi offerti dai CPI e dai SPI.

Al fine di garantire la connessione della spesa per il personale ad un'operazione del POR è utile che la *declaratoria* dei profili professionali sia compatibile con le attività finanziabili dal FSE ed inoltre sia prevista una citazione espressa dello stesso POR o l'indicazione dell'obiettivo specifico di riferimento del POR nei singoli ordini di servizio destinati al personale interno finanziato con risorse FSE e negli incarichi affidati.

Con riferimento alle modalità operative di inquadramento di tali operazioni,

- l'insieme delle spese sostenute dai CPI o dai SPI per gli stipendi del personale e certificate agli OI può far riferimento all'anno solare;

- la spesa sostenuta per ciascuna unità di personale (interno ed esterno impiegato a tempo indeterminato o determinato o a progetto, nonché gli stipendi per i lavoratori interinali) può riferirsi a singoli progetti di cui è composta la medesima operazione (così ad esempio, qualora la spesa per personale interno per la provincia X consista nel pagamento dello stipendio di n. 6 persone avremmo un'Operazione n. 1 composta di n. 6 progetti).

Esempio 2: “Piano di sviluppo locale” e corsi di formazione anche in Partnership con altri soggetti pubblici e privati (esempio: IFTS)

Analogamente al primo esempio, in caso di Piani di sviluppo di locale (PSL), cioè interventi di sviluppo del territorio (piani o programmi integrati multi-azione e multi-attività) attribuiti a enti locali o loro raggruppamenti, è ammissibile al FSE, tenendo in considerazione il principio di addizionalità, la spesa per le retribuzioni e/o i compensi del personale (es. figure direttive) della PA impiegato in attività di coordinamento, di monitoraggio e di direzione delle operazioni connesse a tali Piani.

Accanto alle spese direttamente connesse all'esecuzione delle singole operazioni, in linea di massima, sono ammissibili le spese generali di funzionamento (costi indiretti) dell'ente capofila dei Piani di sviluppo locale.

Le amministrazioni coinvolte nei PSL possono essere le Province, i Comuni, le Comunità montane, gli enti parco, le Camere di Commercio, le società miste a maggioranza pubblica operative dell'ente locale, ecc.

Per quanto riguarda la certificazione delle spese relative ai PSL, è possibile dichiarare le stesse come un'unica operazione sulla base della definizione desumibile dall'art. 2, comma 3 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 secondo cui l'operazione è “..un progetto o un gruppo di progetti.. che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce”.

Relativamente ai punti a) b) c) e d) si conferma quanto evidenziato nel 1° esempio; naturalmente il beneficiario si identifica nel soggetto pubblico che realizza l'azione (titolare del PSL ovvero titolare dell'azione formativa).

Come sopra previsto, al fine di garantire la connessione della spesa per il personale ad un'operazione del POR è utile che la *declaratoria* dei profili professionali sia compatibile con le attività finanziabili dal FSE ed inoltre sia prevista una citazione espressa dello stesso POR o l'indicazione dell'obiettivo specifico di riferimento del POR nei singoli ordini di servizio destinati al personale interno finanziato con risorse FSE e negli incarichi affidati.

Anche nei casi di interventi di formazione affidati a centri di formazione pubblici regionali, provinciali e comunali oppure di partnership comprendenti soggetti pubblici e privati (esempio: IFTS), accanto alle altre tipologie di spesa, è ammissibile anche la retribuzione del personale interno della PA impegnato in attività di coordinamento e di direzione, per tutto il ciclo di vita dell'operazione.

In riferimento agli IFTS - partnership tra quattro soggetti (Ente di formazione, Impresa, Università e Scuola Pubblica) è ammissibile la spesa del personale pubblico, secondo quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro.

6. LE GARANZIE FIDEIUSSORIE ⁷

Ai sensi dell'art. 3, comma 4 “Oneri finanziari e di altro genere e spese legali” della Norma generale per l'Ammissibilità della spesa di cui al DPR n. 196/2008 “Le spese per garanzie fornite da una banca, da una società di assicurazione o da altri istituti finanziari sono ammissibili qualora tali garanzie siano previste dalle normative o da prescrizioni delle Autorità di Gestione”.

La legge n. 52 del 6 febbraio 1996 recante le “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europea” (c.d. Legge comunitaria 1994), all'articolo 56, comma 2, prevede che: “Gli anticipi, a favore di soggetti privati, sulla quota nazionale relativa al cofinanziamento dei programmi di politica comunitaria, a valere sulle risorse del fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, sono erogati previo rilascio di garanzia fideiussoria redatta in conformità allo schema approvato con decreto del Ministro del tesoro.”

Pertanto, le spese per la costituzione di polizze fideiussorie con riferimento ad interventi cofinanziati nell'ambito dei PO FSE sono ammissibili.

Il Decreto del Ministro del Tesoro n. 96 del 22 aprile 1997 definisce lo schema relativo alla costituzione della garanzia fideiussoria per l'erogazione di anticipi a favore di soggetti privati.

Tale garanzia può essere prestata dalle banche, dalle imprese di assicurazioni indicate nella legge n. 348 del 10 giugno 1982 e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del D.Lgs. n. 385 del primo settembre 1993 “Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”.

La garanzia di cui sopra si sostanzia in polizza fideiussoria tramite la previsione delle seguenti condizioni:

- operatività della garanzia a prima e semplice richiesta della amministrazione, e comunque non oltre 15 giorni dalla ricezione della richiesta stessa, formulata con l'indicazione della inadempienza riscontrata e senza che possano essere opposte eccezioni a quest'ultima da parte del garante;
- rinuncia formale ed espressa da parte del garante al beneficio della preventiva escussione di cui al secondo comma dell'art.1944 del codice civile, restando perciò obbligato in solido con il debitore soggetto attuatore;
- rinuncia da parte del garante ad eccepire la decorrenza del termine di cui all'art.1957 del codice civile.

Detta polizza fideiussoria, viene rilasciata per assicurare il buon fine dell'utilizzo delle somme erogate a titolo di anticipo.

Rispetto alla scadenza prevista, possono essere disposte proroghe della polizza fideiussoria, così come - sulla base di accertamenti attestanti il corretto impiego delle risorse percepite - anche svincoli parziali.

⁷ La fidejussione (art. 1936 c.c.) è il contratto con il quale viene a costituirsi la garanzia personale di un terzo, che si obbliga verso il creditore a garantire l'adempimento del debitore. Anche se spesso ha natura accessoria rispetto ad un'obbligazione principale sorta tra creditore e debitore, tale contratto viene stipulato tra creditore e fidejussore, non essendo necessario che il debitore presti il proprio consenso.

L'art. 1938 c.c., nella sua nuova formulazione, ha implicitamente consentito la cosiddetta fidejussione *omnibus* (quella concessa a garanzia di debiti indeterminati, presenti e futuri), aggiungendo che in questo caso il contratto debba prevedere l'importo massimo garantito.

Elementi di sana gestione finanziaria

La richiesta di polizze fideiussorie nei progetti finanziati dal FSE, caratterizzato da un gran numero di operazioni di piccola entità, genera un costo amministrativo e finanziario relativamente elevato, che aumenta più che proporzionalmente quando gli anticipi sono frazionati sul medesimo progetto. La spesa sostenuta per le fideiussioni nel FSE appare nel complesso elevata rispetto all'obiettivo perseguito e al rischio assicurato.

La scelta dell'istituto garante da parte dei beneficiari non è legata ad una preventiva ricerca di mercato per verificare le condizioni di prezzo più vantaggiose, in quanto il singolo beneficiario sostiene un costo comunque rimborsato dalla PA.

Inoltre i costi amministrativi legati alla produzione delle polizze appaiono in controtendenza rispetto alle procedure di semplificazione in essere. Tali costi, già elevati dalla moltiplicazione di richieste di fideiussioni all'interno dello stesso progetto anche a fronte di finanziamenti esigui, sono appesantiti dall'obbligo di autentica della firma del soggetto che rappresenta l'istituto garante da parte di un pubblico ufficiale previsto dalla norma.

Per ottenere condizioni più vantaggiose nella prestazione di garanzie fideiussorie, diminuire i costi finanziari e amministrativi ad esse connesse a carico del FSE, nell'ottica di una semplificazione, è possibile anche che le PA acquisiscano tali garanzie direttamente dal fideiussore (art. 1936 del c. c.) mediante un contratto pubblico da stipulare con un prestatore abilitato, selezionato con procedura di evidenza pubblica o gara d'appalto (con una procedura aperta, ristretta, negoziata, ecc.) e comunque sempre a garanzia degli anticipi concessi per progetti (anche a valere su un intero Asse).

La forma del contratto può essere definita dalle AdG nei singoli dispositivi o procedure di evidenza (accordo quadro, contratto a prezzi unitari, ecc.). Il contratto potrebbe prevedere l'importo massimo garantito che può far riferimento agli importi concessi a titolo di anticipo su un intero Asse del PO (cfr. art. 1938 del c.c. "fideiussione omnibus").

Il servizio potrebbe essere acquisito ad un costo economicamente più vantaggioso, con minori costi amministrativi tanto per i beneficiari, quanto per le P.A. concedenti i contributi.

Le amministrazioni pubbliche possono prendere a riferimento per le proprie procedure di evidenza i costi normalmente in uso nel luogo di esecuzione del servizio di garanzia, od eventualmente il costo sostenuto complessivamente per le fideiussioni nei progetti realizzati nella programmazione di FSE OB. 3 2000/2006 (il costo medio unitario delle fideiussioni o altri parametri).

L'AdG può accendere quindi direttamente una polizza fideiussoria a garanzia delle somme erogate a titolo di anticipo ai destinatari a dei costi più vantaggiosi, invece che rimborsare sistematicamente tutte le spese sostenute da beneficiari.

Tale operazione, che si può inquadrare nel più ampio disegno volto ad assicurare adeguati livelli di efficienza e di efficacia nei sistemi di gestione e controllo che le Autorità devono perseguire, è coerente con le disposizioni comunitarie ed è ammissibile al FSE.

Esempio di modalità operative

La spesa sostenuta direttamente dall'AdG potrebbe essere imputata all'Asse VI Assistenza tecnica, oppure nei singoli Assi di riferimento dei PO che prevedono la realizzazione di attività formative o altri progetti per i quali si ricorra a polizze fideiussorie, secondo le scelte delle singole AdG.

Il riparto delle spese sostenute per le garanzie fideiussorie potrà essere effettuato tra gli Assi secondo il metodo del pro – quota, da calcolare secondo un criterio di proporzionalità tra risorse finanziarie imputate a ciascun asse per le attività da garantire.

Tale sistema potrà anche tenere conto di una valutazione del rischio insito nei soggetti beneficiari, in un'ottica di sana gestione finanziaria.

L'eventuale utilizzo di tale procedura di assunzione diretta del costo da parte della P.A. potrebbe anche essere limitata ai progetti gestiti da strutture formative accreditate ai sensi del DM n. 166/2001 e ai sensi delle disposizioni regionali. In tal caso potrebbe essere fatto valere c/o il prestatore l'elemento di conoscenza e affidabilità del soggetto garante al fine di una riduzione delle tariffe applicate.

Da un punto di vista strettamente operativo, l'AdG che intende stipulare delle polizze fideiussorie a garanzia degli anticipi concessi potrebbe:

- prevedere nei propri dispositivi che la spesa per la fideiussione, sostenuta direttamente dalla P.A., sia imputata nei singoli Assi sulla base del numero di progetti collegati finanziati nell'Asse stesso.
- imputare ai singoli progetti un costo fisso (predeterminato) o proporzionato al costo del progetto con riferimento ad un parametro definito a monte (ad es.: la tipologia, la durata del corso, altro). In tal caso il costo sostenuto dall'AdG è ripartito in quota parte sui singoli progetti e non rimborsato al beneficiario in quanto non effettivamente sostenuto.
- altro.

7. RECUPERI

7.1 Contesto e sfera di applicabilità

Ai fini del presente Vademecum è opportuno, in via preliminare, operare una distinzione tra *recuperi* che afferiscono esclusivamente al rapporto tra Amministrazione e beneficiario e quelli che riguardano invece il rapporto tra Stato membro e Commissione Europea.

In considerazione di ciò, si evidenzia, come previsto dal CDRR 05-0012-01⁸, che l'obbligo di recupero a favore della Commissione si configura unicamente in caso di restituzioni (recupero dal beneficiario) **derivanti da irregolarità** ed afferenti importi **già certificati** alla Commissione. In assenza di questi due requisiti si configurano altre fattispecie che andranno trattate diversamente a seconda del caso.

7.2 Restituzione di importi connessi ad irregolarità

Ai sensi dell'art. 2, comma 7, del Regolamento (CE) n. 1083/06, l'irregolarità viene definita come *“qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale”*.

La comunicazione delle irregolarità spetta all'organo decisionale competente in materia, che deve valutare se procedere o meno a dare comunicazione dell'irregolarità agli organismi nazionali e comunitari previsti, a seconda della gravità del caso (presenza o meno del sospetto di frode), e qualora ne ricorrano i presupposti.

Prima di procedere alla comunicazione è da ritenere, infatti, indispensabile una valutazione dei fatti emersi e degli elementi rilevati nel corso dei controlli, che induca a ritenere accertata l'esistenza dell'irregolarità. Tale valutazione sarà compiuta dagli organi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie, i quali, una volta ricevuto un atto o una segnalazione per un caso di sospetta irregolarità o frode, verificheranno senza ritardo che gli elementi in esso indicati siano di consistenza tale da rendere *prima facie* fondata l'ipotesi della avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario.⁹

In presenza di spese “irregolari”, la procedura da attivare è differente a seconda che le stesse abbiano formato o meno oggetto di certificazione alla Commissione.

7.2.1 Spese irregolari certificate alla Commissione (recupero in senso stretto ai sensi degli art. 61 lett. (f) e 70.1 lettera b) del Regolamento (CE) n. 1083/06).

⁸ CDRR/05/0012/01 avente ad oggetto “Orientamenti in materia di deduzione degli importi recuperati dalla successiva dichiarazione delle spese e domanda di pagamento e di compilazione della relativa appendice ai sensi dell'art. e dell'allegato II del reg. CE 438/01” richiamato dalla nota della Ce n.550 del 22/01/07 avente ad oggetto “Fornitura di informazioni sui recuperi e soppressioni di cofinanziamenti concessi dai fondi strutturali e sensibilizzazione dei beneficiari ai controlli ed al rischio di soppressione”.

⁹ Ai sensi della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento politiche europee, del 12 ottobre 2007, relativa alle Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario.

Nel caso in cui la spesa oggetto di irregolarità sia già stata certificata alla Commissione Europea, si rientra pienamente nelle procedure previste dai Regolamenti comunitari.

In tal caso, l'Organismo responsabile dà avvio alle procedure di recupero nei confronti del beneficiario delle somme irregolari e fornisce le necessarie informazioni all'Autorità di Certificazione, la quale provvede all'inserimento dell'importo nel registro debitorio, in adempimento a quanto previsto dall'art. 61 letteraf) del Regolamento (CE) n. 1083/06. Una volta avvenuto il recupero con restituzione delle somme irregolari, l'importo recuperato dal beneficiario deve essere restituito alla Commissione deducendolo dalla dichiarazione di spesa, maggiorato, se del caso, degli interessi di mora, e dovrà essere inserito nella dichiarazione annuale relativa agli importi recuperati, ritirati ed ai recuperi pendenti ai sensi dell'art. 20 e dell'allegato XI del Regolamento (CE) n. 1828/06.

Come previsto dal CDRR 05-0012-01 tale procedura è obbligatoria sia nel caso in cui l'irregolarità sia stata comunicata, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1681/94 e s.m.i., all'organismo preposto (Olaf), sia nel caso in cui la comunicazione non sia dovuta (ad es. importi irregolari sotto soglia).

7.2.2 Spese irregolari non certificate alla Commissione

Le operazioni connesse con la restituzione dell'importo non investono l'Autorità di Certificazione, ma vengono gestite esclusivamente a livello di bilancio regionale, attraverso escussione della polizza fidejussoria, compensazione o emanazione di provvedimenti di richiesta di rimborso.

7.3 Restituzione di importi non connessi ad irregolarità

Tale tipologia, come sopra evidenziato, non attiva il recupero a favore della Commissione: le somme vengono restituite dal beneficiario e gestite a livello amministrativo interno, senza che ne venga dato conto alla Commissione nella relazione annuale sugli importi recuperabili ai sensi dell'art. 20, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1828/06, né nel registro debitorio ai sensi dell'art. 61, lett. f, del Regolamento (CE) n. 1083/06. Tuttavia, qualora l'importo restituito afferisca a spese già certificate alla Commissione, l'Autorità di certificazione dovrà procedere comunque ad effettuare una correzione della dichiarazione di spesa, deducendo l'importo indebito.

In ogni caso l'Autorità di Gestione deve avere traccia delle procedure di rimborso attivate.

7.4 Soppressioni (importi ritirati)

Tale tipologia si configura nel caso in cui l'Autorità responsabile decida di eliminare, in via cautelativa, la spesa irregolare dal Programma, **prima dell'effettivo recupero** dell'importo dal beneficiario, (ossia prima dell'avvenuta restituzione della somma irregolare) al fine di destinare le risorse comunitarie ad altre operazioni.

In tal caso l'Autorità di Certificazione deduce l'importo irregolare dalla successiva dichiarazione di spesa e ne dà comunicazione alla Commissione, per il tramite del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato IGRUE, nella dichiarazione annuale relativa agli importi recuperati e ritirati ed ai recuperi pendenti ai sensi dell'art. 20 e dell'all. XI del Regolamento (CE) n. 1828/06.

La restituzione (ossia il recupero nei confronti del beneficiario) sarà gestita successivamente a livello di bilancio regionale, tramite, a seconda del caso, escussione di polizza fidejussoria, compensazione degli importi, oppure emanazione di provvedimenti di richiesta di rimborso.

7.5 Applicazione del tasso di interesse di mora

L'art. 155 del Regolamento (CE-Euratom) n. 1605/2002 prevede che le disposizioni relative alla formazione ed all'esecuzione del bilancio generale si applicano anche alle spese effettuate dai servizi e organismi di cui alla normativa sui Fondi Strutturali e agricole di preadesione. Ne deriva pertanto che il campo di applicazione e le condizioni alle quali gli interessi di mora sono dovuti, nonché i tassi d'interesse da applicare sono quelli stabiliti dall'art. 86 del Regolamento n. 2342/2002 (regolamento di attuazione del Regolamento (CE Euratom) n. 1605/2002), come modificato dal Regolamento n. 1248/2006. Tale articolo dispone:

1. "Fatte salve le disposizioni specifiche risultanti dall'applicazione delle normative settoriali specifiche, ogni importo esigibile non rimborsato alla data di scadenza di cui all'articolo 78, paragrafo 3, lettera b), produce interessi a norma dei paragrafi 2 e 3 del presente articolo.

2. Il tasso d'interesse da applicare agli importi esigibili non rimborsati alla data di scadenza di cui all'articolo 78, paragrafo 3, lettera b), è quello applicato dalla Banca centrale europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento, quale è pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, serie C, in vigore il primo giorno di calendario del mese della data di scadenza, maggiorato di:

a) sette punti percentuali, se il debito deriva da un contratto di appalto di forniture o di servizi di cui al titolo V;

b) tre punti percentuali e mezzo in tutti gli altri casi.

3. L'importo degli interessi è calcolato con decorrenza dal giorno di calendario successivo alla data di scadenza di cui all'articolo 78, paragrafo 3, lettera b), che è indicata anche nella nota di addebito, sino al giorno di calendario nel quale il debito è rimborsato integralmente".

La normativa comunitaria sopra riportata conferma quindi l'applicazione degli interessi di mora in caso di importi non rimborsati alla scadenza stabilita e detta chiare disposizioni per determinare il relativo tasso di interesse moratorio.

Quest'ultimo infatti dovrà corrispondere al tasso applicato dalla Banca Centrale Europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie C) in vigore il primo giorno di calendario del mese della data di scadenza maggiorato di sette punti percentuali (se il debito deriva da un contratto di appalto di forniture o di servizi) o di tre punti percentuali e mezzo (in tutti gli altri casi).

Alla luce del principio di assimilazione è possibile individuare e stabilire il termine di scadenza da cui far decorrere l'applicazione degli interessi di mora derivanti dalla succitata normativa comunitaria, in analogia (ed in sintonia) con quanto stabilito a livello nazionale, ovvero a decorrere dal 1° giorno successivo alla scadenza dei 60 giorni previsti dai dispositivi in materia di riscossione esattoriale.

7.6 Fasi procedurali per il recupero delle quote comunitarie e nazionali

Le tappe principali della procedura di recupero (quota Fondo Sociale Europeo) possono essere così sintetizzate:

- L'Organismo responsabile del recupero (Autorità di Gestione, Organismo Intermedio, ecc.) emette un provvedimento di recupero della quota capitale, maggiorata degli interessi legali maturati dalla data di erogazione della somma stessa alla data di restituzione (art. 17 l. 144/99 e s.m.i.). Per permettere l'esatto computo della quota interesse da restituire, l'organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse e le relative modalità di calcolo;

- La restituzione dell'importo dovuto (quota capitale più la quota interesse legale) deve avvenire entro 60 giorni dalla richiesta;
- Se il debitore non adempie alla restituzione entro la scadenza stabilita, l'amministrazione competente chiederà gli interessi di mora sulla quota capitale, a partire dalla scadenza del termine, in aggiunta agli interessi legali precedentemente maturati (anche in questo caso l'organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse di mora e le relative modalità di calcolo per il corretto computo degli interessi da restituire);
- A seguito della restituzione da parte del debitore, la quota capitale, comprensiva degli interessi di mora (se ed in quanto dovuti), verrà rimborsata alla Commissione europea, mentre l'Amministrazione tratterà la quota di interessi legali maturati (che saranno utilizzati per gli scopi del programma come sopra evidenziato).

Resta inteso che rispetto alle somme recuperate è necessario rettificare ai sensi delle disposizioni comunitarie, le successive dichiarazioni di spesa e domanda di pagamento presentate e di fornire informazioni sui recuperi effettuati nella dichiarazione annuale relativa agli importi recuperati, ritirati ed ai recuperi pendenti ai sensi dell'art. 20 e dell'all. XI del Regolamento (CE) n. 1828/06.

Analogamente alle procedure di Fondo Sociale Europeo, anche per il Fondo di Rotazione, di cui alla legge n. 183/1987, si riportano in sintesi le seguenti fasi:

- L'Organismo responsabile del recupero (Autorità di Gestione, Organismo Intermedio, ecc.) emette il provvedimento di recupero della quota capitale, maggiorata degli interessi calcolati al tasso ufficiale di riferimento in vigore nel periodo intercorso tra la data di erogazione della somma stessa e la data di restituzione. Per consentire il corretto calcolo degli interessi, l'Organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse e le relative modalità di calcolo;
- La restituzione dell'importo dovuto (quota capitale più la quota interesse) deve avvenire entro 60 giorni dalla richiesta;
- Se il debitore non adempie alla restituzione entro la scadenza stabilita, l'amministrazione competente richiederà, in aggiunta agli interessi calcolati al tasso ufficiale di riferimento precedentemente maturati, gli interessi di mora¹⁰ sulla quota capitale a partire dalla scadenza del termine, fino alla data di restituzione (anche in questo caso l'organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse di mora e le relative modalità di calcolo per il corretto computo degli interessi da restituire);
- A seguito della restituzione da parte del debitore, la quota capitale, comprensiva di tutti gli interessi maturati, diversamente da quanto avviene per la quota del FSE, verrà rimborsata al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, ai sensi dell'art. 6 della Legge n. 183/87, nonché ai sensi di quanto previsto dall'art. 11 del Regolamento di esecuzione della legge suddetta approvato con DPR n. 568/1988.

7.7 Individuazione della data di erogazione e della data di recupero

All'interno del complesso procedimento di erogazione che vede coinvolti diversi organi dell'amministrazione, è possibile individuare come data di erogazione il momento dell'ordine di liquidazione materiale (per es. bonifico) dell'importo da parte del contabile a ciò preposto, in quanto con tale atto ed in tale momento l'Amministrazione perde la disponibilità materiale dello stesso importo.

¹⁰ Poiché a livello nazionale non è predeterminato il tasso di interesse di mora direttamente applicabile a tale specifica fattispecie, appare ragionevole, in virtù del principio di assimilazione, prevedere l'applicazione dello stesso saggio di interesse previsto per il recupero delle quote comunitarie.

Viceversa, la data di restituzione è individuabile nella data indicata come valuta contabile dell'ordine di liquidazione materiale effettuato dall'ente.

7.8 Modalità di calcolo

Il calcolo degli interessi per il recupero delle somme indebitamente pagate dovrà avvenire con il metodo semplice. Tali interessi inoltre, saranno calcolati sulla base di un anno di 365 giorni per il numero effettivo dei giorni trascorsi.

8. TRANSNAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ

Ai fini del riconoscimento della spesa degli interventi interregionali e transnazionali, risulta di particolare rilevanza il principio di “riferibilità”.

Un riferimento a tale principio è rinvenibile nella nota della Commissione (DG Occupazione Prot. N. 004547 di data 21.03.07) “ [...] *preme richiamare l'attenzione delle Autorità di gestione sul fatto che ai fini dell'ammissibilità le attività finanziate devono produrre un beneficio per i territori titolari delle risorse utilizzate. [...]*”.

Un costo è “riferibile” ad un PO nella misura in cui attenga a linee di intervento a valere sul PO medesimo ed i cui benefici siano ad esso riconducibili, a prescindere dal luogo di realizzazione delle azioni, di emissione del titolo di spesa e di conservazione dello stesso.

Fatte salve le disposizioni comunitarie in materia di ammissibilità e il rispetto del principio di riferibilità sopra menzionato, le modalità di riconoscimento della spesa sono definite nei protocolli d'intesa e/o nei dispositivi di riferimento per le operazioni di cui al presente paragrafo. Per quanto non definito trova applicazione il principio generale di reciprocità in base al quale valgono le norme dello Stato in cui si realizza l'azione.

Inoltre il rapporto giuridico fra capofila e partner o fra partner (regolato con protocollo, con convenzione o altro accordo) condiziona il livello a cui la spesa deve essere giustificata.

Qualora il protocollo o la convenzione lo preveda, è possibile procedere ad una certificazione pro quota delle spese.

9. UTILIZZO DELLA FLESSIBILITÀ di cui all’art. 34.2 del reg. (CE) 1083/06

9.1 Riferimenti normativi e documenti di programmazione

L’art. 34.2 del Regolamento (CE) 1083/06 “specificità dei Fondi” recita: *“Fatte salve le deroghe previste nei Regolamenti specifici dei Fondi, sia il FESR che il FSE possono finanziare, in misura complementare ed entro un limite del 10% del finanziamento comunitario di ciascun asse prioritario di un Programma operativo, azioni che rientrano nel campo di intervento dell’altro Fondo, a condizione che esse siano necessarie al corretto svolgimento dell’operazione e ad essa strettamente collegate”*.

A tale indicazione si aggiunge il disposto degli artt. 3.7 e 11.4 del Regolamento n. 1081/06 (sul Fondo sociale europeo) che, rispettivamente, prevedono:

“In deroga all’art. 34.2 del Regolamento (CE) 1083/06, il finanziamento di misure intese a conseguire la priorità “inclusione sociale” [...] che rientrano nel campo di applicazione del Regolamento (CE) n. 1080/06 del 5 luglio 2006, relativo al FESR, può essere portato al 15% dell’asse prioritario interessato” e “ le norme di ammissibilità enunciate all’art. 7 del Regolamento (CE) n. 1080/06 si applicano alle azioni cofinanziate che rientrano nel campo di applicazione dell’art. 3 del suddetto Regolamento”.

Si tratta, così come chiarito dai servizi della Commissione Europea in una nota esplicativa, di una “opzione offerta agli Stati Membri e alle Autorità di Gestione per facilitare l’attuazione dei PO monofondo; essa non implica in alcun modo un ritorno alla logica plurifondo in quanto l’intento è specificamente quello di consentire il limitato finanziamento di operazioni, progetti o parti di progetto che pertengono all’altro Fondo”¹¹.

I Programmi Operativi cofinanziati dal FSE contengono, negli assi prioritari, la seguente frase: *“Al fine di aumentare l’efficacia degli interventi programmati, in un quadro di coerenza con la strategia regionale complessiva e con le condizioni previste dal POR FESR, l’Autorità di gestione FSE potrà fare ricorso al principio di complementarietà tra i fondi strutturali di cui all’art. 34 del Regolamento (CE) 1083/06 e finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, nei limiti e alle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% (15% in “inclusione”) del contributo comunitario del presente asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell’operazione e ad essa direttamente legate”*.

Nel capitolo dedicato alle *Modalità di attuazione* dei PO, è invece presente questa previsione: *“Il ricorso alla complementarietà tra i Fondi strutturali avverrà, nei limiti delle condizioni previste dal POR FESR, nel rispetto di quanto previsto dal campo di intervento del FSE e del FESR integrando le missioni dei due fondi. Le Autorità di gestione dei POR FESR e FSE definiranno modalità operative di coordinamento specifiche all’applicazione della complementarietà tra i Fondi strutturali. In particolare, l’autorità di gestione del presente POR informerà, preventivamente e nel corso dell’attuazione degli interventi attivati ai sensi del presente paragrafo, l’Autorità di Gestione del POR FESR. Il Comitato di Sorveglianza viene inoltre informato periodicamente sul ricorso alla complementarietà tra Fondi strutturali. L’Autorità di Gestione è responsabile dell’avvenuto rispetto alla chiusura del Programma delle soglie fissate dall’art. 34 del Regolamento (CE) n. 1083/2006”*.

¹¹ The functioning of flexible financing (cross financing) – Information note n. 56 - distribuita nel corso della riunione del Gruppo Tecnico Fondo Sociale Europeo, Lisbona 24 ottobre 2007

9.2 Limiti e condizioni

Le principali condizioni di utilizzo della clausola di flessibilità sono poste dai regolamenti comunitari, in particolare :

- limite finanziario (10% delle risorse disponibili in tutti gli assi e 15% nell’asse dedicato all’inclusione sociale);
- diretto collegamento con l’operazione cofinanziata dal Fondo;
- necessità ai fini del corretto svolgimento dell’operazione FSE;
- rispetto dei limiti di ammissibilità del Regolamento FESR.

Per quanto riguarda la percentuale, il 10% e il 15% costituiscono il valore massimo ammissibile, pertanto, in ciascun asse prioritario sarà possibile finanziare interventi nell’ambito di un range compreso fra 0% e 10% (o 15%), secondo le necessità e le valutazioni dell’AdG.

Le azioni finanziate comunque devono sempre “riflettere il contesto e i contenuti delle operazioni del Fondo principale, (nel caso di specie quindi del FSE), gli obiettivi dei PO e gli assi prioritari”.

In merito alle spese ammissibili, fermo restando che anche per il FESR i Regolamenti prevedono una netta distinzione del campo di intervento fra gli obiettivi CONV e CRO, ai sensi dell’articolo 7 del regolamento n. 1080/06 non potranno comunque essere finanziati:

- a) gli interessi passivi;
- b) l’acquisto di terreni per un importo superiore al 10% della spesa totale ammissibile per l’operazione considerata. In casi eccezionali e debitamente giustificati l’autorità di gestione può autorizzare una percentuale più elevata per operazioni a tutela dell’ambiente;
- c) la disattivazione di centrali nucleari;
- d) l’imposta sul valore aggiunto recuperabile.

L’ulteriore requisito richiesto dai PO è invece la coerenza

- con la strategia regionale complessiva e
- con le condizioni previste dal POR FESR.

Il primo elemento mira a garantire, in un’ottica di integrazione degli interventi, che l’utilizzo dei fondi sia sempre fortemente connesso al disegno complessivo di programmazione regionale, mentre il secondo rimarca la necessità di rispettare le condizioni di attuazione previste dall’altro PO.

Le condizioni di attuazione sono, da un lato, le previsioni inerenti il rispetto della normativa comunitaria, in particolar modo in tema di appalti e di tutela della concorrenza (aiuti di stato) e, dall’altro lato, le norme in materia di ammissibilità delle spese, nello specifico quanto disposto dal DPR n. 196 del 3 ottobre 2008 in riferimento al FESR.

L’identificazione di alcuni possibili ambiti di utilizzo del *cross-financing* all’interno di diversi PO, non implica che possano essere attuate le sole azioni inserite nel Programma in quanto anch’esse sono da considerarsi esemplificative e non esaustive.

La flessibilità è utilizzabile in tutti gli assi prioritari, compreso quello dedicato all’Assistenza tecnica.

Trattandosi di un’opzione innovativa le cui possibilità di applicazione saranno esplorate con il progredire dell’attuazione, è possibile il ricorso alla flessibilità anche nel caso in cui l’AdG non lo abbia esplicitamente previsto in tutti gli assi.

Non sarà necessario comunque avviare una procedura di modifica del PO dal momento che questo caso non rientra in quelli previsti all’art. 33 “revisione dei Programmi operativi” del Reg. (CE) 1083/06 e sarà trattato alla stregua di una modifica non sostanziale.

9.3 Aspetti e procedurali

L’applicazione dell’opzione del “cross-financing” non incide sulle procedure di affidamento, le quali saranno selezionate di volta in volta dall’AdG o dall’OI in base alla tipologia di operazione da finanziare.

L’Autorità di Gestione del FSE o l’Organismo Intermedio competente avvieranno tutte le procedure di affidamento, comprese quelle riguardanti le azioni che ricadono nella flessibilità ossia nel campo di intervento del FESR, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

Nello specifico, sotto il profilo strettamente procedurale, dal momento che le azioni in questione si giustificano per il fatto di essere necessarie alla efficace implementazione di un’operazione cui sono direttamente e strettamente collegate, in caso di appalto si potrà prevedere un’unica gara.

In caso invece di concessione di sovvenzioni pubbliche si avrà una sola erogazione di sovvenzione per l’intera operazione comprese le azioni che rientrano negli ambiti del FESR.

Queste ultime, alla stregua di quelle ricadenti nell’ambito FSE, saranno sottoposte a tutte le norme e le procedure di controllo e saranno verificate dagli auditori del Fondo con il quale sono finanziate.

Le azioni cofinanziate che ricadono nell’ambito della flessibilità dovranno essere chiaramente identificabili e l’AdG ne garantisce la tracciabilità; questo tipo di dati dovrà essere accessibile per la sorveglianza, il monitoraggio e il controllo, ai fini delle verifiche del rispetto del limite massimo del 10% o del 15%.

La dimostrazione del rispetto di tali limiti va effettuata solo alla chiusura del PO; qualora le azioni cofinanziate ricadenti nel campo di applicazione dell’altro fondo eccedano il tetto fissato, sarà necessario operare una correzione finanziaria.

Al fine di non incorrere nel rischio di correzioni, l’AdG può mettere in campo idonee ed efficaci modalità per la verifica dell’ammontare di risorse attivabili nel campo di intervento dell’altro Fondo. Così ad esempio, l’AdG potrà prevedere nell’avviso pubblico o nel bando di gara una percentuale di risorse per interventi ricadenti nel campo di applicazione dell’altro Fondo. Non è comunque necessario che l’ammontare corrisponda al 10% o del 15% in ogni avviso.

Ai fini della verifica del rispetto delle soglie fissate (10% e 15%), l’AdG garantisce, per ciascuna operazione eventualmente composta da un gruppo di progetti, l’identificazione dei progetti in ambito FESR e il conseguente ammontare finanziario.

Laddove un’operazione per la quale venga richiesto un finanziamento preveda parti o fasi che pertengono prevalentemente al campo di intervento dell’altro Fondo, al fine di garantire l’opportuna distinzione, tali parti o fasi possono essere individuate all’inizio e pertanto considerate nel 10% o del 15%.

Per quanto attiene alle informative periodiche sul tema, secondo le previsioni dei PO, l’AdG titolare del PO FSE informerà preventivamente e nel corso dell’attuazione (e viceversa) l’AdG del POR FESR; verranno inoltre fornite informazioni in occasione dei Comitati di Sorveglianza e nei Rapporti annuali di esecuzione nei quali è previsto, all’interno della sezione relativa all’analisi qualitativa, un apposito spazio per la trattazione. E’ inoltre prevista la compilazione di una tabella finanziaria che evidenzia separatamente le spese ricadenti in ambito FESR.

9.4 Esempi di utilizzo della flessibilità

Creazione di impresa

Un’operazione a sostegno della creazione d’impresa può aumentare le proprie probabilità di successo se completata da azioni rientranti nell’ambito di applicazione FESR. Si pensi, ad esempio, alle seguenti azioni di sostegno alla creazione di impresa già ammissibili alla spesa del FSE:

- la formazione (propedeutica alla futura attività imprenditoriale)
- le consulenze (fiscali, contabile, legale)
- le spese per la costituzione d’impresa (fideiussioni, assicurazioni, parcelle)
- affitto e ammortamento attrezzature ed immobili
- accompagnamento (docenza personalizzata su marketing, commercializzazione, ecc.)

Ad esse si possono unire in funzione complementare alcune azioni o spese ammissibili rientranti nel campo FESR al fine di assicurare il maggior successo dell’operazione o progetto quali ad esempio:

- l’acquisto di immobili e mobilio;
- l’acquisto di attrezzature;
- l’acquisizione da fonti esterne di brevetti, know-how, diritti di licenza e altri diritti di proprietà intellettuale

Centro per l’impiego

Nell’ambito dell’asse prioritario dedicato all’Occupabilità, l’AdG o l’OI potrebbe mettere a disposizione risorse per il miglioramento dei servizi per l’impiego.

In particolare, ad esempio, potrebbero rendersi necessari interventi di adeguamento infrastrutturale dei centri stessi in un’ottica di abbattimento di barriere architettoniche. A tale scopo potranno essere ammesse spese per l’esecuzione di lavori, per la realizzazione di impianti, per l’acquisto di mobilio.

Servizi all’infanzia

Al fine di aumentare l’efficacia delle misure volte alla conciliazione fra vita lavorativa e vita familiare nell’ambito dell’asse adattabilità potrebbe essere fornito sostegno finanziario alle imprese nell’ambito di un’azione di sistema finalizzata a nuove e migliori forme organizzative del lavoro per la costruzione di servizi di assistenza all’infanzia. Nello specifico potranno essere cofinanziate spese per l’adeguamento dei locali alla funzione educativa-ricreativa, l’acquisto di mobilio e di eventuali attrezzature.

10. STRUMENTI DI INGEGNERIA FINANZIARIA

Nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 44 del Regolamento (CE) 1083/2006 relativo agli strumenti di ingegneria finanziaria e delle specifiche disposizioni degli artt. 56 e 78 in materia rispettivamente di ammissibilità e dichiarazione di spesa e degli artt. 43-46 del Regolamento (CE) 1828/2006¹², sono ammissibili i costi delle operazioni volte a costituire o implementare specifici Fondi, finalizzati in particolare:

- all'erogazione di prestiti o microcrediti¹³ per supportare l'autoimprenditorialità di soggetti in condizioni di disagio sociale e per sostenere micro¹⁴ e piccole imprese in difficoltà finanziarie;
- alla prestazione di garanzia a copertura di eventuali perdite (capitale ed interessi) su specifici prestiti erogati da intermediari finanziari a favore di determinati soggetti, in particolare microimprese, PMI o imprese di nuova costituzione;

Tali operazioni rispondono, in particolare, alla necessità di contribuire efficacemente al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- aumentare l'efficacia, l'efficienza, la qualità e l'inclusività delle imprese;
- sostenere la regolarizzazione del mercato del lavoro;
- migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere;
- sviluppare percorsi di integrazione e migliorare l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro;
- aumentare la flessibilità della gestione del Fondo Sociale Europeo attraverso la costituzione di fonti finanziarie durevoli e "rotative" che si rigenerano con la restituzione delle risorse impiegate;
- effetto leva: possibilità di attirare altri fonti di finanziamento (BEI, fondi nazionali, fondi regionali, finanziamenti bancari, ecc.).

Nel rispetto del quadro regolamentare esistente, si rappresentano di seguito i principali attori che generalmente intervengono nella realizzazione delle operazioni e i principali compiti in capo a ciascuno di essi:

- Autorità di Gestione del Programma Operativo di Fondo Sociale Europeo.
Individua gli ambiti di priorità su cui intervenire e definisce la strategia degli interventi stabilendo finalità, contenuti e destinatari (es. cooperative sociali, microimprese, lavoratori svantaggiati ecc.) in coerenza con gli obiettivi del Programma Operativo e con i fabbisogni del territorio. L'Autorità di Gestione individua, inoltre, il Gestore del Fondo secondo una delle procedure di cui all'art. 44 del Regolamento (CE) 1083/2006 e stipula l'accordo con tale Gestore nel rispetto delle pertinenti indicazioni di cui agli articoli 43 e 44 del Regolamento (CE) 1828/2006.
- Gestore del Fondo.
Mediante una procedura di gara/invito a manifestare interesse, seleziona gli intermediari finanziari che materialmente erogheranno i crediti e/o le garanzie e le relative proposte

¹² Appare anche utile richiamare le note della Commissione Europea COCOF/07/0018/01-EN del 16 Luglio 2007 e COCOF 08/0002/03-EN del 22 dicembre 2008 sulla corretta applicazione delle norme in materia di strumenti di ingegneria finanziaria.

¹³ si assume quale "microcredito" un prestito inferiore a 25.000 euro come definito dalla raccomandazione della Commissione n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003. La nozione di "micro finanziamento" è inoltre riscontrabile nella Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di micro finanziamento per l'occupazione e l'integrazione sociale (strumento di micro finanziamento Progress) - COM(2009) 340 def.

¹⁴ La Raccomandazione della Commissione n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003, pag. 36, definisce "microimpresa" un'impresa che occupa meno di 10 persone, comprese le attività a titolo individuale e il cui fatturato annuo e/o totale di bilancio non supera 2 milioni di euro.

operative-finanziarie (queste ultime prendono in considerazione, a titolo esemplificativo, la capillarità nella copertura del territorio, le modalità di valutazione dei destinatari degli interventi finanziari, i tempi di istruttoria/erogazione dei finanziamenti, le azioni di promozione dell'intervento, alcuni parametri economico-finanziari quali il TAEG/ISC previsto, ecc.). Il Gestore del Fondo cura, inoltre, il monitoraggio fisico e finanziario degli interventi finanziati, contribuisce all'informazione e pubblicizzazione delle opportunità offerte dal Fondo e provvede a fornire le informazioni e i dati di realizzazione fisica e finanziaria all'Autorità di Gestione.

- Intermediari finanziari.

Concedono i prestiti/microcrediti e/o le garanzie in favore dei destinatari a seguito di apposita procedura (es. a sportello) adeguatamente pubblicizzata che dia evidenza della documentazione richiesta e degli elementi oggetto di valutazione.

Gli intermediari finanziari, inoltre, nel rispetto delle condizioni stabilite nel contratto/accordo stipulato con il Gestore del fondo sono tenuti a fornire a quest'ultimo le informazioni e i dati riguardanti le richieste di finanziamento pervenute e gli esiti delle relative istruttorie, gli interventi finanziari erogati, le eventuali escussioni delle garanzie fornite e gli eventuali recuperi a seguito di dette escussioni, e così via.

Ai sensi dell'art. 78, comma 6 del Regolamento (CE) n. 1828/2006 la dichiarazione di spesa da parte dell'Autorità di Gestione include le spese totali sostenute per costituire i fondi o per contribuire ad essi.

Ai fini dell'ammissibilità della spesa, alla conclusione del periodo di attuazione dell'operazione alle spese già certificate alla Commissione Europea devono corrispondere:

- gli importi versati dal Fondo per l'erogazione di microcredito/prestiti;
- il totale delle garanzie fornite;
- i costi di gestione ammissibili nei limiti stabiliti dall'art. 43 del Regolamento (CE) 1828/2006.

Per entrambi gli strumenti finanziari individuati, ai fini dell'ammissibilità della spesa è necessario prevedere la tracciabilità dell'utilizzo delle risorse finanziarie erogate. Ad esempio attraverso:

- idonea documentazione di assegnazione dei prestiti/microcrediti/garanzie da parte degli intermediari finanziari ai destinatari;
- il progetto alla base del prestito/microcrediti/garanzie concesse;
- report sulle eventuali visite realizzate dall'intermediario finanziario presso le sedi dei destinatari dei prestiti/microcrediti/garanzie;
- eventuale iscrizione alla camera di commercio, partita Iva, statuto sociale.

Tenuto conto che si opera nell'ambito di sovvenzioni rimborsabili, per l'ammissibilità della spesa certificata non assume rilevanza e quindi non devono essere richiesti giustificativi di spesa, a livello dei soggetti destinatari, dell'impiego delle risorse erogate dagli Intermediari Finanziari.

Qualora gli interventi finanziari previsti venissero erogati nell'ambito dei cosiddetti *aiuti de minimis* si richiama l'attenzione al rispetto delle disposizioni del Regolamento (CE) 1998/2006.

Lo stato di attuazione delle operazioni di ingegneria finanziaria e i relativi risultati saranno oggetto di comunicazione periodica al Comitato di Sorveglianza.

Riferimenti bibliografici

Elenco dei principali dispositivi normativi e dei documenti di sintesi di buone prassi comuni e/o condivisi dalle Regioni a cui si è fatto riferimento nella stesura del “*Vademecum per l’ammissibilità della spesa al FSE*”:

- Pacchetto dei regolamenti comunitari per la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013;
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 196 del 3 ottobre 2008 (GU n. 294 del 17/12/2008) relativo al “Regolamento di esecuzione del Reg. (CE) n.1083/2006 recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione” in materia di ammissibilità della spesa;
- Principi generali di contabilità e di revisione internazionali e nazionali;
- Nota della Commissione europea sulle semplificazioni (cfr. allegato 2 e 3);
- Codice unico dei contratti;
- Legge 241/90 – nuove norme sul procedimento amministrativo;
- Regolamento (CE) n. 800/2008 del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria);
- Nota della Commissione europea CDRR/05/0012/01/EN del 26 gennaio 2007 – Guidance on deductions of recoveries from next statement of expenditure”.

Allegato 1: Esempio di Conto economico preventivo e consuntivo

Introduzione

Prendendo spunto dall'esperienza della passata programmazione del FSE, si riporta a titolo esemplificativo lo schema di Conto economico utilizzabile per la preventivazione e consuntivazione dei costi relativi alle attività che compongono un'operazione o un progetto finanziato dal FSE, realizzabile, in linea di massima, in regime concessorio.

Lo schema è stato predisposto mutuando i principi di redazione del bilancio d'esercizio, e nello specifico del conto economico, del Codice Civile. Quindi, nella prima sezione (A) dedicata ai ricavi è esposto il contributo pubblico totale, nella seconda (B) sono riportati, invece, i costi diretti dell'operazione o del progetto, suddivisi per macrocategorie di spesa che fanno riferimento ad una convenzionale classificazione logica e/o cronologica dei costi sostenuti in fase di ideazione, avvio, realizzazione e conclusione dell'operazione finanziata. Una terza sezione (C) è poi dedicata all'indicazione di costi indiretti, sostenuti dal soggetto beneficiario (in caso di sovvenzioni) nel periodo di durata dell'operazione.

Il totale dei costi dell'operazione o del progetto esposti a preventivo e a consuntivo è dato dalla somma delle sezioni B e C.

In riferimento alle sezioni B e C, per ciascuna delle rispettive macrocategorie, si presenta un elenco esemplificativo delle voci analitiche di costo che si riferiscono a singole azioni o attività che compongono l'operazione o il progetto. L'elenco proposto, che può riguardare anche operazioni non tradizionalmente finanziate dal FSE (es. formazione), è indicativo e non esaustivo.

Nel caso di ricorso a tale modello di conto economico, pertanto, le Autorità di Gestione potranno indicare ulteriori voci analitiche di costo specifiche e maggiormente riferibili all'operazione o al progetto, oppure inserire nell'ambito delle macrocategorie di spesa [B1-B4, C] la voce "Altro", lasciando al soggetto beneficiario l'indicazione delle pertinenti spese.

ESEMPIO DI CONTO ECONOMICO PREVENTIVO E CONSUNTIVO

A - TOTALE RICAVI (contributo pubblico e cofinanziamento privato)		
B - COSTI DELL'OPERAZIONE O DEL PROGETTO		
B1	Preparazione	
		Indagine preliminare di mercato
		Ideazione e progettazione
		Pubblicizzazione e promozione del progetto
		Selezione e orientamento partecipanti
		Elaborazione materiale didattico
		Formazione personale docente
		Determinazione del prototipo
		Spese di costituzione ATI/ATS
B2	Realizzazione	
		Docenza/Orientamento/Tutoraggio
		Erogazione del servizio
		Attività di sostegno all'utenza svantaggiata: docenza di supporto, ecc.
		Attività di sostegno all'utenza (indennità partecipanti, trasporto, vitto, alloggio)
		Azioni di sostegno agli utenti del servizio (mobilità geografica, esiti assunzione, creazione d'impresa, ecc.)
		Esami
		Altre funzioni tecniche
		Utilizzo locali e attrezzature per l'attività programmata
		Utilizzo materiali di consumo per l'attività programmata
B3	Diffusione risultati	
		Incontri e seminari
		Elaborazione reports e studi
		Pubblicazioni finali
B4	Direzione e controllo interno	
		Direzione e valutazione finale dell'operazione o del progetto
		Coordinamento e segreteria tecnica organizzativa
		Monitoraggio fisico-finanziario, rendicontazione
B - TOTALE COSTI DELL'OPERAZIONE O DEL PROGETTO		
C - COSTI INDIRETTI		
		Contabilità generale (civilistico, fiscale)
		Servizi ausiliari (centralino, portineria, ecc.)
		Pubblicità istituzionale
		Forniture per ufficio
TOTALE COSTO DELL'OPERAZIONE (B+C)		

Allegato 2

Final version of 28/01/2010

COCOF 09/0025/04-EN



EUROPEAN COMMISSION
Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG
ESF, Monitoring of Corresponding National Policies I, Coordination
Audit, controls

Regional Policy DG
Policy Coordination
Audit

**Article 11.3 (b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by
Regulation (EC) No 396/2009**

**Article 7.4 of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by
Regulation (EC) No 397/2009**

Indirect costs declared on a flat rate basis
Flat rate costs calculated by application
of standard scales of unit costs
Lump sums

INTRODUCTION

CHAPTER I: Indirect costs declared on a flat rate basis

CHAPTER II: Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs

CHAPTER III: Lump sums

CHAPTER IV: Common horizontal provisions

ANNEX: Relevant legal provisions

DISCLAIMER:

This is a Document prepared by the Commission services responsible for the structural Funds. Within the limits of applicable Community law, it provides technical guidance to the attention of public authorities, practitioners, beneficiaries or potential beneficiaries, and other bodies involved in the monitoring, control or implementation of the Cohesion Policy on how to interpret and apply the Community rules in this area. The aim of the working document is to provide Commission services' explanations and interpretations of those rules in order to facilitate the implementation of operational programmes and to encourage good practices. However, this guidance is without prejudice to the interpretation of the Court of Justice and the Court of First Instance or evolving Commission decision making practice.

INTRODUCTION

In 2006 an important simplification introduced in the 2007-2013 ESF Regulation¹⁵ allowed the Member States to declare indirect costs (overheads) on a flat rate basis, up to 20% of direct costs of an operation. The simplification of charging flat rates for indirect costs was welcomed by all stakeholders, including the European Court of Auditors.

In its annual report for 2007 the European Court of Auditors has suggested that the majority of errors found in structural actions expenditure are partly due to the complexity of the legal and implementing framework. For this reason it recommended to simplify "*the basis of calculation of eligible cost and making greater use of lump sum or flat rate payments instead of reimbursement of 'real costs'*"¹⁶. The Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities and its implementing rules¹⁷ already allowed such approach for direct management expenditure.

In November 2008 the Commission published the Communication on a European Economic Recovery Plan¹⁸, which called for a stepping-up of investments to stimulate Europe's economy. To this end, the implementation of the Structural Funds should be accelerated. The Commission committed itself to propose a series of measures, aiming *inter alia* "to widen the possibilities for eligible expenditure on a flat rate basis for all the funds"¹⁹.

In this context, the Commission put forward a proposal for amending Article 11 of Regulation (EC) No1081/2006 (ESF Regulation) introducing the possibility of applying flat rate costs calculated by application of standard scales of unit cost and lump sums grants. The proposal was adopted on 26 November 2008. During the negotiations the Commission agreed to extend to ERDF the application of flat rate for indirect costs, standard scales of unit costs and lump sums grants by an amendment of Article 7 of Regulation (EC) No 1080/2006 (ERDF Regulation).

Therefore, the ESF Regulation as amended by Regulation (EC) No 396/2009²⁰ and the ERDF Regulation as amended by Regulation (EC) No 397/2009²¹, include for both Funds the same possibility of applying flat rate for indirect costs, standard scales of unit costs and lump sums.

These provisions are an important step towards simplification. Experience in Member States has shown that a large proportion of the supporting documents inspected by controllers and auditors are needed to justify a minor part of expenditure. This means that a great deal of the human resources and administrative effort involved in the management of the structural funds is absorbed in accumulating and verifying documents, rather than focusing on the achievement of policy objectives. It is expected that the application of the provisions on simplified costs in the framework of the ERDF and the ESF will lighten the administrative burden on beneficiaries and management bodies and will contribute both to a more efficient and correct use of the Funds.

¹⁵ Article 11.3(b) of Regulation (EC) No 1081/2006,

¹⁶ Official Journal of the European Union – C286, Volume 51, 10 November 2008 "Court of Auditors – Annual Report of the Court of Auditors on the implementation of the budget concerning the financial year 2007, together with the institutions' replies", chapter 2, paragraph 42

¹⁷ Article 108a of Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1995/2006, Article 180a of Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 as amended by Regulation (EC, Euratom) No 478/2007

¹⁸ Communication from the Commission to the European Council on A European Economic Recovery Plan, COM(2008) 800 final, 26.11.2008.

¹⁹ Idem footnote 1.

²⁰ OJ L 126, 21.5.2009, p.1

²¹ OJ L 126, 21.5.2009, p.3.

1. PURPOSE OF THE WORKING DOCUMENT

This Working Document was prepared by the Commission services responsible for the Structural Funds in consultation with the members of the ESF Technical Working Group and the Coordination Committee of the Funds (COCOF). It reflects the discussions held with the National Authorities during the COCOF technical seminars on simplified costs (19 February, 23 March, 30 April, and, exclusively for the ETC programmes, 29 June 2009) and in the framework of the seminar "Train the trainers" (9 June 2009).

It provides technical guidance on indirect costs declared on a flat rate basis, on flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs and on lump sums (herein after referred as "simplified cost options"). This working document is to the attention of public authorities, programme managers and auditors, beneficiaries or potential beneficiaries, and other bodies involved in the implementation, management, monitoring and control of the Cohesion policy. The aim of the working document is to provide guidance in order to facilitate the use of simplified costs, where appropriate and to reduce legal uncertainty and financial risk for the beneficiaries.

In parallel, the note encourages good practice thanks to examples aiming at illustrating the main points of implementation and at presenting a few possibilities on how Article 11(3) (b) of Regulation (EC) No 1081/2006 and Article 7(4) of Regulation No 1080/2006 could be implemented. The examples presented in this working document are purely illustrative: their presence does not constitute a requirement or a recommendation to use them in the implementation of the 2007-2013 operational programmes (OPs), even for similar operations.

2. THE NEED FOR AN AUDIT APPROACH

The use of simplified cost options is a concept with important implications for the management and control of the Structural Funds. All actors involved will have to adapt their working methods and practices, in order to achieve the positive effects of simplification, without compromising the legality and regularity of expenditure.

From the audit point of view, the provisions of Articles 11(3)(b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by Regulation (EC) No 396/2009 and 7(4) of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by Regulation (EC) No 397/2009 signify a departure from the principle of real costs. Flat or standard rates and lump sums involve approximations of costs based, for example, on averages and surveys of historical data or market prices. It is inherent in such fixed rates that they may on occasion overcompensate or "undercompensate" the costs incurred for the supported operation. Auditors will have to focus more on outputs rather than on inputs and costs of projects. It is important that Commission auditors make their audit methods as transparent as possible for these new simplified costs, in order to give Member States, namely the managing authorities, certifying authorities, audit authorities, intermediate bodies and beneficiaries, confidence that they can proceed with the application of these concepts without hesitation and uncertainty.

It is equally important that the national audit authorities and the Commission auditors maintain a common approach for the audit of flat rates for indirect costs, standard scales of unit costs and lump sums, in order to ensure uniform treatment when drawing conclusions on the legality and regularity of the declared expenditure. For this reason, Member States' audit authorities are encouraged to use the same audit approach when auditing these simplified cost options.

3. GENERAL PRINCIPLES GOVERNING NATIONAL ELIGIBILITY RULES

For the programming period 2007-2013, eligibility rules are determined at national level subject to the exceptions provided for in the specific Regulations for each Fund (Article 56(4) of Regulation (EC) 1083/2006). They shall cover the entirety of the expenditure declared under the operational programme. Moreover *"the managing authority shall be responsible for managing and implementing the operational programme in accordance with the principle of sound financial management"* (Article 60 of Regulation (EC) No 1083/2006) and has the possibility to apply stricter rules than those set out in the applicable European legal framework.

Therefore, managing authorities should determine and document the eligibility rules for ESF and ERDF operations, at the appropriate level (national, regional, local, by OP), make them available to potential beneficiaries, and indicate all relevant rules in grant decisions²². As part of these rules, the framework for applying article 11.3(b) of Regulation (EC) No 1081/2006 or Article 7.4 of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended should also be set out.

4. A PROVISION RESTRICTED TO GRANTS

The simplified costs options concern only operations and projects²³ implemented in the **form of grants**, for which otherwise the real costs principle is usually applied i.e. all declared expenditure is justified by paid invoices and other accounting documents of equivalent probative value.

Therefore, simplified cost options are not available to operations or projects subject to public procurement contracts²⁴.

4.1 The determination of the exact scope of use of the simplified costs options

Given the variation of what is considered as an operation or a project it is necessary to give some guidance on how to determine the exact scope of use of the simplified costs options.

In the case where the simplified cost options are applicable to the operation, one has to determine if it can be applied to all parts of the operation. This depends on the nature of what is considered as an operation by the Member States. In some Member States an operation consists of and is implemented through a group of projects (the definition depends on the set-up of the operational programmes, supported by the Funds under their respective scope of assistance). In order to assess in which projects of the operation the simplified costs options can be applied, it is necessary to define the projects constituting the operation at the lowest possible scale. If the beneficiary outsources the implementation of some of the projects, in their entirety, via public procurement contracts (training, seminar, personalised support, etc see example 1 below) or all the projects, the simplified cost options cannot be applied to these projects subject to public procurement contracts.

²² For the purpose of this note "Grant decision" should be understood as a general term encompassing all legally binding forms of granting assistance to beneficiaries, which may vary according to the administrative set up of the Member States: grant agreements, grant letters, grant awards etc

²³ An operation is defined as "a project or group of projects selected by the managing authority of the operational programme concerned or under its responsibility according to criteria laid down by the monitoring committee and implemented by one or more beneficiaries allowing achievement of the goals of the priority axis to which it relates" (Article 2(c) of Regulation (EC) No1083/2006)

²⁴ By operations "subject to public procurement contracts" the Commission aims at designating the operations implemented through the award of public contracts in accordance with Directive 2004/18 (including its annexes) or public contracts below the thresholds of the same Directive

4.2 Outsourcing within a project implemented by the beneficiary itself

If the beneficiary implements itself a project (keeping full control on the management and implementation of the project), the simplified costs options are applicable, even if some of the **budget lines or expenditure items** within the project (part of the project execution like cleaning services, external expertise, purchase of furniture, etc) are outsourced.

In the case of flat rate for the indirect costs it should be taken into account that the extent of outsourcing by the beneficiary can have an impact on the proportion of indirect costs. Therefore, Member States should assess the impact that the extent of outsourcing within operations has on the proportion of indirect costs and hence the flat rate. Mitigating measures should be introduced in the methodology. If the extent of outsourced activities has a significant effect on the proportion of indirect costs, the flat rate should either be reduced proportionally to the extent of outsourcing or the flat rate should be applied only to those costs which are not outsourced. However, it may also be that the extent of outsourcing has no effect on the proportion of indirect costs or that this effect is insignificant. In this case no mitigating measures might be needed. The effect of outsourcing should however be analysed (for example on the basis of similar past measures or the previous projects) and should be taken into account when establishing a methodology for the application of the flat rate.

It is important to recall that all operations financed by the structural Funds have to comply with all applicable Community and national rules. The issue of implementing correctly public procurement rules within the project is not linked to the use or not of the simplified costs options. For this reason the audit of operations about the implementation of simplified costs options will focus on elements quoted under paragraph IV.3 of this note without considering the underlying procedures followed by a beneficiary for public contracts²⁵. Nevertheless, horizontal thematic audits on the compliance with rules applicable could analyse also procedures followed for public procurement. With regard to document retention for public contracts under simplified costs, national rules apply.

4.3 Recommended approach for projects outsourced even where beneficiaries belong to categories that are not covered by Directive 2004/18

The Commission services recommend to apply the approach developed above (Point 4.1 applied by analogy. Point 4.2 adhered to in all cases) for projects outsourced, even where beneficiaries belong to categories that are not covered by Directive 2004/18, in order to respect the intention to restrict the simplified cost options to grants.

The examples below illustrate the abovementioned principle:

Example 1: A grant of €20,000,000 is allocated to a public employment service ("beneficiary") to organise, during two years, the re-integration of 5,000 long term unemployed people ("the operation"): this operation will be implemented via several projects: €7,000,000 of personalized support projects implemented directly by the beneficiary, trainings, implemented directly by the beneficiary for €5,000,000 and outsourced via public procurement contracts for the remaining part (€8,000,000). Since the beneficiary is a public entity, training institutions for the part outsourced

²⁵ In the case of flat rate rule for indirect costs, **direct costs** justified on the basis of real costs are not considered as using simplified cost options.

will have to be chosen through the national (and if applicable, Community) “public contract award procedures” and the simplified cost options will not be applicable to this part of the grant. It will be applicable only to an amount of €12,000,000. For the trainings that the beneficiary implements by its own means it is accepted that some of the expenditure items are outsourced and included in the simplified cost options (for example external experts, cleaning services, etc.).

Example 2: A municipality receives a grant of €1,000,000 for the construction of a road. For this the municipality has to award a public work contract of an estimated value of €700,000. In addition the municipality incurs certain related costs of € 300,000 (expropriations, litigation costs, monitoring of the progress on the ground, environmental studies realised by its own staff, campaigns, tests for the reception of the road etc). For the amount of €300,000 of direct costs and insofar as these costs are eligible under the National and EC provisions, simplified costs (eg. indirect costs on a flat rate basis of direct costs) can apply.

CHAPTER I: Indirect costs declared on a flat rate basis

The guidance provided in this chapter (except point 1.6) was discussed and agreed by the ESF Technical Working Group and the European Court of Auditors in July 2006. This guidance is also applicable to ERDF operations. The amendments introduced in the ESF and the ERDF Regulations do not change the implementation of this rule.

Preliminary remarks:

Experience from previous programming periods showed that the justification of indirect costs constituted a high source of risk for beneficiaries, and frequently a disproportionate administrative cost for ESF operations, particularly small projects.

Therefore the Commission proposed **to simplify the administrative and financial file pertaining to grant-assisted ESF operations** in relation to the treatment of indirect costs. In adopting the regulation, the Council welcomed the simplification and agreed on an **option** - not an obligation - for this provision. This simplification benefits both the beneficiary and the administration (management and audit).

I.1. Purpose of this note

In order to facilitate the implementation of the provisions of article 11.3(b) of the ESF Regulation [and Article 7(4) of the ERDF Regulation] and to avoid legal uncertainty and financial risk for beneficiaries, the practicalities of implementing this option are addressed below.

In the following text [an "ERDF" or] an "ESF operation" means an operation selected for funding, the costs of which are included in an operational programme co-funded by [the European Regional Development Fund or] the European Social Fund.

I.2. General principles governing national eligibility rules

For the programming period 2007-2013, eligibility rules are determined at national level: (Article 56 of Regulation (EC) N° 1083/2006):

4. The rules on the eligibility of expenditure shall be laid down at national level subject to the exceptions provided for in the specific Regulations for each Fund. They shall cover the entirety of the expenditure declared under the operational programme.

Moreover *"the managing authority shall be responsible for managing and implementing the operational programme in accordance with the principle of sound financial management"* (Article 60 of Regulation (EC) N° 1083/2006).

Therefore, at the start of the programming period, managing authorities should determine and document the rules of eligibility for ESF [and ERDF] operations, make these rules available to potential beneficiaries, and indicate all relevant rules in granting decisions. As part of these rules, the framework for applying [Article 7(4) of Regulation (EC) N° 1080/2006 or] Article 11.3(b) of Regulation (EC) N° 1081/2006 should also be set out.

In the case of grants, the **options** provided for in the regulation include:

- the declaration of indirect costs on the basis of real costs (i.e. no flat rate, with full justification of expenditure);
- the declaration of indirect costs at flat rate (i.e. without justification), at a rate to be set by national rules but inferior or equal to 20% of direct costs. The managing authority should clearly state which rate it applies, in which circumstance the rate may be 20% of direct costs and in which circumstances the rate is less than 20% of direct costs and whether the rate varies according to the type of [ERDF or]ESF operations, beneficiaries, size of entities or types of grants concerned, etc.

I.3. Definition of direct and indirect costs:

In the absence of a European accounting definition of direct or indirect costs, managing authorities or their intermediate bodies should identify clearly what constitutes direct and indirect costs for each type of [ERDF or] ESF operation concerned.

- a) Direct costs are those costs which are directly related to an individual activity of the entity, where the link with this individual activity can be demonstrated.
- b) Indirect costs, on the other hand, are costs which are not or cannot be connected directly to an individual activity of the entity in question. Such costs would include administrative expenses, for which it is difficult to determine precisely the amount attributable to a specific activity (administrative/staff expenditure, such as: management costs, recruitment expenses, costs for the accountant or the cleaner etc.; telephone, water or electricity expenses, and so on.).

Both direct costs, fully demonstrated by supporting documents, and indirect costs at flat rate are regarded as real costs, in line with Article 11 of Regulation (EC) 1081/2006.

I.4. Scope of the article:

The option of declaring indirect costs on a flat-rate basis concerns only operations managed in the framework of grants, where declared expenditure is normally justified by paid invoices and other accounting documents of equivalent probative value. The rule under Article [7(4) of ERDF] or 11.3(b) of ESF Regulations means that once direct costs have been clearly defined in the granting decision and properly justified by the beneficiaries by means of supporting paid invoices, **beneficiaries can apply the agreed flat rate to declare and justify indirect costs linked to this ESF [or ERDF] operation, without any further justification.**

Within the same operation, only one of the options can be selected: either the indirect costs are declared on the basis of real expenditure (and justified with all the supporting documents, up to the amount declared²⁶), or they are declared on a flat-rate basis (with no supporting documents / no justification needed), within the ceilings fixed by the granting decision.

I.5. Justifying indirect costs declared on a flat-rate basis:

²⁶ It should be noted that in certain Member States, under the 2000/2006 period, a maximum ceiling has been set for indirect costs justified on the basis of real costs, in relation to other well-defined cost categories.

It is important to note that the option of declaring indirect costs on a flat-rate basis must be foreseen at the stage of programming the [ERDF or] ESF operations.

The objective is to dispense with the need to justify in detail the individual costs (i.e. no provision of copies of paid invoices and no request for specific prorata breakdown for each type of expenditure), which make up the indirect costs. This simplifies matters both for the beneficiary and for the administration managing and controlling the ESF [or ERDF] operation.

The simplification of the justification of indirect costs implies, however, **careful verification of the declared direct costs, in accordance with the granting decision**. This verification of direct costs allows to justify the amount of declared indirect costs and constitutes part of the management checks (Article 60.b of Regulation (EC) N° 1083/2006) and of audits on operations (Article 62.b of Regulation 1083/2006).

On a cautionary note, this simplification should not artificially inflate direct costs, nor increase indirect costs declared under ESF [or ERDF] operations.

Finally, it is also clear that

- Since actually incurred direct costs serve as the basis for calculation of indirect costs, any reduction in these direct costs (i.e. in relation to the estimated budget or following a financial correction) will have an impact on the flat-rate amount of indirect costs, which can be validated by the managing authority;
- Where the flat rate option is chosen, any (unexpected) income generated on the ESF [or ERDF] operation ought to be deducted from total costs declared on this ESF [or ERDF] operation (having calculated indirect costs at flat rate).

I.6. Audit approach

In the case of flat rate for indirect costs, the Member States may wish to submit the description of the system and calculation method to the responsible Directorate General (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities or DG Regional Policy) for *ex ante* agreement. The DGs will consider the systems submitted with regard to the conditions described in Chapter IV point 2. Once the responsible DG is satisfied with regard to those elements, the Director General will inform the responsible national authority in writing to confirm that the system is accepted. Any subsequent audits carried out by the Commission may verify (1) the basis for the determination of the calculation of the flat rate (verification of the raw data and methodological elements, not previously examined by the Commission), (2) that the agreed system has been correctly applied to operations and (3) the direct costs of the project – or their calculation method – to which the flat rate is applied. The national authorities and the Commission will not check the supporting financial documents for indirect costs.

In cases where a description of a system has not been submitted and agreed by the Commission in advance, audits carried out by the Commission, in line with the general approach described in section IV.3, will cover both the calculation method - to ensure that the conditions "established in advance on the basis of a fair, equitable and verifiable calculation" have been observed – and correct application of the flat rate, which will involve auditing the direct costs of the operation to which the flat rate is applied. Verifications of the calculation method will be carried out at the managing authority or intermediary body level, whilst checking of the application of the flat rate will be at beneficiary level.

It is expected that the national systems should provide a clear and non equivocal definition of direct costs and/or indirect costs or a pre-established list of all eligible direct costs on which the flat rate is based. Auditors will, during audit missions to beneficiaries, verify the correct classification of costs and the absence of double declaration of costs both as direct and as indirect. Only items of expenditure which are declared as direct costs are subject to audit of the supporting financial documents, as the beneficiary is not obliged to report or prove indirect costs reimbursed on the basis of a flat rate.

National Authorities should not allow practices such as the front-loading of the bulk of "indirect costs" in order to avoid for example $n+2/n+3$ losses, without underlying direct costs having been incurred.

Findings which could be considered as irregularities, for instance, are:

- If the results of the calculation method have not been respected while setting the rates;
- Where a beneficiary has not observed the rates set or has declared ineligible direct costs not included in the categories of eligible direct costs established by the managing authority;
- Double declaration of the same cost item : as "direct" cost (calculated on the basis of the real cost principle) and as "indirect" (included in the flat-rate)
- When the direct costs are reduced without a proportional reduction of the flat rate amount of indirect costs.

If auditors detect an irregularity in the direct costs of a project, a pro rata reduction should also be applied to the indirect costs, as otherwise they will exceed the rate set with regard to eligible direct costs.

CHAPTER II

Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs

II.1. GENERAL PRINCIPLES GOVERNING FLAT-RATE COSTS CALCULATED BY APPLICATION OF STANDARD SCALES OF UNIT COST

In the case of flat rate costs calculated by application of standard scales of unit cost, the operation will receive public grants on the basis of quantified activities, outputs or results multiplied by standard scale-of-unit costs established by the Member States. The option can be used for any type of grant, project or part of project, when it is possible to define quantities related to an activity and standard scale of unit costs. Standard scales of unit costs apply typically to easily identifiable quantities, such as training hours, training days, certificates obtained, training modules finalised, consultant hours worked, hotel nights, or meals.

The standard scale of unit costs can be process-based, that is aiming at covering through a best approximation the real costs for delivering the operation.

Example 3: For an advanced IT training of 1,000 hours provided for 20 trainees, the public grant may be calculated on the basis of a cost per hour of training x number of hours of trainees. The cost per hour has been defined in advance by the managing authority and is set in the grant decision. Assuming for example that the managing authority sets the training cost at €7 per hour of training per x trainee, the maximum grant allocated to the project would be 1,000 hours x 20 trainees x €7 /hr/ trainee = €140,000.

At the end of the operation the final grant will be paid on the basis of the real number of hours for each trainee (that could include some justified absences, see key point b in point 2 of this chapter for details), following real participation of the trainees and delivered courses. If finally only 18 people participated in the training, 6 of them 900 hours, 5 of them 950 hours, 5 of them 980 hours and the remaining 2 1,000 hours, the number of total hours x trainees will be equal to: $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1,000 \times 2 = 17,050$ total hours of training x trainees. The grant paid will be: $17,050 \text{ hours of training} \times €7 = €119,350$.

The payment scheme can also foresee intermediary payments on the basis of declared implemented hours. But in any case the grant is paid on the basis of the physical progress of the operation, without justification of underlying real costs.

Example 3a: The beneficiary, a regional Chamber organises an advisory service for the SMEs of the region. This service is supplied by the advisers of the regional Chamber. Based on past accounts of the "advisory" department of the Chamber, a day of advice is estimated at €350 / day. The assistance will be calculated on the basis of the following formula: number of days x €350.

Example 3b: Innovation projects of SMEs Certain types of projects targeted to SMEs in the field of R&D and innovation often involve personnel costs as a key element. The application of standard scales of unit cost as an option is a welcome simplification for these SMEs. The unit cost for activities is expressed in this case as an hourly rate applied to hours effectively worked by the staff. It is defined in advance in the grant decision that foresees the maximum amount of financial assistance as the maximum worked hours allowed multiplied by the unit cost (the calculated costs of the staff involved).

Aiming at covering through a best approximation the real costs and to take into account distinctions of regions and branches, the cost for a standard unit is defined as an hourly rate according to the following formula:

Hourly rate = gross annual salary (including legal charges) divided by average legal working hours (taking into account annual leave). For example: Hourly rate = €60,000 / (1980 hours – 190 hours of annual leave) = 60,000/1,790 = 33.52 €/hr The financial assistance to the operation is calculated as the hourly rate multiplied by the real and verified number of hours worked. This requires SMEs to keep all supporting documents for hours worked by staff on the project. By principle, a reduction in the verified hours worked results in a reduction in the final amount to be paid.

The standard scale of unit cost can be process based, as in the above examples, or outcome based, as described in the following example:

Example 4: a job-search assistance programme lasting 6 months (hereafter "the operation") could be financed on the basis of a standard scale of unit costs (for example €2,000/person) for each of the 20 participants on the operation who gets a job and retains it for a pre-established period, for example six months. Calculation of the maximum grant allocated to the operation: 20 persons x 2,000 €placement = €40,000.

The final public grant is paid on the basis of the real output of the operation: if only 17 persons were placed on the labour market and retained their jobs for the requested period, the final grant to be paid to the beneficiary is 17 x €2,000 = €34,000.

A managing authority can also foresee different scales of unit costs applicable to different activities (for example, one unit cost for an hour of "theoretical training" per individual, another different unit cost for an hour of "practical training" per trainee, and another for an hour of "follow-up per individual").

II.2. CONSEQUENCES IN TERMS OF FINANCIAL MANAGEMENT

In addition to advance payments to beneficiaries, the payment scheme of operations can foresee intermediary payments or only final payment, on the basis of real progress of the operation (declared and verified implemented hours x trainees, as in example 3). In any case the final amount of the grant is paid on the basis of the physical completion of the operation, duly certified by the beneficiary and verified by the managing authority/intermediary body, without the need for the beneficiary to justify its underlying real costs. One of the main differences with "real cost" based operations is that there is no reference to individual financial supporting financial documents for expenditure calculated on the basis of standard scale of unit costs. **In fact the application of the standard scale of unit costs gives by principle an approximation of the real costs of the operation.** Contrary to the "lump-sum", the "standard scale of unit costs" method is not based on an a priori defined total allocation for a given outcome of the operation but the amount finally paid to the beneficiary depends on the achieved quantities outcome.

As a result, when using the standard scales for unit cost the following elements should be taken into account:

1) The basis for calculating the scale of unit costs used in the operation must be fair, equitable and verifiable. Setting up the "Standard scale of unit costs" (for example €7 per hour of training per trainee or the €2,000 allocation as in examples 3 and 4) should be justified.

2) Given that payments will be calculated on the basis of quantities, declared quantities should be certified by the beneficiary, justified and archived in view of future verifications and audits. Verifications by intermediary bodies, managing authorities or auditors will require supporting documents to justify the quantities declared by the beneficiary – that is, **to show that the activities or the outputs claimed were in fact realised**. In particular, it means that the focus of verifications under Article 13 of Regulation (EC) N°1828/2006 -will move, especially for immaterial operations, from the predominance of financial verifications (justifying real costs but also giving concordant elements demonstrating that the operation took place) towards technical and physical aspects of operations, **with a particular importance to on-the-spot checks**.

Under such conditions the grant **calculated and reimbursed on the basis** of the application of a **standard scale of unit costs is considered to be proved expenditure, just as real costs supported by invoices**.

II.3. KEY POINTS FOR THE MANAGING AUTHORITY

When a managing authority decides to use standard scales of unit costs it will require specific attention to the following points:

(a) For the purposes of Article 7(4)(ii) of Regulation (EC) No 1080/2006 and Article 11(3)(b)(ii) of Regulation (EC) No 1081/2006, *standard scales of unit costs apply only to grants*

(b) *Calculation of the standard scales of unit cost* must be established in advance on a fair, equitable and verifiable basis (see Chapter IV, point 2).

(c) *Correlation between the realised quantities and the payments*

By principle, when declared quantities decrease (in comparison with the maximum foreseen), the final payment should decrease, "independently" of the underlying real cost of the operation. However, the management system should also be able to differentiate cases where the quantitative objectives (whether they are activity based or outcome based) are not met because of external factors out of the beneficiary's control, rather than because of the beneficiary. For example, if the payment is made on the basis of "hours x trainees", the payment should not be reduced because of the justified absence of participants, for instance due to sickness leave. Moreover, the grant decision should clarify the maximum number of authorised absences, the minimum number of training hours to be justified for a trainee to remain eligible on the operation, the type of training scheme (compulsory participation as from the start of the training, replacement of trainees who leave from the training, etc). Such "exceptions" must of course be clearly defined *ex ante* in the grant decision or in an act with an equivalent legal effect and be set up for all similar operations.

(d) *Justification of declared quantities*

It should be also underlined that some types of standard scales of unit costs could be more difficult to justify than others. Therefore the choice on the right unit cost to be used will have an important impact in terms of simplification, administrative workload and risk of errors for the managing authority and the beneficiaries.

Considering that the funding in examples 3 & 3a is process-based, the need for accurate timesheets detailing the training activities and certifying the real presence of trainees/trainers will continue to exist.

On the other hand, if, as in example 4, unit prices are set to calculate the grant for the number of people who get a job and retain it for an agreed period, the only supporting evidence required would consist of the justification of the eligibility of the person against predefined eligibility criteria, the proof of the initial employment of the person placed and his/her employment during at least 6 months. These types of scales are clearly "output" oriented and lighter to justify, but cover only one aspect of the operation.

(e) Choice of the standard scales of unit cost

As a general principle, the choice of the standard scale(s) of unit cost should reflect the activity (ies) of the type of operations funded. For example, even if a standard scale such as "people in employment after 3 months" is politically important and is an expected outcome of many operations, it would not be appropriate to pay all the operations according to this criteria if the funded activity (training for example) is not directly linked to job placement, that could be affected by many other external events (financial and economic crisis for example).

A purely "outcome based" system of standard scales of unit cost may prove to be particularly risky. If part of the outcome does not depend on the outputs and quality of the operation, there is a risk to under-pay operations and beneficiaries. It is particularly relevant in the case of operations dedicated to groups "in difficulty": expected results and outcomes are generally low; any granting system based on these results and outcomes would lead the beneficiary to have to choose between the following options: a) refusing to implement the operation with such a granting system; b) implementing the operation while knowing in advance that it will lose money unless it can find additional funding sources (risk of double funding); or c) "creaming" the participants (choosing the most capable of reaching imposed results and outcomes) or lowering the standards to reach the expected results.

A combination of different standard scales of unit (for example combining output and result based standard scale of unit) within the same operation is possible as far as the different scales of units cover different costs.

Finally, the choice of standard scale of unit costs could allow the beneficiary to cover its fixed costs, compared to variable costs linked to the effective participation of trainees or persons. In example 3 above, the beneficiary will bear fixed costs for the training facilities, the trainers etc, independently from the daily and final number of trainees in the training room. The payment of the final balance on the operation with 2 trainees less than foreseen in the grant decision and almost 3,000 hours less than planned could result in a final grant paid-out below the underlying real costs incurred by the beneficiary.

In conclusion the choice of appropriate standard scale(s) of unit costs by the managing authorities will be of the utmost importance and should take into account all potential advantages and disadvantages. An ideal standard scale of unit cost could include the following qualities: clear and direct link with the operation, quantities easy to justify, ensure the economic balance of the operation and of the beneficiary, lower the risk of "creaming" participants and clear distinction between grants and public tendering. In the case of standard scale(s) of unit costs the focus of verifications under Article 13 of Regulation (EC) N°1828/2006 -will move, especially for immaterial operations, from the predominance of financial aspects to technical and physical aspects of operations, **with a particular importance to on-the-spot checks.**

II.4 AUDIT APPROACH

The Commission will not check the supporting financial documents for costs covered by the standard scale of unit costs. Audits will cover the calculation method for arriving at the standard scales of unit costs and the correct application of the method in the individual projects. Verifications of the calculation method will be carried out at the managing authority/intermediary body level, whilst the correct application of the rate will be checked at beneficiary level.

The main focus of the audits will be to verify whether the conditions set in terms of outputs for the reimbursement of costs have been fulfilled. This may be training hours (a predetermined amount paid per training hour executed, in which case the auditor should verify the number of training hours executed), hours worked (a fixed amount paid per hour of work in, for example, research programmes, in which case the auditor should verify how many hours have been worked), subsistence allowances (a fixed amount paid per day, in which case the auditor should verify the actual travel days) or other units set according to the type of projects.

In all cases, the auditor will verify whether the amount declared equals the standard rate per unit of product or service multiplied by the actual units delivered. If other conditions are set in the call for proposals or in the grant decision, the auditors will also verify the fulfilment of those conditions.

The rates according to standard scales of unit costs for certain goods or services may include a component for indirect costs (overheads).

Findings which could be considered as irregularities, for instance, are:

- Disregard of the results obtained when applying the calculation method set for reimbursement of costs. For instance, if the standard rate that can be charged is €10 per hour of training, a financial correction will be applied where a higher amount is declared per hour;
- Lack of supporting documents to justify the outputs or outputs only partially justified but paid in totality. For example, if 100 000 hours (x trainees) are charged but, only 85 700 hours are justified with supporting documents, a financial correction will be applied on the difference.

CHAPTER III

Lump sums

III.1. GENERAL PRINCIPLES GOVERNING LUMP SUMS

For small operations and small bodies lump sums could constitute a considerable simplification as Structural Funds financial rules are quite strict. The system of reimbursing real costs has often required small, local beneficiaries to buy in very specialised expertise in this field. In consequence, these beneficiaries tend to be very reluctant to apply for Structural Funds support even if their operations are fully in line with EU strategic priorities.

In the case of lump sums, all eligible costs or part of eligible costs of an operation are reimbursed on the basis of a pre-established lump sum (the setting up of the lump sum should be justified), in accordance with pre-defined terms of agreement on activities and/or outputs. The grant is paid if the pre-defined terms of agreement on activities and/or outputs are completed.

The lump sum possibility is an application of the proportionality principle aiming at alleviating the administrative workload for small operations and at enhancing the access of NGOs (but not exclusively NGOs) to the Structural Funds.

That is the reason why lump sums falling within the scope of Article 7(4)(iii) of Regulation (EC) No 1080/2006 and Article 11(3)(b)(iii) of Regulation (EC) No1081/2006 are restricted to amounts below €50,000. This amount corresponds to the public contribution for the activity supported through the lump sum (excluding private participation if any). Even if several lump sums could be combined to cover different categories of eligible costs or different projects within the same operation (see Chapter IV point 4) the total of the lump sums shall not exceed €50,000 for a given operation.

Example 5: A NGO managing a "crèche" requires support to launch a new activity. It requests a lump sum by submitting a draft detailed budget to start the activity and run it over a period of one year. The activity would be maintained after the initial year independently. For example, the lump sum would cover expenditure related to the salary of one person in charge of looking after the children during one year, depreciation of new equipment, publicity costs linked to this new activity and indirect costs related to it management and accounting costs, water, electricity, heating, rental costs, etc). On the basis of a draft detailed budget and in comparison to similar operations the managing authority grants a lump sum of €7,500 covering all these costs. At the end of the operation, this amount would be paid to the NGO on the basis of the output, if a conventional number of additional (10) children were looked after. It would therefore not be necessary to justify the real costs incurred related to this activity.

The lump sum arrangement could also be used in the case of grants where standard scales of unit costs are not an appropriate solution, such as, the production of a toolkit, organisation of a small local seminar, etc

Example 6: A Roma NGO requests to organise a local seminar and to produce a tool kit on the socio economic condition of the Roma community in a region of a Member State. The grant decision will contain a draft detailed budget and the objectives of the grant, (1) the organisation of the seminar and (2) the production of a toolkit to sensitise the employers of the region to the specific Roma problems.

Due to the size and objective of the operation (small operation with costs not easily quantifiable via standard scale of unit costs) and the nature of the beneficiary (local NGO) the managing authority decides to use the lump sum arrangement.

In order to calculate the amount of the lump sum, the managing authority will require a draft detailed budget for each of the operations: after negotiation on the draft detailed budget, the lump sum is established to: €45,000 split in two projects €25,000 for the seminar and €20,000 for the toolkit.

If the conditions of the grant are respected (organisation of the seminar, production of the toolkit) €45,000 will be paid at closure. The supporting document required to pay the grant (and then to be archived) will be the proof that the seminar was organised and the final complete toolkit. If only one of the projects (for example the seminar) is realised the grant will be reduced to this part (€25,000), depending on the conditions of the grant (a conditional clause could exist according to the link between the two projects).

Example 7: In order to promote local products, a group of small enterprises wishes to participate in common to a commercial fair. Due to the low cost of the operation, the managing authority decides to use the lump sum for the calculation of the public support. For this, the group of enterprises is invited to propose a budget for the costs of renting, setting up and running the stand. On the basis of this proposal, a lump sum of €20,000 is established. The payment to the beneficiary will be made on the basis of a proof of participation at the fair. The agreed budget of €20,000 should be kept for audits (verification of the ex ante calculation of the lump sum).

III.2. CONSEQUENCES IN TERMS OF FINANCIAL MANAGEMENT

In addition to advance payments to the beneficiaries, the grant decision can foresee intermediary payments and a final payment or only a final payment. In any case the final payment is made on the basis of the completion of the operation only, duly certified by the beneficiary and verified by the managing authority/intermediary body, without the need for the beneficiary to justify underlying real costs. One of the main differences with "real cost" based operations is that there is no reference to individual financial supporting documents for expenditure calculated on the basis of the application of a lump sum. **As for the standard scales of unit costs, the application of the lump sum gives by principle an approximation of the real costs on the operation.**

As a result, when using the lump sums the following elements should be taken into account:

- 1) The calculation of lump sum must be fair, equitable and verifiable. Setting up the "lump sum" (for example €45,000 as in example 6) should be justified and this justification with all its details for setting the lump sum is part of the audit trail of the operation.
- 2) Given that payments will be calculated on the realisation of an operation specified in the grant decision, proof(s) of execution of the operation should be certified by the beneficiary, justified and archived in view of future verifications and audits.

Verifications by intermediary bodies, managing authorities or auditors will require supporting documents to demonstrate that **the actions claimed were in fact realised**. As for standard scales of unit costs, the focus of verifications under Article 13 of Regulation (EC) No1828/2006 will move,

especially for immaterial operations, from the predominance of financial verifications (justifying real costs but also giving concordant elements demonstrating that the operation took place) towards technical and physical aspects of operations. Particular importance should be given to on-the-spot checks.

As for standard scale unit costs method, under such conditions, the expenditure **calculated and reimbursed on the basis of a lump sum is considered to be proved expenditure just as real costs supported by invoices.**

III.3 KEY POINTS FOR THE MANAGING AUTHORITY

When the managing authority decides to use lump sums it will pay a specific attention to the following points:

(a) For the purposes of Article 7(4)(iii) of Regulation (EC) No1080/2006 and Article 11(3)(b)(iii) of Regulation (EC) No1081/2006, lump-sums apply only to grants.

(b) Calculation of the lump sum that must be established in advance on a fair, equitable and verifiable basis (see Chapter IV, point 2).

(c) Correlation between the realised operation and the payments

The main difference between the lump sums and the standard scales of unit cost system is that the payment of the beneficiary is not proportional to quantities. In the case of standard scales of unit cost, when quantities decrease the grant decreases proportionally. In the case of lump sums, this "proportional link" between quantities and payments does not apply. The calculation of the grant will be much more "binary". In example 6 for instance, if the seminar is organised €25,000 of grant will be paid, if it is not organised, nothing will be paid.

Such an approach has an important consequence: even if it is not compulsory the possibility to have several levels of final payments should be envisaged in order to escape from a "too binary" approach: in the case of the organisation of a seminar for example, two stages could be introduced, a first one for the conceptual stage (programme to be defined, circulation of the invitations, ...), a second one for the realisation of the seminar itself (room costs, meals, ...).

For small operations where some quantities could be defined the authorities should choose between lump sums or standard scales of unit costs. For example in a "simplistic" example 5 on the crèche, the grant would be paid on the basis that the job in the crèche was created and maintained during 12 months. A binary approach could lead to pay €0 if the job was created and maintained for only 10 months. One alternative solution could be to use a standard scale of unit cost, based on the monthly costs that would be much more favourable than lump sums in such a case. Another solution with lump sums would be to pay if the job was created and maintained for 12 months within a period of 15 months.

(d) Justification of the final amount of the lump sum

The grant decision with the beneficiary should be drafted very carefully in order to define on which basis payments will be made and how they will be reduced in case the objectives are not reached. This issue of reduction of the grant is crucial in the case of lump sums because of the potential problems that could be created by a binary approach where there are no other choices than

paying 0% or 100% of the grant. (see point c).

Specific attention should be given to the possibility to apply in practice the payment of the lump sum grant. Given that some lump sums could be totally independent from quantities, there is a risk of too general or too qualitative wordings about activities /outputs/outcomes to be implemented or reached to trigger the payment, that could lead to the impossibility to pay a grant on transparent and fair bases. Directly linked to the problem of wording of activities / outputs / outcomes is the question of supporting documents necessary to assess them: they should also be specified in the grant decision. In the case of immaterial operations this point is of the uttermost importance in order to give guarantees that the operation was really organised.

For example, if the payment of the lump sum grant is triggered by the organisation of a seminar, it should be specified by the managing authority in the grant decision what types of supporting documents should be produced in order to justify the organisation of the seminar: attendance lists, acts of the seminar, pictures of the seminar, press articles, etc.

(e) Choice of the lump sum

The choice of activities / outputs / outcomes covered by a lump sum follows the same principles as standard scales of unit cost:

- It should reflect the type of operations funded, trying to mitigate external factors that could affect the implementation of the operation;
- Purely "outcome" based lump sums are risky and should not add to the risk of a "too binary" approach.

In conclusion the choice of appropriate lump sum(s) by the managing authorities should take into account all potential advantages and disadvantages, including the question to use lump sums rather than standard scale of unit costs, real costs or flat rate for indirect costs. An ideal lump sum could include the following qualities: clear link with the operation, easy and univocal way to justify the activities / outputs / outcomes, ensure the economic balance of the operation and of the beneficiary (especially by introducing several levels of payments), lower the risk of "creaming" participants, clear distinction between grants and public tendering.

Communicating to the beneficiaries in the grant decision the exact requirements to substantiate the specific outputs or outcomes to be reached will be of the utmost importance. For example, if **only part of** the outputs or outcomes specified in the grant decision are reached, then no payment will be issued.

III.4 AUDIT APPROACH

The Commission will not check supporting financial documents for costs covered by the lump sum. Audits will cover both the calculation method for arriving at the lump sums for particular outputs and its correct application in the individual project. Verifications of the calculation method will be carried out at managing authority/intermediary body level, whilst the correct application of the lump sum will be checked at beneficiary level.

As in the case of standard scales of unit costs, the main focus of the audit will be the verification of the output required for the reimbursement of the lump sum. For example, if the payment of a lump sum concerns the conclusion of a training programme within a specific timeframe, the audit should verify whether indeed the programme has been concluded within the required period, whether it has

been carried out in accordance with the conditions set out in the grant decision, etc.

As in the case of standard scales, lump sums may include a component for indirect costs.

It is generally expected that payments of lumps sums are linked to the completion of the project. Auditors should not accept lump sums that have been paid and declared to the Commission in advance and in full, without prior implementation of the corresponding part of the project.

Usually, the payment of lump sums will be linked to the delivery of certain product or service. Contrary to standard scales of unit costs, the payment of the beneficiary is not proportional to delivered quantities (units). For lump sums delivery of a product or service leads to a 100% payment, whilst non-delivery or delivery of part of the service or product leads to a non-payment of the grant (except if intermediary steps are clearly specified in the grant decision, with payments related to these intermediary steps). The auditors will verify whether provisions of the grant decision have been correctly applied and the sums paid and certified reflect the payment foreseen in the grant decision. A finding which could be considered as an irregularity is that the beneficiary did not deliver in full services or products provided for in the grant decision. In such cases, a full correction of the lump sum paid and declared is applied.

CHAPTER IV

Common horizontal provisions

IV.1. CALCULATION OF FLAT RATE FOR INDIRECT COSTS, STANDARD SCALES OF UNIT COSTS AND LUMP SUMS

Article 11(3)(b) of Regulation (EC) 1081/2006 and Article 7(4) of Regulation (EC) No 1080/2006 set out four conditions to be met by the methods to establish flat rate for indirect costs, lump sums and standard scales of unit costs, rather than setting out a method to calculate them: the calculations must be done in advance, and must be fair, equitable and verifiable. These conditions allow the management of grants to be simplified, while maintaining an effective control of expenditure. Indeed, while with the real cost system the control of both the value and the quantity of project inputs is done ex-post, with the proposed provisions on standard scales of unit cost and lump sums, **the control of the value of the input is done ex-ante and only the control of the quantity is done ex-post.**

IV.2. CONDITIONS TO BE MET FOR SIMPLIFIED COSTS

IV.2.1 It must be established in advance:

It is important to communicate to the beneficiaries in the grant decision the exact requirements to substantiate the declared expenditure and the specific output or outcome to be reached.

Therefore, simplified cost options have to be defined ex ante and must be included for example in the call for proposals or at the latest in the grant decision. The relevant rules and conditions should be incorporated in the national eligibility rules applicable to the operational programme²⁷.

It also means that once the standard scale of unit, the rate or the amount (in the case of lump sums) are established, it cannot be changed during or after the implementation of an operation to compensate for an increase in costs or underutilisation of the available budget.

The scope of the simplified cost options to be applied, i.e. the category of projects, activities of beneficiaries for which they will be available, should be clearly specified.

Member States should try to strike a balance between a wider scope of application, ensuring conformity with the conditions "fair and equitable", and a narrower scope, which risks overdifferentiation of rates and might defeat the objective of simplification.

IV.2.2 It must be fair:

The calculation has to be reasonable, ie based on reality, not excessive or extreme. If a given standard scale of unit cost has in the past worked out at between 1€ and 2€ the Commission services would not expect to see a scale for 7€. From this point of view the method used for identifying the unit cost or the flat rate or the lump sum will be of the utmost importance. The Managing Authority must be able to explain and to justify its choices. An "ideal" fair calculation method could adapt the rates to specific conditions or needs. For example, the execution of a project may cost more in a remote region than in a central region because of higher transport costs; this element should be taken into account when deciding on a lump sum or rate to be paid for similar projects in the two

²⁷Either at national or regional level or specific to the particular programme

regions. In any event, simplified costs should not be misused (eg the flat-rate rule should not lead to inflation of costs of the operation and operations should not be split in order to permit the systematic use of lump-sums).

The objective of the audit work will be to examine the basis used for establishing the rates and whether the rates finally set are indeed in line with this basis.

IV.2.3 It must be equitable:

The main notion underlying the term "equitable" is that it does not favour some beneficiaries or operations over others. The calculation of the standard scale of unit cost, lump sum or flat rate has to ensure an equal treatment of beneficiaries and/or operations.

Examples would be differences in rates or amounts that are not justified by objective features of the beneficiaries or operations, or by express policy objectives. Auditors will not accept calculation methods which unjustifiably discriminate against particular groups of beneficiaries or types of operations.

IV.2.4 It must be verifiable

The determination of flat rates, standard scales of unit costs or lump sums should be based on documentary evidence, which can be verified. The managing authority has to be able to demonstrate the basis on which it has been drawn up. It is a key issue to ensure compliance with the principle of sound financial management. This verification will be part of the audit trail. It will not be accepted to define "ex nihilo" standard scales of unit costs, flat rate or lump sums.

In setting the standard scales of unit costs, the lump sums or the flat rates for indirect costs the managing authority should take a documented decision (rather than an informal acceptance), and this reasoned decision should set out the basis applied. In fact, the experience gained on the "flat rate rule for indirect costs" demonstrates that many methods can be used to establish lump sums and standard scale of unit costs in advance, the most common amongst them being the analysis of historical data (survey, statistical analysis, etc).

However, other methods basing the calculation on an analysis of current real costs structure linked to the scale of unit cost, such as daily allowances, training scholarships, market prices, similar scales used by public authorities could also be used as far as they comply with the conditions set out in Article 11(3)(b) of Regulation (EC) 1081/2006 and Article 7(4) of Regulation (EC) No 1080/2006 and apply for similar cases.

Even if this creates additional administrative workload for their determination, it is also possible to calculate unit costs or lump sums on the analysis of a draft detailed budget proposed by the candidate beneficiary, compared with the expected outputs and with comparable operations.

It could also be envisaged that Member States work by call for proposals: a Member State would publish in advance the basis on which it is going to calculate lump sum grants and that this is, again, *fair, equitable and verifiable*. This means that applicants should know the criteria on which the grant will be based, and that these criteria should be standard and apply to all applicants for the same types of projects. For example, in the case of a call for proposals, the managing authority should be able to answer such questions as: "Is the call for proposals complete in the details needed? Are the elements needed to determine the lump sum well specified and explained in advance? Does the managing authority check that the costs included in the draft detailed budget

submitted, for example, are reasonable and acceptable in view of determining the lump sum in the grant decision?". Another solution could be that the Member State defines a lump sum for a specific activity and calls for proposals on the basis of this amount, funding the best proposals.

IV.2.5 Audit trail

While auditing the calculation method, the Commission will focus on verifying the respect of the abovementioned conditions and will not question the reasons for selecting a specific method over another. The responsible authorities should keep adequate records of the calculation method and should be able to demonstrate the basis on which the flat rates, standard scales of unit costs or lump sums have been decided. The records kept for documenting the calculation method will be subject to the requirements of Article 90 of Regulation (EC) N° 1083/2006.

IV.2.6 Adaptation of flat rate for indirect costs, lump sums and standard scales of unit costs

Article 11(3)(b) of Regulation (EC) 1081/2006 and Article 7(4) of Regulation (EC) No 1080/2006 do not specify any provision on the adaptation of flat rate for indirect costs, lump sums and standard scales of unit costs. Therefore adaptation is not compulsory. However, the managing authority may consider necessary to adapt the rates when launching a new call for proposal or it may do so periodically in order to take account of indexation or economic changes e.g. in energetic costs, levels of salaries, etc. The rates may be linked to an appropriate index or reviewed periodically²⁸.

Adapted rates should apply only to projects to be implemented in the future, not retrospectively (see Chapter IV point 3).

For any revision which is undertaken, there should be adequate supporting documentation to justify the adapted rates or amounts.

IV.3 GENERAL AUDIT APPROACH

The application of the simplified cost options signifies a departure from the approach of tracing every euro of co-financed expenditure to individual supporting documents. Therefore, in cases where these options are used, for the purposes of determining the legality and regularity of expenditure, the auditors will not audit the real costs underlying the flat rate for indirect costs, standard scales of unit costs or lump sums. Where the simplified cost options are applied, the Commission and national audit authorities will continue to verify the costs of co-financed operations and perform legality and regularity audits. Nonetheless, these audits will be carried out in a different manner, on the basis of the calculation method used to set the flat rates and lump sums and not on the basis of supporting financial documents per project.

It is crucial to underline that, provided that the Member State has put in place a well established methodology respecting the principles of sound financial management and there are no indications of fraud or abuse, the Commission will not call into question the national system.

The audit methodology that will be applied in cases where flat rates for indirect costs, standard scales for unit costs and lump sums are used will consist of the following verifications:

1. Verification of the calculation method for establishing the flat rates, standard scales of

²⁸ The review may also be based on the "success" of the rate. For example, if there is insufficient or no interest in training long-term unemployed persons for a given rate, that may mean that the rate is incorrectly set (bad balance between payments for process and payment for success factors).

- unit costs or lump sums, which should be established in advance and be fair, equitable and verifiable;
2. Verification of the correct application of the established method through examination of outputs/outcomes of the project ;
 3. Verification on the basis of the "real cost" principle of the direct costs (or of their calculation in case of use of other simplified cost options to calculate them) in the case of flat rates for indirect costs.

It is important to note that the simplified cost options aim at reducing the burden of keeping detailed supporting financial documents. This does not waive the obligation to fully observe all applicable Community and national rules, such as publicity, public procurement, equal opportunities, sustainable environment, state aids, etc.

IV.4. RETROSPECTIVE ENTRY INTO FORCE OF THE STANDARD SCALES OF UNIT COSTS AND LUMP SUMS

The provisions on standard scales of unit costs and lump sums (and for indirect costs on a flat rate basis for ERDF) apply with effect from 1 August 2006.

This possibility of retroactive applicability was created in order to ensure legal certainty in relation to the eligibility of expenditure for some operations that already used some particular cases of standard scales of unit costs under national schemes.

Given that the flat rate, lump sums and the standard scales of unit costs have to be defined in advance, a retroactive application for operations that are already being implemented on the basis of real costs, in principle, could be problematic. In fact, such a retroactive application would mean in general a modification of all the legal acts and the opening of the possibility to all the operations in order to ensure equal treatment. This would imply an important workload for the national authorities and the beneficiaries, with potential inconsistencies between real costs and the simplified cost options.

In any case, if a managing authority intended to apply retroactively the simplified cost options, this should not be done at the closure of the operation. That is the reason why as a general principle the Commission strongly recommends to avoid retrospective use of the simplified cost options. However, in the case of multiannual operations it is possible to settle the accounts and the corresponding activities of the operation after a first part of the operation has been carried out and then to introduce the option of standard scales of unit costs or lump sums for the remaining part/period of the operation. In such cases, the period for which real costs are declared should be clearly separated from the period for which costs are declared on the basis of the simplified cost options, in order to avoid project costs being declared under both systems and double declaration.

IV.5. COMBINATION OF OPTIONS

Article 11(3)(b) of Regulation (EC) 1081/2006 and Article 7(4) of Regulation (EC) No 1080/2006 create the possibility for the managing authority to choose between four options to manage grants co-financed by an ERDF or ESF programme:

- a) real costs, including both direct and indirect costs,
- b) indirect costs calculated on a flat rate basis of direct costs
- c) flat rate costs calculated using standard scales of unit costs,
- d) lump sums.

The options may be combined only in the following cases, in order to prevent any double financing of the same expenditure:

(1) they must each cover different categories of eligible costs,

or (2) they must be used for different projects in the same operation (by definition, an operation is a project or group of projects).

Case 1: Different categories of eligible costs

Example of a training session combining:

- a standard scale of unit cost for the wages of the trainers, for example €450 / day ;
- real costs: room rented = €800 / month during 6 months
- a flat rate for the indirect costs, for example 10% of direct costs.

At the end of the training if 100 days of trainers were justified, the grant will be paid on the following basis:

Direct costs:

wages of the trainers 100 days x €450 = €45,000

training room: 6 months x €800 = €4,800

subtotal direct costs : €49,800

Indirect costs: 10% of direct costs = 10% x €49,800 = €4,980

Grant to be paid: [€45,000 + €4,800] + €4,980 = **€54,780**

In that case different categories of costs seem to be concerned: wages of trainers, rent costs for the room, indirect costs. However, in order to verify the absence of double financing the authorities must ensure that the standard scale of unit cost does not relate to any costs linked to the renting of the room or to other indirect costs (salary of administrative staff or of the accountant for example). Reciprocally the same applies for the definition of indirect costs that should not relate to costs covered by the standard scale of unit costs or real costs of renting the room.

If there were risks of overlaps the managing authority would have to choose the more appropriate option to grant the operation in order to suppress any (risk of) double financing.

Given that the standard scales of unit costs or the flat rate for indirect costs shall be verifiable, it will be possible at any time to check the absence of double financing. However, this check should already be done ex ante by the managing authority, at the moment the option of management is chosen.

Case 2: Funding of different projects in the same operation

Example of an operation in two steps, combining a training project for young unemployed people, followed by a seminar for potential employers of the region:

The costs related to the training could be paid on the basis of standard scales of unit costs (for example 1 000 €/ day of training). The seminar would be paid on the basis of lump sums.

Given that they are two different projects within the same operation, there is no risk of double financing as far as each project costs are clearly separated.

From an audit point of view, in case of combination of options, in addition to the checks required for the individual types of "simplified costs" described in the previous chapters, the audit should verify that parts of an operation have not been charged using more than one type of options, thus leading to a double declaration of costs.

IV.6. IMPACT OF SIMPLIFIED COST OPTIONS ON THE CERTIFICATION OF EXPENDITURE

The simplified cost options modify the concept of expenditure "paid" by beneficiaries that have to be certified in the statement of expenditure. Member States have still the possibility to make advance payment to the beneficiaries in addition to interim payments or final payment but the definition of what is considered as an advance payment will be different. In the case of flat rate for indirect costs, indirect costs are considered as "paid" in due proportion of direct costs: if 50% of the direct costs are paid by the beneficiary, 50% of the indirect costs (in any event, not exceeding the 20% of the direct costs) may be considered as paid. Reciprocally, where the bulk of "indirect costs" have been front-loaded, without underlying direct costs having been incurred, they should be considered ineligible to be certified to the Commission at the time of the declaration of related expenditure because they would be considered as an advance payment to the beneficiary.

In the cases of standard scale of unit costs and lump sums there is also no "paid expenditure" in the usual sense. "Paid expenditure" will be calculated on the basis of declared and certified quantities and not on payments made to the beneficiaries. Even if they could coincide, expenditure to be certified to the Commission is calculated on the basis of certified quantities, not payments made to the beneficiary. For example, payments to the beneficiaries could be done on a monthly basis (1/10 of the grant each month during 9 months + final payment) without any justification of quantities, except for the final payment. Such a system should be deemed acceptable but, the monthly payments are considered as advances and must not be certified to the Commission (except in the case of State Aids under the conditions of Article 78(2) of Regulation (EC) No1083/2006). National authorities would have to wait for the final payment, where quantities are certified and verified, in order to declare expenditure from the operation.

IV.7. DECLARING THE ACTIONS FALLING UNDER ARTICLE 34(2) OF REGULATION (EC) NO1083/2006 IN RELATION TO THE SIMPLIFIED COST OPTIONS

Pursuant to Article 11(4) of Regulation (EC) 1081/2006 and Article 7(3) of Regulation (EC) 1080/2006 "cross financed" actions will apply the eligibility rules of the other Fund: given that ERDF and ESF have now the same eligibility rules as far as simplified costs are concerned, it is now possible to apply simplified cost options to cross financed actions.

Specifically for flat rate rule for indirect costs in case of cross-financing, two flat rates should apply related to each "ESF" and "ERDF" part of the operation. The ESF and the ERDF flat rates for similar operations will be applied respectively to the ESF and the ERDF parts. Using an average of the two rates is impossible because the relative share of each part could vary during the implementation. Where no rate exists for the other Fund for a similar type of operations (for example because the rule is not applied for the other Fund or because there are no similar operations funded by the other Fund), the managing authority has to decide on the applicable rate according to the general legal principles (fair, equitable, verifiable).

The application of the simplified cost options still requires that Member States respect the 10% ceiling by priority axis. The "cross financed" amount should be assessed, operation by operation, on the basis of the data used to define the simplified cost options.

If the standard scale of € / hour x trainee includes purchase of equipment for € 0.50 / hour, the cross financed amount will be € 0.50 x number of "hours x trainee" realised. The same principle applies for lump sums: if the draft detailed budget includes some "cross financed expenditure" they will be accounted and monitored separately. For example within a € 20,000 lump sum funded by an ESF OP, ERDF type of expenditure represents € 5,000. At the end of the operation the cross financed amount will be the amount defined ex ante (€ 20,000 out of which € 5,000 of ERDF type of expenditure) or "zero" if the grant is not paid. The binary principle of lump sums will also apply to cross financed expenditure.

In the case of flat rate for indirect costs, the cross financed amount will be the amount of "cross financed direct costs" , added to indirect costs calculated by the flat rate applicable to these "cross financed direct costs". For example, within a € 15,000 operation funded by an ERDF OP, the "ESF type" direct costs represent € 3,000 and indirect costs are calculated as 10% of direct costs (€ 300). The cross financed amount would be € 3,300²⁹.

If at the end of the operation the direct costs are reduced, the cross financed amount would be reduced according to the same formula.

IV.8. COMPATIBILITY OF SIMPLIFIED COST OPTIONS WITH STATE AID RULES

Simplified costs options set out in Article 7(4) of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by Regulation (EC) No 397/2009 and Article 11(3)(b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by Regulation (EC) No 396/2009 should apply without prejudice of the State aid rules such as, in particular, those applying to schemes exempted from the notification requirement (e.g. aid granted under the General Block exemption Regulation (EC) No 800/2008). Equally, the provisions of Regulation (EC) No 1998/2006 on the "de minimis" aid have to be taken into account.

Before deciding on the application of simplified costs for projects to be implemented through State aid schemes, managing authorities should ensure the eligibility of expenditure to which simplified costs apply and the compliance to the aid ceilings and assess whether the simplified costs are appropriate for a given scheme.

²⁹ The "ERDF type" direct costs would represent € 9,750 and with a flat rate of 20%, flat rated indirect costs for this part would be € 1,950

Annex: Relevant legal provisions
Article 11.3 (b) of Regulation (EC) No 1081/2006 as amended by
Regulation (EC) No 396/2009

3. The following costs shall be expenditure eligible for a contribution from the ESF as defined in paragraph 1 provided that they are incurred in accordance with national rules, including accountancy rules, and under the specific conditions provided for below:

...

(b) in the case of grants:

(i) indirect costs, declared on a flat-rate basis, of up to 20 % of the direct costs of an operation;

(ii) flat-rate costs calculated by application of standard scales of unit cost as defined by the Member State

(iii) lump sums to cover all or part of the costs of an operation.

The options referred to in points (i), (ii) and (iii) of point (b) may be combined only where each of them covers a different category of eligible costs or where they are used for different projects within the same operation.

Costs referred to in points (i), (ii) and (iii) of point (b) of the first subparagraph shall be established in advance on the basis of a fair, equitable and verifiable calculation.

The lump sum referred to in point (iii) of point (b) shall not exceed EUR 50 000.

Article 7(4) of Regulation (EC) No 1080/2006 as amended by Regulation (EC) No 397/2009

4. In the case of grants the following costs shall be expenditure eligible for a contribution from the ERDF, provided that they are incurred in accordance with national rules, including accountancy rules, and under the specific conditions provided for below:

- (i) indirect costs, declared on a flat-rate basis, of up to 20 % of the direct costs of an operation;*
- (ii) flat-rate costs calculated by application of standard scales of unit cost as defined by the Member State;*
- (iii) lump sums to cover all or part of the costs of an operation.*

The options referred to in points (i), (ii) and (iii) may be combined only where each of them covers a different category of eligible costs or where they are used for different projects within the same operation. The costs referred to in points (i), (ii) and (iii) shall be established in advance on the basis of a fair, equitable and verifiable calculation. The lump sum referred to in point (iii) shall not exceed EUR 50 000."

Allegato 3

Final version of 28/01/2010

COCOF 09/0025/04-IT



COMMISSIONE EUROPEA
DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità
FSE, monitoraggio delle politiche nazionali corrispondenti I, coordinamento
Audit, controlli

DG Politica regionale
Coordinamento delle politiche comunitarie
Audit

**Articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006
modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009**
**Articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 modificato
dal regolamento (CE) n. 397/2009**

Costi indiretti dichiarati su base forfettaria
Costi a tasso fisso calcolati applicando
tabelle standard di costi unitari
Importi forfettari

INTRODUZIONE

CAPITOLO I: Costi indiretti dichiarati su base forfettaria

CAPITOLO II: Costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari

CAPITOLO III: Importi forfettari

CAPITOLO IV: Disposizioni orizzontali comuni

ALLEGATO: Disposizioni legislative applicabili

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ:

Il presente documento è stato elaborato dai servizi della Commissione responsabili dei fondi strutturali. Nell'ambito del diritto comunitario applicabile, esso fornisce alle autorità pubbliche, ai professionisti del settore, ai beneficiari, anche potenziali, e ad altri soggetti coinvolti nel monitoraggio, nel controllo o nell'attuazione della politica di coesione un orientamento tecnico sulle modalità di interpretazione e applicazione delle norme comunitarie in questo settore. Obiettivo del presente documento di lavoro è quello di offrire i chiarimenti e le interpretazioni dei servizi della Commissione in relazione a tali norme, al fine di facilitare l'attuazione dei programmi operativi e favorire le buone

prassi. Tuttavia, esso lascia impregiudicate l'interpretazione della Corte di giustizia europea e del Tribunale di primo grado e le decisioni future della Commissione.

INTRODUZIONE

Nel 2006 una semplificazione di rilievo introdotta nel regolamento FSE³⁰ 2007-2013 ha consentito agli Stati membri di dichiarare i costi indiretti su base forfettaria fino al 20% dei costi diretti di un'operazione. La semplificazione rappresentata dall'applicazione di tassi fissi ai costi indiretti è stata accolta favorevolmente da tutte le parti interessate, inclusa la Corte dei conti europea.

Nella sua relazione annuale per il 2007 la Corte dei conti europea ha ipotizzato che la maggior parte degli errori riscontrati nella spesa per le azioni strutturali fosse dovuta in parte alla complessità del quadro giuridico e di attuazione. Per questo motivo essa raccomanda una semplificazione della *"base di calcolo delle spese ammissibili e un maggiore ricorso a pagamenti di somme forfettarie o finanziamenti a tasso fisso invece del rimborso di "spese effettive"³¹.*" Il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee e le relative modalità di esecuzione³² già consentivano un approccio del genere per le spese soggette a gestione diretta.

Nel novembre 2008 la Commissione ha pubblicato la comunicazione sul piano europeo di ripresa economica³³, che invitava ad un rafforzamento degli investimenti al fine di stimolare l'economia europea. A tal fine, occorre accelerare l'attuazione dei fondi strutturali. La Commissione si è impegnata a proporre una serie di misure intese tra l'altro "ad ampliare le possibilità di spesa ammissibile su base forfettaria per tutti i fondi"³⁴.

In questo contesto, la Commissione ha avanzato una proposta per modificare l'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1081/2006 (regolamento FSE) al fine di introdurre la possibilità di applicare costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari e sovvenzioni forfettarie. La proposta è stata adottata il 26 novembre 2008. Durante i negoziati la Commissione ha deciso di estendere all'FESR l'applicazione di un tasso fisso per i costi indiretti, tabelle standard di costi unitari e sovvenzioni forfettarie tramite modifica dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1080/2006 (regolamento FESR).

Di conseguenza, il regolamento FSE modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009³⁵ e il regolamento FESR modificato dal regolamento (CE) n. 397/2009³⁶ includono per entrambi i fondi la stessa possibilità di applicare un tasso fisso per i costi indiretti, tabelle standard di costi unitari e importi forfettari.

Queste disposizioni costituiscono un passo importante verso la semplificazione. Dall'esperienza degli Stati membri è emerso che una gran parte dei documenti giustificativi verificati dai controllori e dai revisori è necessaria per giustificare una parte esigua della spesa. Ciò significa che gran parte delle risorse umane e di sforzi amministrativi impiegati nella gestione dei fondi strutturali è

³⁰ Articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006.

³¹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – C286, Volume 51, del 10 novembre 2008 "Corte dei conti – relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2007, corredata delle risposte delle istituzioni", capitolo 2, paragrafo 42.

³² Articolo 108bis del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006, articolo 180bis del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 478/2007.

³³ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo - Un piano europeo di ripresa economica, COM(2008) 800 definitivo del 26.11.2008.

³⁴ Idem nota n. 1.

³⁵ GU L 126 del 21.5.2009, pag. 1.

³⁶ GU L 126 del 21.5.2009, pag. 3.

assorbita dall'accumulo e dalla verifica dei documenti, piuttosto che dagli sforzi per raggiungere gli obiettivi politici. Si prevede che l'applicazione delle disposizioni in merito ai costi semplificati nel quadro dell'FESR e dell'FSE diminuiranno l'onere amministrativo imposto ai beneficiari e agli organismi di gestione e contribuiranno ad un uso più efficace e più corretto dei fondi.

1. OBIETTIVO DEL DOCUMENTO DI LAVORO

Il presente documento di lavoro è stato elaborato dai servizi della Commissione responsabili dei fondi strutturali in cooperazione con i membri del gruppo di lavoro tecnico FSE e il comitato di coordinamento dei fondi (COCOF). Esso riflette le discussioni tenute con le autorità nazionali durante i seminari tecnici del COCOF sui costi semplificati (19 febbraio, 23 marzo, 30 aprile e, esclusivamente per i programmi PTE, 29 giugno 2009) e nel quadro del seminario "Formazione dei formatori" (9 giugno 2009).

Esso fornisce orientamenti tecnici sui costi indiretti dichiarati su base forfettaria, sui costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari e sugli importi forfettari (di seguito "opzioni semplificate in materia di costi"). Il presente documento di lavoro è destinato alle autorità pubbliche, ai gestori e revisori di programmi, ai beneficiari o ai beneficiari potenziali, e ad altri organismi coinvolti nell'attuazione, nella gestione, nel controllo e nella verifica della politica di coesione. Scopo del documento di lavoro è quello di fornire orientamenti per facilitare l'utilizzazione dei costi semplificati, se del caso, e per ridurre l'incertezza giuridica e i rischi finanziari per i beneficiari.

Nel contempo, la nota mira a favorire le prassi ottimali grazie ad esempi utilizzati per illustrare i punti principali dell'attuazione e per presentare una serie di possibilità su come l'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1080/2006 possano essere applicati. Gli esempi presentati in questo documento di lavoro sono a puro titolo illustrativo; la loro presenza non costituisce una prescrizione o una raccomandazione di utilizzarli nell'attuazione dei programmi operativi 2007-2013, neanche per operazioni analoghe.

2. NECESSITÀ DI UN APPROCCIO DI AUDIT

L'utilizzazione di opzioni semplificate in materia di costi è un concetto con notevoli implicazioni per il controllo e la gestione dei fondi strutturali. Tutti gli operatori interessati dovranno adattare i propri metodi e prassi e di lavoro per beneficiare degli effetti positivi della semplificazione, senza compromettere la legalità e la regolarità della spesa.

Dal punto di vista dell'audit, le disposizioni degli articoli 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009 e 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 397/2009, presentano una deviazione dal principio dei costi effettivi. I tassi fissi o standard e gli importi forfettari comportano approssimazioni dei costi basate, ad esempio, su medie, su indagini di dati temporali o su prezzi di mercato. È ovvio che tali tassi fissi possono comportare sopra o sotto valutazioni dei costi sostenuti per l'azione finanziata. I revisori dovranno concentrarsi più sugli output che non sugli input e sui costi dei progetti. È indispensabile che i revisori della Commissione rendano i loro metodi di audit quanto più trasparenti possibile per tale nuovo genere di costi semplificati, in modo che gli Stati

membri, ossia le autorità di gestione, le autorità di certificazione, le autorità di audit, gli organismi intermedi e i beneficiari abbiano fiducia in tali concetti e iniziino ad applicarli senza esitazioni e incertezze.

È ugualmente importante che le autorità nazionali di audit e i revisori della Commissione applichino un approccio comune per l'audit dei tassi fissi per i costi indiretti, delle tabelle standard di costi unitari e degli importi forfettari, affinché vi sia un trattamento uniforme al momento di trarre le conclusioni circa la legalità e la regolarità della spesa dichiarata. Per questo motivo, le autorità di audit degli Stati membri sono invitate ad utilizzare lo stesso approccio di audit al momento di controllare le opzioni semplificate in materia di costi.

3. PRINCIPI GENERALI CHE DISCIPLINANO LE NORME DI AMMISSIBILITÀ A LIVELLO NAZIONALE

Per il periodo di programmazione 2007-2013, le le norme di ammissibilità sono determinate a livello nazionale, fatte salve le eccezioni previste nei regolamenti specifici per ogni fondo (articolo 56, paragrafo 4, del regolamento (CE) 1083/2006). Esse riguardano la totalità delle spese dichiarate nell'ambito del programma operativo. Inoltre *"l'autorità di gestione è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria"* (articolo 60 del regolamento (CE) n. 1083/2006) e ha la possibilità di applicare norme più rigorose di quelle previste nel quadro giuridico europeo applicabile.

Di conseguenza, le autorità di gestione dovranno determinare e documentare le norme di ammissibilità per le operazioni dell'FSE e dell'FESR, a livello adeguato (nazionale, regionale, locale, per programma operativo), metterle a disposizione dei potenziali beneficiari e indicare tutte le norme pertinenti nelle decisioni di sovvenzione³⁷. Come parte di tali norme, occorre anche determinare il quadro per l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 o dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006, nella versione modificata.

4. UNA DISPOSIZIONE LIMITATA ALLE SOVVENZIONI

Le opzioni semplificate in materia di costi riguardano unicamente operazioni e progetti³⁸ attuati sotto **forma di sovvenzioni**, per le quali altrimenti viene in genere applicato il principio dei costi effettivi, ossia tutta la spesa dichiarata è giustificata mediante fatture versate e altri documenti contabili di equivalente valore probatorio. Di conseguenza le opzioni semplificate in materia di costi non sono disponibili per le operazioni o i progetti soggetti ad appalti pubblici³⁹.

³⁷ Ai fini della presente nota per "decisione di sovvenzione" si intende un termine generale che include tutte le forme giuridicamente vincolanti di concessione di aiuto ai beneficiari, che possono variare secondo la struttura amministrativa degli Stati membri: convenzioni di sovvenzione, lettere di concessione, concessione di sovvenzione, ecc.

³⁸ Per operazione si intende "un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'autorità di gestione del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal comitato di sorveglianza ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce" (articolo 2, punto 3), del regolamento (CE) n. 1083/2006).

³⁹ Per operazioni "soggette ad appalti pubblici" la Commissione intende designare le operazioni attuate attraverso l'aggiudicazione di appalti pubblici conformemente alla direttiva 2004/18 (con relativi allegati) oppure appalti pubblici al di sotto della soglia della direttiva in questione.

4.1 Determinazione dell'ambito esatto per l'utilizzazione delle opzioni semplificate in materia di costi

Vista la varietà di quanto viene considerato operazione o progetto, è necessario fornire una serie di orientamenti su come determinare l'ambito esatto dell'utilizzazione delle opzioni semplificate in materia di costi.

Nel caso in cui le opzioni semplificate in materia di costi siano applicabili all'operazione, occorre determinare se esse siano applicabili a tutte le parti dell'operazione. Ciò dipende dalla natura di quanto è considerato un'operazione dagli Stati membri. In alcuni di essi un'operazione consiste in e viene attuata attraverso un gruppo di progetti (la definizione dipende dalla struttura dei programmi operativi, finanziati dai fondi nell'ambito delle relative sfere di assistenza). Al fine di valutare in quali progetti dell'operazione le opzioni semplificate in materia di costi possano essere applicate, occorre definire i progetti che costituiscono l'operazione al livello più basso possibile. Se il beneficiario esternalizza l'attuazione di alcuni dei progetti, nella loro totalità, attraverso appalti pubblici (formazione, seminario, supporto personalizzato, ecc., cfr. esempio 1 seguente) o di tutti i progetti, le opzioni semplificate in materia di costi non possono essere applicate a quei progetti soggetti agli appalti pubblici.

4.2 Esternalizzazione nell'ambito di un progetto attuato dallo stesso beneficiario

Ove il beneficiario attui personalmente un progetto (mantenendo il pieno controllo della gestione e dell'attuazione del progetto), le opzioni semplificate in materia di costi sono applicabili, anche se alcune delle **linee di bilancio o delle voci di spesa** all'interno progetto (parte dell'esecuzione del progetto come servizi di pulizia, consulenza esterna, acquisto di mobili, ecc.) sono esternalizzate.

Nel caso di un tasso fisso per i costi indiretti occorre tener conto che la portata dell'esternalizzazione da parte del beneficiario può avere un'incidenza sulla percentuale dei costi indiretti. Di conseguenza, gli Stati membri dovranno valutare l'impatto che l'esternalizzazione nell'ambito delle operazioni ha sulla percentuale dei costi indiretti e, quindi, sul tasso fisso. Nella metodologia dovranno essere introdotte misure di attenuazione. Ove la portata delle attività esternalizzate abbia un impatto rilevante sulla percentuale dei costi indiretti, il tasso fisso deve essere ridotto proporzionalmente al livello dell'esternalizzazione oppure essere applicato soltanto ai costi non derivanti dall'esternalizzazione. Peraltro può anche darsi che la portata dell'esternalizzazione non abbia alcun effetto sulla percentuale dei costi indiretti oppure che sia irrilevante. In questo caso non è necessario introdurre misure di attenuazione. Occorre, tuttavia, analizzare l'effetto dell'esternalizzazione (ad esempio, sulla scorta di misure anteriori analoghe o di progetti precedenti) e tenerne conto al momento di fissare una metodologia per l'applicazione del tasso fisso.

Occorre ricordare che tutte le operazioni finanziate dai fondi strutturali debbono soddisfare tutte le norme comunitarie e nazionali applicabili. La questione di applicare correttamente le norme in merito agli appalti pubblici nell'ambito del progetto non è connessa all'utilizzazione o meno delle opzioni semplificate in materia di costi. Per questo motivo l'audit delle operazioni in merito all'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi si concentreranno sugli elementi di cui al paragrafo IV.3 della presente nota senza considerare le procedure basilari seguite da un

beneficiario per un appalto pubblico⁴⁰. Peraltro, audit tematici orizzontali in merito alla conformità alle norme applicabili potrebbero esaminare anche le procedure seguite per gli appalti pubblici. Quanto alla conservazione dei documenti per gli appalti pubblici nel quadro dei costi semplificati, sono applicabili le norme nazionali.

4.3 Approccio raccomandato per i progetti esternalizzati, anche laddove i beneficiari rientrano nelle categorie non coperte dalla direttiva 2004/18

I servizi della Commissione raccomandano di applicare l'approccio di cui sopra (punto 4.1 applicato per analogia. Il punto 4.2 è seguito in tutti i casi) per i progetti esternalizzati, anche se i beneficiari rientrano nelle categorie non coperte dalla direttiva 2004/18, al fine di rispettare l'intenzione di limitare le opzioni semplificate in materia di costi alle sovvenzioni.

Gli esempi seguenti servono ad illustrare il principio summenzionato:

Esempio 1: una sovvenzione di 20 000 000 di euro viene concessa a un servizio pubblico di collocamento ("beneficiario") per organizzare, durante un periodo di due anni, il reinserimento di 5 000 disoccupati a lungo termine ("operazione"): tale operazione sarà attuata attraverso vari progetti: 7 000 000 di euro di progetti di supporto personalizzato attuati direttamente dal beneficiario, corsi di formazione, attuati direttamente dal beneficiario per 5 000 000 di euro ed esternalizzati tramite un appalto pubblico per la parte rimanente (8 000 000 di euro). Dato che il beneficiario è un organismo pubblico, gli istituti di formazione per la parte esternalizzata dovranno essere scelti mediante "procedure di appalti pubblici" nazionali (e, se del caso, comunitarie) e le opzioni semplificate in materia di costi non saranno applicabili a questa parte della sovvenzione. Esse saranno applicabili soltanto all'importo di 12 000 000 di euro. Per i corsi di formazione che il beneficiario attua con i propri mezzi, è accettato che alcune delle voci di spesa siano esternalizzate e incluse nelle opzioni semplificate in materia di costi (ad esempio, esperti esterni, servizi di pulizia, ecc.).

Esempio 2: un comune riceve una sovvenzione di 1 000 000 di euro per la costruzione di una strada. A tal fine il comune deve aggiudicare un appalto di lavori pubblici di un valore stimato di 700 000 euro. Oltre a ciò il comune sostiene determinate spese connesse per un importo di 300 000 euro (espropriazioni, spese di contenzioso, sorveglianza dei lavori sul terreno, studi ambientali realizzati dal proprio personale, campagne, prove di collaudo, ecc). Per l'importo di 300 000 euro di costi diretti e sempreché essi siano ammissibili ai sensi delle disposizioni nazionali e comunitarie, è possibile applicare i costi semplificati (ad esempio, i costi indiretti su base forfettaria dei costi diretti).

⁴⁰ Nel caso della norma del tasso fisso per i costi indiretti, non si costituiscono utilizzazione delle opzioni semplificate in materia di costi i **costi diretti** giustificati in base ai costi effettivi.

CAPITOLO I

Costi indiretti dichiarati su base forfettaria

Gli orientamenti forniti in questo capitolo (ad eccezione del punto 1.6) sono stati discussi e convenuti dal gruppo di lavoro tecnico FSE e dalla Corte dei conti europea nel luglio 2006. Gli orientamenti in questione sono altresì applicabili alle operazioni dell'FESR. Le modifiche apportate ai regolamenti FSE e FESR non pregiudicano l'applicazione di questa norma.

Osservazioni preliminari

Dalle esperienze acquisite a seguito dei periodi di programmazione precedenti si è dedotto che la motivazione dei costi indiretti costituisce un'importante fonte di rischi per i beneficiari e rappresenta costi amministrativi sproporzionati per le operazioni dell'FSE, in particolare in caso di progetti di piccolo calibro.

Di conseguenza, la Commissione ha proposto **di semplificare il fascicolo amministrativo e finanziario concernente le azioni sovvenzionate dall'FSE relativamente al trattamento** dei costi indiretti. All'atto di adozione del regolamento, il Consiglio ha accolto favorevolmente l'idea di una semplificazione e ha deciso di rendere tale disposizione un'**opzione** piuttosto che un obbligo. La semplificazione in questione comporta vantaggi tanto per i beneficiari quanto per l'amministrazione (gestione e controllo).

I.1. Scopo della presente nota

Onde agevolare l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento FSE [e dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento FESR] e evitare qualsiasi incertezza giuridica e qualsiasi rischio finanziario per i beneficiari, di seguito vengono illustrate le modalità pratiche di applicazione di tale opzione.

Nel testo che segue per ["azione FESR" o] "azione FSE" si intende un'azione selezionata in vista del finanziamento e i cui costi sono iscritti in un programma operativo cofinanziato dal [Fondo europeo di sviluppo regionale o] Fondo sociale europeo.

I.2. Principi generali che disciplinano le norme di ammissibilità a livello nazionale

Per il periodo di programmazione 2007-2013, le norme di ammissibilità sono determinate a livello nazionale: (Articolo 56 del regolamento (CE) n. 1083/2006):

4. Le norme in materia di ammissibilità delle spese sono stabilite a livello nazionale, fatte salve le eccezioni previste dai regolamenti specifici per ciascun Fondo. Esse riguardano la totalità delle spese dichiarate nell'ambito del programma operativo.

Inoltre "l'autorità di gestione è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria" (articolo 60 del regolamento (CE) n. 1083/2006).

Di conseguenza, all'inizio del periodo di programmazione le autorità di gestione debbono determinare e documentare le norme di ammissibilità delle azioni dell'FSE [e dell'FESR], rendere tali norme disponibili ai beneficiari potenziali e indicare eventuali norme che possano interessare le decisioni di sovvenzione. Come parte di tali norme, occorre precisare le modalità di applicazione [dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 o] dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b) del regolamento (CE) n. 1081/2006.

Nel caso di sovvenzioni, le *opzioni* previste nel regolamento includono:

- la dichiarazione dei costi indiretti sulla scorta dei costi effettivi (cioè senza importi forfettari e con una motivazione esauriente delle spese);
- la dichiarazione dei costi indiretti su base forfettaria (cioè senza motivazione), ad un tasso fissato nelle norme nazionali e inferiore o uguale al 20% dei costi diretti. L'autorità di gestione deve indicare chiaramente il tasso da essa applicato, le circostanze in cui il tasso può ammontare al 20% dei costi diretti e quelle in cui il tasso può essere inferiore al 20% dei costi diretti, come pure se il tasso varia a seconda del tipo d'azione [dell'FESR o] dell'FSE, dei beneficiari, della dimensione degli organismi o del tipo di sovvenzione interessata, ecc.

I.3. Definizione dei costi diretti e indiretti

In mancanza di una definizione contabile su tabella europea dei costi diretti o indiretti le autorità di gestione o i relativi organismi intermedi dovranno indicare chiaramente che cosa rappresenta un costo diretto o un costo indiretto per ogni tipo di azione [dell'FESR o] dell'FSE.

a) I costi diretti sono quelli direttamente connessi ad un'attività specifica dell'organismo, ove possa essere dimostrato il legame con tale attività.

b) I costi indiretti, per contro, sono quelli che non sono o non possono essere connessi direttamente ad un'attività specifica dell'organismo in questione. Tra tali costi figurano le spese amministrative, per le quali è difficile determinare con precisione l'importo attribuibile ad un'attività specifica (spese amministrative/di personale, ad esempio: spese di gestione, spese di assunzione, spese per la contabilità o il servizio di pulizia, ecc., bollette di luce, acqua, telefono e così via).

Sia i costi diretti pienamente motivati tramite documenti giustificativi sia i costi diretti su base forfettaria sono considerati come costi effettivi, conformemente all'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1081/2006.

I.4. Campo di applicazione dell'articolo

L'opzione di dichiarare i costi indiretti su base forfettaria riguarda unicamente le azioni gestite nel quadro di sovvenzioni, in cui le spese dichiarate sono di massima motivate dalla prova del pagamento delle fatture o da altri documenti contabili con equivalente valore probatorio. La norma di cui all'articolo [7, paragrafo 4, del regolamento FESR o] 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento FSE significa che, una volta che i costi diretti sono stati chiaramente definiti nella decisione di sovvenzione e adeguatamente motivati dai beneficiari con la prova del pagamento delle fatture, **i beneficiari in questione possono applicare l'importo forfettario convenuto per dichiarare e motivare i costi indiretti connessi all'azione FSE [o FESR], senza ulteriori documenti giustificativi.**

Nell'ambito della stessa azione, è possibile selezionare soltanto una delle opzioni: dichiarare i costi indiretti in base alla spesa effettiva (e motivata con tutti i documenti giustificativi fino all'importo dichiarato⁴¹), oppure dichiarare i costi indiretti su base forfettaria (senza la necessità di documenti giustificativi/motivazione), entro i massimali fissati nella decisione di sovvenzione.

I.5. Motivazione dei costi indiretti dichiarati su base forfettaria

Occorre rilevare che l'opzione di dichiarare i costi indiretti su base forfettaria va prevista nella fase di programmazione delle azioni [FESR o] FSE.

L'obiettivo è quello di evitare di dover motivare nei dettagli i costi individuali (cioè senza la necessità di copie delle fatture pagate e di una ripartizione specifica proporzionale a ogni tipo di spesa) che costituiscono i costi indiretti. Ciò semplifica le procedure tanto per il beneficiario quanto per l'amministrazione che gestisce e controlla l'azione FSE [o FESR].

La semplificazione della motivazione dei costi indiretti comporta, peraltro, **un'attenta verifica dei costi diretti dichiarati, conformemente alla decisione di sovvenzione**. La verifica dei costi diretti consente di motivare l'importo dei costi indiretti dichiarati e costituisce parte dei controlli di gestione (articolo 60, lettera b), del regolamento (CE) n. 1083/2006) e delle verifiche delle operazioni (articolo 62, lettera b), del regolamento n. 1083/2006).

Occorre osservare che la semplificazione non deve inflazionare artificialmente i costi diretti né gonfiare i costi indiretti dichiarati nel quadro di azioni FSE [o FESR].

Per concludere, è anche chiaro che:

- dal momento che i costi diretti effettivamente sostenuti servono da base per il calcolo dei costi indiretti, qualsiasi riduzione di tali costi diretti (cioè in rapporto al bilancio stimato o a seguito di una rettifica finanziaria) si rifletteranno sull'importo forfettario dei costi indiretti, che può essere convalidato dall'autorità di gestione;
- ove si opti per l'importo forfettario, qualsiasi reddito (imprevisto) generato nell'ambito di un'azione FSE [o FESR] deve essere dedotto dai costi complessivi dichiarati per tale azione FSE [o FESR] (nel caso in cui i costi indiretti siano stati calcolati su base forfettaria).

I.6. Impostazione dell'audit

Nel caso di un tasso fisso per i costi indiretti, gli Stati membri potranno voler presentare la descrizione del sistema e del metodo di calcolo alla Direzione generale responsabile (DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità o DG Politica regionale) per un'approvazione a priori. Le DG esamineranno i sistemi presentati in relazione alle condizioni descritte nel capitolo IV, punto 2. Una volta che la DG responsabile sia soddisfatta per quanto riguarda gli elementi in questione, il Direttore generale informerà l'autorità nazionale responsabile per iscritto, confermando l'accettazione del sistema. Eventuali ulteriori audit effettuati dalla Commissione potranno verificare (1) la base per la determinazione del calcolo del tasso fisso (verifica dei dati grezzi e degli elementi

⁴¹ Occorre notare che in taluni Stati membri, nell'ambito del periodo 2000/2006, è stato fissato non soltanto un tetto massimo per i costi indiretti motivati in base ai costi effettivi, ma anche per altre categorie di spesa ben determinate.

metodologici, non esaminati anteriormente dalla Commissione), (2) che il sistema approvato è stato correttamente applicato alle operazioni e (3) i costi diretti del progetto – o il relativo metodo di calcolo – ai quali si applica il tasso fisso. Le autorità nazionali e la Commissione non controlleranno i documenti finanziari giustificativi per i costi indiretti.

Ove una descrizione del sistema non sia stata presentata e approvata dalla Commissione a priori, gli audit effettuati dalla Commissione, in linea con l'approccio generale descritto nella sezione IV.3, riguarderanno sia il metodo di calcolo – per garantire che le condizioni "fissate anteriormente sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile" siano state rispettate – e la corretta applicazione del tasso fisso, che comporterà la revisione dei costi diretti dell'operazione ai quali viene applicato il tasso fisso. Le verifiche del metodo di calcolo saranno effettuate a livello di autorità di gestione o di organismo intermedio, mentre la verifica dell'applicazione del tasso fisso avverrà a livello di beneficiario.

È previsto che i sistemi nazionali forniranno una definizione chiara e inequivocabile dei costi diretti e/o dei costi indiretti o un elenco prestabilito di tutti i costi diretti ammissibili sui quali si basa il tasso fisso. Durante missioni di audit presso i beneficiari i revisori verificheranno la classificazione corretta dei costi e l'assenza di duplici dichiarazioni di costi sia diretti che indiretti. Soltanto le voci di spesa dichiarate come costi diretti sono soggette all'audit dei documenti finanziari giustificativi, dato che il beneficiario non è tenuto a dichiarare o comprovare i costi indiretti rimborsati in base a un tasso fisso.

Le autorità nazionali non dovranno consentire pratiche quali l'anticipazione del totale dei "costi indiretti" per evitare, ad esempio, le perdite $n+2/n+3$, senza che siano stati sostenuti i relativi costi diretti.

Ad esempio, potranno essere constatate irregolarità:

- se i risultati del metodo di calcolo non sono stati rispettati al momento della fissazione dei tassi;
- se il beneficiario non ha rispettato i tassi fissati o ha dichiarato costi diretti non ammissibili che non rientrano nelle categorie dei costi diretti ammissibili fissati dall'autorità di gestione;
- se si riscontra una duplice dichiarazione della stessa voce di costo, come costo "diretto" (calcolato in base al principio del costo effettivo) e come "indiretto" (incluso nel tasso fisso);
- se i costi diretti sono ridotti senza una riduzione proporzionale dell'importo a tasso fisso dei costi indiretti.

Ove i revisori riscontrino irregolarità nei costi diretti di un progetto, occorre applicare una riduzione proporzionale ai costi indiretti, in quanto altrimenti essi supereranno il tasso fissato per i costi diretti ammissibili.

CAPITOLO II

Costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari

II.1. PRINCIPI GENERALI CHE DISCIPLINANO I COSTI A TASSO FISSO CALCOLATI APPLICANDO TABELLE STANDARD DI COSTI UNITARI

Nel caso di costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari, l'operazione beneficerà di sovvenzioni pubbliche in base alle attività quantificate, agli output o risultati moltiplicati per la tabella standard di costi unitari fissata dagli Stati membri. L'opzione può essere utilizzata per ogni tipo di sovvenzione, progetto o parte di progetto, quando sia possibile definire quantità connesse a un'attività e una tabella standard di costi unitari. Le tabelle standard di costi unitari si applicano in genere a quantità facilmente identificabili, ad esempio, ore di formazione, giornate di formazione, certificati ottenuti, moduli di formazione completati, ore di consulenza prestate, pernottamenti in albergo o pasti.

La tabella standard di costi unitari può essere basata sul processo, cioè destinata a coprire, con la migliore approssimazione possibile, i costi effettivi di attuazione dell'operazione.

Esempio 3: per una formazione avanzata di TI di 1 000 ore per 20 partecipanti, la sovvenzione pubblica può essere calcolata in base al costo orario della formazione x il numero di ore di partecipanti. Il costo orario è stato definito anteriormente dall'autorità di gestione ed è fissato nella decisione di sovvenzione. Supponendo, ad esempio, che l'autorità di gestione fissi il costo della formazione a 7 euro per ora di formazione x partecipante, la sovvenzione massima concessa al progetto sarà di 1 000 ore x 20 partecipanti x 7 euro /ora/ partecipante = 140 000 euro.

Al termine dell'operazione la sovvenzione finale sarà versata in base al numero effettivo di ore per ogni partecipante (ciò potrebbe includere le assenze giustificate, per i particolari cfr. lettera c) al punto 3 del presente capitolo), a seguito dell'effettiva partecipazione delle persone e dei corsi impartiti. Se alla fine soltanto 18 persone hanno partecipato formazione, di cui 6 per 900 ore, 5 per 950 ore, 5 per 980 ore e le restanti 2 per 1 000 ore, il numero di ore complessive x partecipante corrisponderà a $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1\,000 \times 2 = 17\,050$ ore totali di formazione x partecipante. La sovvenzione versata sarà pari a: $17\,050$ ore di formazione x 7 euro = €19 350 .

Le modalità di pagamento possono anche prevedere versamenti intermedi in base alle ore prestate dichiarate. In ogni caso, però, la sovvenzione è pagata in base al progresso fisico dell'operazione, senza la giustificazione dei costi effettivi.

Esempio 3a: il beneficiario, una Camera regionale, organizza un servizio di consulenza per le PMI della regione. Tale servizio è fornito dai consulenti della Camera regionale. In base ai conti precedenti del reparto "consulenza" della Camera, un giorno di consulenza è stimato a 350 euro / giorno. L'assistenza sarà calcolata in base alla seguente formula: numero di giorni x 350 euro.

Esempio 3b: Progetti innovativi delle PMI

Alcuni tipi di progetti mirati alle PMI nel campo della R&S e innovazione comportano spesso costi di personale come elemento principale. Per tali PMI l'applicazione di tabelle standard di costi unitari costituisce una gradita semplificazione. Il costo unitario per le attività è espresso in questo caso come un tasso orario applicato alle ore effettivamente prestate dal personale. Esso è definito a priori nella decisione di sovvenzione che prevede l'importo massimo del contributo finanziario come il totale massimo consentito di ore prestate moltiplicato per il costo unitario (costi calcolati del personale addetto).

Al fine di rappresentare con la migliore approssimazione possibile i costi effettivi e per tener conto delle distinzioni tra regioni e branche, il costo per unità standard è definito come un tasso orario secondo la formula seguente:

Tasso orario = retribuzione annua lorda (incluse spese legali) divisa per l'orario lavorativo medio legale (tenendo conto delle ferie annuali). Ad esempio: tasso orario = 60 000 euro / (1980 ore – 190 ore di ferie annuali) = 60 000/1 790 = 33,52 euro/ora

Il contributo finanziario per l'operazione è calcolato come il tasso orario moltiplicato per il numero effettivo e verificato di ore prestate. A tal fine è necessario che le PMI conservino tutti i documenti giustificativi relativi alle ore prestate dal personale per il progetto. Per principio, una riduzione delle ore prestate verificate si traduce in una riduzione dell'importo finale da pagare.

La tabella standard di costi unitari può essere basata sul processo, come negli esempi precedenti, oppure sul risultato, come descritto nell'esempio seguente:

Esempio 4: un programma di assistenza alla ricerca di lavoro di una durata di 6 mesi (di seguito "l'operazione") potrebbe essere finanziato in base a una tabella standard di costi unitari (ad esempio, 2 000 euro/persona) per ognuno dei 20 partecipanti all'operazione che ottenga un lavoro e lo conservi per un periodo prefissato, ad esempio sei mesi. Calcolo della sovvenzione massima concessa a favore dell'operazione: 20 persone x 2 000 euro/assunzione = 40 000 euro.

La sovvenzione finale pubblica è pagata in base al risultato effettivo dell'operazione: se soltanto 17 persone hanno trovato un lavoro e lo conservano per il periodo richiesto, la sovvenzione finale da corrispondere al beneficiario è pari a 17 x 2 000 euro = 34 000 euro.

Un'autorità di gestione può inoltre prevedere tabelle di costi unitari diverse applicabili ad attività di vario genere (ad esempio, un costo unitario per un'ora di "formazione teorica" per persona, un altro costo unitario diverso per un'ora di "formazione pratica" per persona, e un altro ancora per un'ora di "monitoraggio per persona").

II.2. CONSEGUENZE SOTTO IL PROFILO DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Oltre ai pagamenti anticipati ai beneficiari, le modalità di pagamento delle operazioni possono prevedere pagamenti intermedi o unicamente un pagamento finale, in base al progresso effettivo dell'operazione (ore prestate, dichiarate e verificate x partecipante, come nell'esempio 3). In ogni caso l'importo finale della sovvenzione è versato in base al completamento fisico dell'operazione, debitamente certificato dal beneficiario e verificato dall'autorità di gestione/organismo intermedio, senza la necessità che il beneficiario debba giustificare i relativi costi effettivi. Una delle principali

differenze con le operazioni basate sui "costi effettivi" consiste nel fatto che non si fa alcun riferimento ai documenti finanziari giustificativi della spesa calcolata in base a tabelle standard di costi unitari. **Infatti l'applicazione delle tabelle standard di costi unitari fornisce per principio un'approssimazione dei costi effettivi dell'operazione.** Contrariamente al metodo dell' "importo forfettario", quello delle "tabelle standard di costi unitari" non si basa su un finanziamento complessivo definito a priori per un dato risultato dell'operazione, ma l'importo finale versato al beneficiario dipende dalle quantità ultimate.

Di conseguenza, al momento di utilizzare le tabelle standard di costi unitari occorre tener conto degli elementi seguenti:

1) la base di calcolo della tabella di costi unitari utilizzata nell'operazione deve essere giusta, equa e verificabile. Occorre giustificare la fissazione della "tabella standard di costi unitari" (ad esempio, 7 euro/ora di formazione per persona o importo di 2 000 euro come negli esempi 3 e 4);

2) dal momento che i pagamenti sono calcolati in base alle quantità, le quantità dichiarate dovranno essere certificate dal beneficiario, giustificate e archiviate in vista di ulteriori verifiche e audit. Le verifiche da parte di organismi intermedi, di autorità di gestione o di revisori richiederà documenti giustificativi per comprovare le quantità dichiarate dal beneficiario – in altre parole **per attestare che le attività o i risultati dichiarati sono stati realmente realizzati.** Ciò, in particolare, significa che l'interesse delle verifiche nell'ambito dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1828/2006 si sposterà, specialmente per le operazioni immateriali, dalla predominanza di verifiche finanziarie (a giustificazione dei costi effettivi, ma anche con elementi concordanti e dimostrazione che l'operazione è avvenuta) verso gli aspetti tecnici e fisici delle operazioni, **con una particolare importanza ai controlli sul posto.**

In tali condizioni la sovvenzione **calcolata e rimborsata in base** all'applicazione delle **tabelle standard di costi unitari è ritenuta spesa comprovata, al pari dei costi effettivi giustificati da fatture.**

II.3. PUNTI PRINCIPALI PER L'AUTORITÀ DI GESTIONE

Ove un'autorità di gestione decida di utilizzare le tabelle standard di costi unitari, essa dovrà fare attenzione agli aspetti seguenti:

(a) ai fini dell'articolo 7, paragrafo 4, punto ii), del regolamento (CE) n. 1080/2006 e dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), punto ii), del regolamento (CE) n. 1081/2006, le tabelle standard di costi unitari si applicano unicamente alle sovvenzioni.

(b) Il calcolo delle tabelle standard di costi unitari deve essere fissato a priori su una base giusta, equa e verificabile (cfr. capitolo IV, punto 2).

(c) Correlazione tra le quantità realizzate e i pagamenti

Per principio, quando le quantità dichiarate diminuiscono (in confronto al massimo previsto), il pagamento finale dovrà diminuire, "indipendentemente" dal costo effettivo dell'operazione.

Il sistema di gestione, peraltro, dovrà essere anche in grado di operare la differenza tra i casi in cui gli obiettivi quantitativi (siano essi basati sulle attività o sui risultati) non sono raggiunti a causa di fattori esterni indipendenti dal beneficiario oppure a causa del beneficiario stesso. Ad esempio, se il pagamento è effettuato in base alle "ore x partecipante", il pagamento non dovrà essere ridotto a motivo di assenze giustificate dei partecipanti, ad esempio in caso di malattia. Inoltre la decisione di sovvenzione dovrà specificare il numero massimo di assenze autorizzate, il numero minimo di ore di formazione da motivare per persona per restare ammissibile all'operazione, il tipo di modello di formazione (partecipazione obbligatoria fin dall'inizio della formazione, sostituzione dei partecipanti che abbandonano il corso, ecc). Occorre chiaramente definire tali "eccezioni" preventivamente nella decisione di sovvenzione o in un atto con un effetto legale equivalente e fissarle per tutte le operazioni analoghe.

(d) Giustificazione delle quantità dichiarate

Occorre anche rilevare che alcuni tipi di tabelle standard di costi unitari sono più difficili di altre da giustificare. Di conseguenza la scelta del costo unitario idoneo da utilizzare avrà un impatto rilevante in termini di semplificazione, onere amministrativo e rischio di errori per l'autorità di gestione e per i beneficiari.

Considerando che il finanziamento negli esempi 3 e 3a è basato sul processo, continuerà ad esistere l'esigenza di schede accurate e dettagliate sulle attività di formazione e di certificazione della presenza effettiva dei partecipanti / formatori.

D'altra parte se, come nell'esempio 4, i prezzi unitari sono utilizzati per calcolare la sovvenzione per il numero di persone che ottengono un lavoro e lo conservano per un periodo determinato, unico elemento probatorio richiesto sarà la giustificazione dell'ammissibilità della persona rispetto a criteri di ammissibilità predefiniti, la prova dell'assunzione iniziale della persona e la sua occupazione durante almeno 6 mesi. Questi tipi di tabelle sono chiaramente basate sul "risultato" e più facili da giustificare, ma coprono unicamente un aspetto dell'operazione.

(e) Scelta delle tabelle standard di costi unitari

Di massima, la scelta delle tabelle standard di costi unitari dovrà riflettere l'attività/le attività del tipo di operazioni finanziate. Ad esempio, sebbene una tabella standard del tipo "persone occupate dopo 3 mesi" sia importante dal punto di vista politico e costituisca un risultato previsto di molte operazioni, non sarebbe opportuno pagare tutte le operazioni secondo questo criterio ove l'attività finanziata (ad esempio, formazione) non sia direttamente connessa all'assunzione lavorativa, che potrà essere influenzata da molti altri eventi esterni (ad esempio, crisi finanziaria ed economica).

Un sistema di tabelle standard di costi unitari puramente basato sul "risultato" può rivelarsi particolarmente rischioso. Se il risultato non dipende dagli output e dalla qualità dell'operazione, c'è il rischio di sottopagare le operazioni e i beneficiari. Ciò è di particolare interesse nel caso delle operazioni destinate a gruppi "in difficoltà": i risultati auspicati sono in genere esigui, e qualsiasi sistema di sovvenzione basato su tali risultati indurrà il beneficiario a dover scegliere tra le seguenti opzioni: a) rifiutarsi di attuare l'operazione con un tale sistema di sovvenzione, b) attuare l'operazione pur sapendo in anticipo che perderà soldi a meno di non reperire fonti di finanziamento complementarie (rischio di duplice finanziamento), oppure c) "scremare" i partecipanti (scegliendo i più atti ad ottenere i risultati imposti) o abbassare gli standard per ottenere i risultati previsti.

È possibile utilizzare una combinazione di tabelle standard diverse di costi unitari (ad esempio, combinando tabella standard basate sull'output e sul risultato) nell'ambito della stessa operazione, purché le diverse tabelle di costi unitari riguardino costi diversi.

Infine, la scelta delle tabelle standard di costi unitari consentirà al beneficiario di coprire i suoi costi fissi, contrariamente ai costi variabili connessi all'effettiva partecipazione delle persone alla formazione. Nel precedente esempio 3, il beneficiario dovrà sostenere i costi fissi delle attrezzature di formazione, dei formatori ecc, indipendentemente dal numero giornaliero e finale delle persone nella sala di formazione. Il pagamento del saldo finale dell'operazione con 2 persone in meno di quanto previsto nella decisione di sovvenzione e almeno 3 000 ore in meno di quanto previsto potrebbe tradursi in una sovvenzione finale inferiore ai costi effettivi sostenuti dal beneficiario.

Per concludere, la scelta di adeguate tabelle standard di costi unitari da parte delle autorità di gestione riverstirà la massima importanza e dovrà tener conto dei vantaggi e degli svantaggi potenziali. Una tabella standard di costi unitari ideale dovrebbe presentare le qualità seguenti: un legame chiaro e diretto con l'operazione, quantità facilmente giustificabili, un equilibrio economico dell'operazione e del beneficiario, un rischio inferiore di "scrematura" dei partecipanti e una chiara distinzione tra sovvenzioni e appalti pubblici. Nel caso delle tabelle standard di costi unitari l'interesse delle verifiche nell'ambito dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1828/2006 si sposterà, specialmente per le operazioni immateriali, dalla predominanza degli aspetti finanziari agli aspetti tecnici e fisici delle operazioni, **con una particolare importanza ai controlli sul posto.**

II.4 IMPOSTAZIONE DELL'AUDIT

Per i costi coperti dalla tabella standard di costi unitari la **Commissione** non controllerà i documenti finanziari giustificativi. Gli audit riguarderanno il metodo di calcolo per giungere alle tabelle standard di costi unitari e la corretta applicazione del metodo ai singoli progetti. Le verifiche del metodo di calcolo saranno effettuate a livello dell'autorità di gestione/dell'organismo intermedio, mentre la corretta applicazione del tasso sarà controllata a livello del beneficiario.

Scopo principale degli audit sarà quello di verificare se sono state soddisfatte le condizioni in termini di output per il rimborso dei costi. Ciò può essere rappresentato da ore di formazione (un importo prefissato versato per ora di formazione impartita, nel qual caso il revisore dovrà verificare il numero di ore di formazione prestate), ore prestate (un importo fisso pagato per ora di lavoro, ad esempio, in programmi di ricerca, nel qual caso il revisore verificherà quante ore sono state prestate), indennità di soggiorno (un importo fisso pagato al giorno, nel qual caso il revisore verificherà gli effettivi giorni di trasferta) o altre unità fissate a seconda del tipo di progetti.

In ogni caso, il revisore verificherà se l'importo dichiarato è pari al tasso standard per unità di prodotto o servizio moltiplicato per le unità effettive fornite. Ove altre condizioni siano fissate nell'invito a presentare proposte o nella decisione di sovvenzione, i revisori verificheranno altresì che tali condizioni siano state soddisfatte.

I tassi secondo le tabelle standard di costi unitari per determinati beni o servizi possono includere una componente per i costi indiretti.

Potranno essere considerate come irregolarità, ad esempio:

- la mancata considerazione dei risultati ottenuti applicando il metodo di calcolo fissato per il rimborso dei costi. Ad esempio, se il tasso standard che può essere applicato è pari

a 10 euro/ora di formazione, occorre apportare una rettifica finanziaria laddove sia dichiarato un importo orario superiore;

- mancanza di documenti giustificativi degli output o output soltanto parzialmente giustificati, ma pagati nella loro totalità. Ad esempio, ove vengano fatturate 100 000 ore (x partecipanti) ma i documenti giustificativi comprovino soltanto 85 700 ore, sulla differenza sarà apportata una rettifica finanziaria.

CAPITOLO III

Importi forfettari

III.1. PRINCIPI GENERALI CHE DISCIPLINANO GLI IMPORTI FORFETTARI

Per piccole operazioni e per organismi di piccole dimensioni gli importi forfettari potranno costituire una notevole semplificazione, dal momento che le norme finanziarie dei fondi strutturali sono assai rigorose. Il sistema di rimborso dei costi effettivi ha spesso richiesto a piccoli beneficiari locali, di ricorrere ad una consulenza estremamente specializzata nel settore. Di conseguenza, questi beneficiari tendono ad essere molto restii a chiedere il sostegno dei fondi strutturali, anche se le loro operazioni sono totalmente in linea con le priorità strategiche dell'UE.

Nel caso degli importi forfettari, tutti i costi ammissibili o parte di essi nell'ambito di un'operazione sono rimborsati in base ad un importo forfettario prefissato (occorre giustificare la fissazione dell'importo forfettario), conformemente ad accordi prefissati in merito alle attività e/o agli output. La sovvenzione è versata se l'accordo prefissato in merito alle attività e/o agli output è rispettato.

La possibilità dell'importo forfettario è un'applicazione del principio di proporzionalità mirante a ridurre il carico di lavoro amministrativo per piccole operazioni e a promuovere l'accesso delle ONG (ma non esclusivamente le ONG) ai fondi strutturali.

Per questo motivo gli importi forfettari che rientrano nell'ambito dell'articolo 7, paragrafo 4, punto iii), del regolamento (CE) n. 1080/2006 e dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), punto iii), del regolamento (CE) n. 1081/2006 sono limitati ad importi inferiori a 50 000 euro. Questa somma corrisponde al contributo pubblico per l'attività finanziata attraverso l'importo forfettario (esclusa la partecipazione privata, se del caso). Anche combinando vari importi forfettari per coprire le varie categorie di costi ammissibili o di progetti diversi nell'ambito della stessa operazione (cfr. capitolo IV, punto 5) l'importo forfettario totale non dovrà superare 50 000 euro per una data operazione.

Esempio 5: una ONG che gestisce un "asilo nido" richiede un contributo per avviare una nuova attività. Essa chiede un importo forfettario presentando un progetto di bilancio particolareggiato per avviare l'attività e gestirla per un periodo di un anno. Dopo l'anno iniziale, l'attività verrà gestita in modo indipendente. Ad esempio, l'importo forfettario potrà coprire la spesa connessa alla retribuzione di una persona incaricata di assistere i bambini durante un anno, l'ammortamento delle nuove attrezzature, i costi pubblicitari connessi alla nuova attività e i costi indiretti connessi alla gestione e alla contabilità, bollette d'acqua, elettricità, riscaldamento, affitto, ecc). In base ad un progetto di bilancio particolareggiato e rispetto ad operazioni simili l'autorità di gestione concede un importo forfettario di 47 500 euro a copertura di tutti i costi suddetti. Alla fine dell'operazione, tale importo sarà versato alla ONG in base all'output, ove sia stato assistito un numero convenzionale di bambini (10) supplementare. Di conseguenza non sarà necessario giustificare i costi effettivi sostenuti in merito a tale attività.

Il sistema dell'importo forfettario potrà anche essere utilizzato nel caso di sovvenzioni per le quali le tabelle standard di costi unitari non costituiscono una soluzione adeguata, ad esempio, la produzione di un kit di strumenti, l'organizzazione di un piccolo seminario locale, ecc.

Esempio 6: una ONG di Rom deve organizzare un seminario locale e produrre un kit di strumenti sulla situazione socioeconomica della comunità Rom in una regione di uno Stato membro. La decisione di sovvenzione dovrà contenere un progetto di bilancio particolareggiato e gli obiettivi della sovvenzione: 1) l'organizzazione del seminario e 2) la produzione di un kit di strumenti per sensibilizzare i datori di lavoro della regione sui problemi specifici dei Rom.

Tenuto conto della portata e dell'obiettivo dell'operazione (piccola operazione con costi non facilmente quantificabili mediante tabelle standard di costi unitari) e della natura del beneficiario (ONG locale) l'autorità di gestione decide di utilizzare l'opzione "importo forfettario".

Per calcolare l'importo forfettario, l'autorità di gestione dovrà avere un progetto di bilancio particolareggiato per ognuna delle operazioni: dopo negoziato in merito al progetto di bilancio particolareggiato, l'importo forfettario è fissato a 45 000 euro, suddiviso in due progetti, 25 000 euro per il seminario e 20 000 euro per il kit di strumenti.

Ove le condizioni della sovvenzione siano rispettate (organizzazione del seminario, produzione del kit di strumenti), al termine verranno versati 45 000 euro. Il documento giustificativo richiesto per il pagamento della sovvenzione (e per la successiva archiviazione) sarà la prova che il seminario è stato organizzato e che il kit di strumenti è stato prodotto. Ove soltanto uno dei progetti (ad esempio, il seminario) sia stato realizzato, la sovvenzione si limiterà alla quota rispettiva (25 000 euro), a seconda delle condizioni della sovvenzione (potrebbe esistere una clausola condizionale a seconda del legame tra i due progetti).

Esempio 7: al fine di promuovere i prodotti locali, un gruppo di piccole imprese desidera partecipare in comune a una fiera commerciale. Dato il costo esiguo dell'operazione, l'autorità di gestione decide di utilizzare un importo forfettario per il calcolo del contributo pubblico. A tal fine, il gruppo di imprese è invitato a proporre un bilancio preventivo per i costi di affitto, installazione e gestione dello stand. In base alla proposta, viene fissato un importo forfettario di 20 000 euro. Il pagamento al beneficiario avverrà in base ad una prova della partecipazione alla fiera. Il bilancio preventivo convenuto di 20 000 euro andrà conservato per gli audit (verifica del calcolo a priori dell'importo forfettario).

III.2. CONSEGUENZE SOTTO IL PROFILO DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Oltre ai pagamenti anticipati ai beneficiari, la decisione di sovvenzione può prevedere pagamenti intermedi e un pagamento finale o unicamente un pagamento finale. In ogni caso il pagamento finale avviene soltanto in base al completamento dell'operazione, debitamente certificata dal beneficiario e verificata dall'autorità di gestione/dall'organismo intermedio, senza che il beneficiario debba giustificare i costi effettivi. Una delle principali differenze con le operazioni basate sui "costi effettivi" consiste nel fatto che non si fa riferimento ad alcun documento giustificativo finanziario individuale delle spese calcolate in base all'applicazione di un importo forfettario. **Al pari delle tabelle standard di costi unitari, l'applicazione dell'importo forfettario fornisce per principio un'approssimazione dei costi effettivi dell'operazione.**

Di conseguenza, utilizzando gli importi forfettari occorre tener conto degli elementi seguenti:

1) il calcolo dell'importo forfettario deve essere giusto, equo e verificabile. La fissazione dell' "importo forfettario" (45 000 euro, come nell'esempio 6) dovrà essere giustificata e tale giustificazione con tutti i particolari per calcolare l'importo forfettario costituisce parte della traccia di revisione dell'operazione.

2) Dal momento che i pagamenti saranno calcolati al compimento di un'operazione specificata nella decisione di sovvenzione, le prove dell'esecuzione dell'operazione dovranno essere certificate dal beneficiario, motivate e archiviate in vista di future verifiche e audit.

Le verifiche da parte di organismi intermedi, autorità di gestione o revisori richiederanno documenti giustificativi per comprovare **che le azioni dichiarate sono state in effetti realizzate**. Al pari delle tabelle standard di costi unitari, l'interesse delle verifiche ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1828/2006 si sposterà, specialmente per le operazioni immateriali, dalla predominanza delle verifiche finanziarie (giustificazione dei costi effettivi, ma anche documenti comprovanti che l'operazione è avvenuta) verso gli aspetti tecnici e fisici delle operazioni. Un'importanza particolare dovrà essere rivolta ai controlli sul posto.

Al pari delle tabelle standard di costi unitari, in condizioni del genere, la spesa **calcolata e rimborsata in base ad un importo forfettario è considerata spesa accertata al pari dei costi effettivi giustificati dalle fatture**.

III.3 PUNTI CHIAVE PER L'AUTORITÀ DI GESTIONE

Quando l'autorità di gestione decide di utilizzare importi forfettari dovrà porre particolare attenzione ai seguenti punti:

(a) Ai fini dell'articolo 7, paragrafo 4, punto iii,) del regolamento (CE) n. 1080/2006 e dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), punto iii), del regolamento (CE) n. 1081/2006, gli importi forfettari si applicano unicamente alle sovvenzioni.

(b) Il calcolo degli importi forfettari dovrà essere fissato in anticipo su base giusta, equa e verificabile (cfr. capitolo IV, punto 2).

(c) Correlazione tra l'operazione realizzata e i pagamenti

La differenza principale tra gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari consiste nel fatto che il pagamento al beneficiario non è proporzionale alle quantità. Nel caso delle tabelle standard di costi unitari, quando le quantità diminuiscono, altrettanto diminuisce la sovvenzione. Nel caso degli importi forfettari, tale "legame proporzionale" tra quantità e pagamenti non è applicabile. Il calcolo della sovvenzione sarà molto più "binario". Nell'esempio 6, se il seminario è organizzato verranno versati i 25 000 euro della sovvenzione; in caso contrario, non ci sarà alcun pagamento.

Un approccio del genere ha una conseguenza di rilievo: anche se non obbligatoria, occorrerà prevedere la possibilità di avere più livelli di pagamenti finali per evitare un approccio "troppo binario". Nel caso dell'organizzazione di un seminario, ad esempio, potranno essere introdotte due fasi, una prima fase per lo stadio concettuale (definizione del programma, inoltro degli inviti, ...), una seconda fase per la realizzazione del seminario stesso (costi di affitto delle sale, pasti, ...).

Per piccole operazioni in cui sia possibile definire le quantità, le autorità potranno scegliere tra gli importi forfettari o le tabelle standard di costi unitari. Nell'esempio 5 precedente, abbastanza "semplicistico" sull'asilo nido, la sovvenzione sarà pagata a condizione che il posto di lavoro nell'asilo nido sia stato creato e mantenuto durante 12 mesi. Un approccio binario potrebbe indurre a pagare 0 euro se il posto di lavoro è stato creato e mantenuto per soltanto 10 mesi. Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di utilizzare una tabella standard di costi unitari, basata sui costi mensili che, in questo caso, sarebbe molto più favorevole di un importo forfettario. Un'altra soluzione per quanto riguarda gli importi forfettari sarebbe quella di pagare se il posto di lavoro fosse stato creato e mantenuto per 12 mesi entro un periodo di 15 mesi.

(d) Giustificazione dell'ammontare finale dell'importo forfettario

La decisione di sovvenzione con il beneficiario dovrà essere elaborata molto attentamente al fine di definire su quali basi verranno effettuati i pagamenti e in che modo essi saranno ridotti qualora gli obiettivi non siano stati raggiunti. Questo aspetto della riduzione della sovvenzione è fondamentale nel caso degli importi forfettari, a motivo dei potenziali problemi che potrebbero sorgere con un approccio binario in cui non vi fosse altra scelta che pagare lo 0% o il 100% della sovvenzione (cfr. punto c precedente).

Occorre rivolgere un'attenzione specifica alla possibilità di applicare nella pratica il pagamento di una sovvenzione forfettaria. Dato che alcuni tipi di importi forfettari potrebbero essere totalmente indipendenti dalle quantità, si corre il rischio che formulazioni troppo generali o troppo qualitative relativamente ad attività /output/ risultati da attuare o raggiungere per ottenere il pagamento potrebbero tradursi nell'impossibilità di pagare una sovvenzione su basi trasparenti e giuste. Direttamente connessa al problema della formulazione di attività / output / risultati è la questione dei documenti giustificativi necessari per valutarli: essi andrebbero chiaramente specificati nella decisione di sovvenzione. Nel caso di operazioni immateriali questo punto è di fondamentale importanza per fornire le garanzie necessarie a che l'operazione sia realmente organizzata.

Ad esempio, se il pagamento dell'importo forfettario è attivato dall'organizzazione di un seminario, l'autorità di gestione dovrà specificare nella decisione di sovvenzione quali tipi di documenti giustificativi andranno prodotti per giustificare l'organizzazione del seminario: lista di presenze, verbali del seminario, fotografie del seminario, articoli sulla stampa, ecc.

(e) Scelta dell'importo forfettario

La scelta delle attività / output / risultati coperti dall'importo forfettario segue gli stessi principi delle tabelle standard di costi unitari:

- essa dovrà rispecchiare il tipo di operazioni finanziate, cercando di attenuare i fattori esterni che potrebbero influire sull'attuazione dell'operazione;
- importi forfettari unicamente basati sui "risultati" presentano rischi che non dovrebbero essere aggiunti a quello di un approccio "troppo binario".

Per concludere, la scelta dell'/degli importo/i adeguato/i da parte delle autorità di gestione dovrà tener conto di tutti i potenziali vantaggi e svantaggi, incluso il fatto di utilizzare importi forfettari invece di tabelle standard di costi unitari, costi effettivi o tasso fisso per i costi indiretti. Un importo forfettario ideale potrebbe avere le qualità seguenti: un chiaro legame con l'operazione, un modo

facile ed univoco di giustificare le attività / output / risultati, garanzia dell'equilibrio economico dell'operazione e del beneficiario (in particolare, introducendo vari livelli di pagamento), un rischio minore di "scremare" i partecipanti, una chiara distinzione tra sovvenzioni e appalti pubblici.

Della massima importanza sarà la notifica ai beneficiari, nella decisione di sovvenzione, delle esatte condizioni per comprovare gli output o i risultati specifici da raggiungere. Ad esempio, il fatto che, se viene raggiunta **soltanto una parte degli** output o dei risultati specificati nella decisione di sovvenzione, non verrà corrisposto alcun pagamento.

III.4 IMPOSTAZIONE DELL'AUDIT

Per i costi coperti dall'importo forfettario la **Commissione** non controllerà i documenti finanziari giustificativi. Gli audit riguarderanno il metodo di calcolo per giungere agli importi forfettari per output particolari e la sua corretta applicazione nel progetto individuale. Le verifiche del metodo di calcolo saranno effettuate a livello dell'autorità di gestione/dell'organismo intermedio, mentre la corretta applicazione dell'importo forfettario sarà verificata a livello di beneficiario.

Come nel caso delle tabelle standard di costi unitari, l'interesse principale dell'audit riposerà sulla verifica dell'output richiesto per il rimborso dell'importo forfettario. Ad esempio, se il pagamento dell'importo forfettario riguarda la conclusione di un programma di formazione nell'ambito di un calendario specifico, l'audit servirà a verificare se effettivamente il programma è stato ultimato nel periodo richiesto, se è stato seguito conformemente alle condizioni fissate nella decisione di sovvenzione, ecc.

Come nel caso delle tabelle standard, gli importi forfettari possono includere una componente per i costi indiretti.

Si prevede in genere che i pagamenti degli importi forfettari siano collegati al compimento del progetto. I revisori non accetteranno gli importi forfettari già versati e dichiarati alla Commissione in anticipo e integralmente, senza la preventiva esecuzione della parte corrispondente del progetto.

In genere, il pagamento degli importi forfettari sarà collegato alla fornitura di determinati prodotti o servizi. Contrariamente alle tabelle standard di costi unitari, il pagamento al beneficiario non è proporzionale alle quantità fornite (unità). Per gli importi forfettari la fornitura di un prodotto o servizio implica un pagamento al 100%, mentre la non fornitura di una parte del servizio o del prodotto comporta il non pagamento della sovvenzione (tranne nel caso in cui nella decisione di sovvenzione siano chiaramente specificati livelli intermedi, con relativi pagamenti). I revisori verificheranno se le disposizioni della decisione di sovvenzione sono state correttamente applicate e se gli importi pagati e certificati rispecchiano il pagamento previsto nella decisione di sovvenzione. Potrà essere considerato irregolare il fatto che il beneficiario non abbia fornito integralmente i servizi o i prodotti previsti nella decisione di sovvenzione. In questi casi, viene applicata una rettifica completa dell'importo forfettario pagato e dichiarato.

CAPITOLO IV

Disposizioni orizzontali comuni

IV.1. CALCOLO DEL TASSO FISSO PER I COSTI INDIRETTI, DELLE TABELLE STANDARD DI COSTI UNITARI E DEGLI IMPORTI FORFETTARI

L'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 fissano quattro condizioni da rispettare per i metodi applicati per fissare il tasso fisso per i costi indiretti, gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari, piuttosto che un metodo per calcolarli: il calcolo va effettuato a priori e deve essere giusto, equo e verificabile. Queste condizioni semplificano la gestione delle sovvenzioni, pur mantenendo un controllo efficace della spesa. In effetti, mentre nel sistema dei costi effettivi il controllo del valore e della quantità degli input dei progetti avviene a posteriori, con le disposizioni proposte in merito alle tabelle standard di costi unitari e agli importi forfettari, **il controllo del valore dell'input viene effettuato a priori; soltanto il controllo della quantità è effettuato a posteriori.**

IV.2. CONDIZIONI DA SODDISFARE PER I COSTI SEMPLIFICATI

IV.2.1 Essi vanno fissati a priori

Nella decisione di sovvenzione è importante comunicare ai beneficiari le condizioni esatte per comprovare la spesa dichiarata e l'output o risultato specifico da raggiungere.

Di conseguenza, le opzioni semplificate in materia di costi devono essere definite a priori e includere, ad esempio, nell'invito a presentare proposte o, al più tardi, nella decisione di sovvenzione. Le pertinenti norme e condizioni dovrebbero essere incorporate nella normativa nazionale di ammissibilità applicabile al programma operativo⁴². Ciò significa anche che, una volta fissati, la tabella standard di costi unitari, il tasso o l'importo (nel caso degli importi forfettari) non possono essere modificati durante o dopo l'esecuzione di un'operazione per compensare un aumento dei costi o una sottoutilizzazione della dotazione disponibile.

Occorre chiaramente specificare l'ambito delle opzioni semplificate in materia di costi da applicare, cioè la categoria dei progetti e le attività dei beneficiari per le quali esse saranno disponibili.

Gli Stati membri dovranno cercare di raggiungere un equilibrio tra un ambito più ampio di applicazione che garantisce la conformità alle condizioni "giusto ed equo" e un ambito più ristretto, che comporta il rischio di un'eccessiva differenziazione dei tassi e potrebbe minare l'obiettivo di semplificazione.

IV.2.2 Essi devono essere *giusti*

Il calcolo deve essere ragionevole, cioè basato sulla realtà, non eccessivo o estremo. Se una data tabella standard di costi unitari è stata in passato di 1 – 2 euro, i servizi della Commissione non si aspetteranno di vedere una tabella per 7 euro. Da questo punto di vista sarà della massima

⁴² A livello nazionale o regionale o specifico a un programma particolare.

importanza il metodo utilizzato per identificare il costo unitario, il tasso fisso o l'importo forfettario. L'autorità di gestione deve essere in grado di spiegare e motivare le sue scelte. Sul piano "ideale", un giusto metodo di calcolo potrebbe adeguare i tassi a condizioni o esigenze specifiche. Ad esempio, la realizzazione di un progetto potrebbe costare di più in una regione remota che non in una regione centrale a motivo dei costi di trasporto superiori; questo elemento dovrà essere considerato al momento di decidere su un importo forfettario o su un tasso da pagare per progetti analoghi nelle due regioni. In ogni caso, i costi semplificati non dovrebbero essere male utilizzati (ad esempio, la regola del tasso fisso non dovrebbe comportare l'inflazione dei costi dell'operazione e le operazioni non dovrebbero essere suddivise in modo da consentire l'uso sistematico di importi forfettari).

Obiettivo del lavoro di audit sarà quello di esaminare la base utilizzata per fissare i tassi e se i tassi infine fissati sono in linea con tale base.

IV.2.3 Essi devono essere equi

Il termine "equo" significa essenzialmente che essi non devono favorire alcuni beneficiari o operazioni a discapito di altri/altre. Il calcolo della tabella standard di costi unitari, dell'importo forfettario o del tasso fisso deve garantire un equo trattamento dei beneficiari e/o delle operazioni.

Tra gli esempi si possono citare divergenze nei tassi o negli importi non giustificate da caratteristiche obiettive dei beneficiari o delle operazioni, oppure da obiettivi espliciti di politica.

I revisori non accetteranno metodi di calcolo ingiustificatamente discriminatori nei confronti di gruppi di beneficiari o di tipi di operazioni particolari.

IV.2.4 Essi devono essere verificabili

La determinazione dei tassi fissi, delle tabelle standard di costi unitari o degli importi forfettari dovrà essere basata su documenti probatori, che possono essere verificati. L'autorità di gestione deve essere in grado di dimostrare la base sulla quale ha elaborato il calcolo. Di importanza fondamentale è la conformità al principio di sana gestione finanziaria. La verifica formerà parte della traccia di revisione e non sarà accettata la definizione "ex nihilo" delle tabelle standard di costi unitari, del tasso fisso o degli importi forfettari.

Nel fissare le tabelle standard di costi unitari, gli importi forfettari o i tassi fissi per i costi indiretti l'autorità di gestione dovrà adottare una decisione documentata (e non un'accettazione informale), e tale decisione ragionata dovrà fissare la base da applicare. In effetti, dall'esperienza acquisita in merito alla norma "tasso fisso per i costi indiretti" si evince che è possibile utilizzare vari metodi per fissare gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari a priori, e il metodo più comune è quello di analizzare i dati temprali (indagine, analisi statistica, ecc).

Peraltro, altri metodi che basano il calcolo su un'analisi della struttura corrente dei costi effettivi collegata alla tabella di costi unitari, ad esempio, indennità diarie, borse di studio di formazione, prezzi di mercato, tabelle analoghe utilizzate dalle autorità pubbliche, potrebbero essere anch'essi utilizzati a condizione che essi soddisfino le condizioni di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 e si applichino a casi analoghi.

Anche se ciò comporta un carico di lavoro amministrativo supplementare per la loro determinazione, è possibile calcolare i costi unitari o gli importi forfettari in base all'analisi del progetto di bilancio particolareggiato proposto dal candidato rispetto agli output previsti e a operazioni comparabili.

Si potrebbe anche prevedere che gli Stati membri operino attraverso inviti a presentare proposte: uno Stato membro potrebbe pubblicare a priori la base sulla quale calcolerà la sovvenzione forfettaria e cioè, anche questa volta, *giusto, equo e verificabile*. Ciò significa che i candidati dovranno essere a conoscenza dei criteri sui quali si basa la sovvenzione e che tali criteri avranno carattere standard e si applicheranno a tutti i candidati per gli stessi tipi di progetti. Ad esempio, nel caso di un invito a presentare proposte, l'autorità di gestione dovrà essere in grado di rispondere a quesiti quali: "L'invito a presentare proposte è completo nei particolari richiesti? Sono ben specificati e spiegati in anticipo gli elementi richiesti per determinare l'importo forfettario? L'autorità di gestione controlla che i costi indicati nel progetto di bilancio particolareggiato presentato, ad esempio, siano ragionevoli e accettabili al fine di determinare l'importo forfettario nella decisione di sovvenzione?". Un'altra soluzione consisterebbe nel fatto che lo Stato membro fissi un importo forfettario per un'attività specifica e pubblichi inviti a presentare proposte in base a tale importo, per finanziare in seguito le proposte migliori.

IV.2.5 Traccia di revisione

Durante l'audit del metodo di calcolo, la Commissione verificherà in particolare il rispetto delle condizioni sopra menzionate e non indagherà sui motivi della scelta di un metodo particolare rispetto a un altro. Le autorità responsabili dovranno conservare un'adeguata documentazione del metodo di calcolo ed essere in grado di dimostrare la base sulla quale sono stati decisi i tassi fissi, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari. La documentazione conservata per presentare il metodo di calcolo sarà soggetta alle condizioni dell'articolo 90 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

IV.2.6 Adeguamento del tasso fisso per i costi indiretti, degli importi forfettari e delle tabelle standard di costi unitari

L'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 non specificano alcuna disposizione in merito all'adeguamento del tasso fisso per i costi indiretti, degli importi forfettari e delle tabelle standard di costi unitari. Di conseguenza l'adeguamento non è obbligatorio. Peraltro, l'autorità di gestione potrebbe ritenere necessario adeguare i tassi al momento di pubblicare un nuovo invito a presentare proposte oppure farlo su base periodica, al fine di tener conto dell'indicizzazione o dei mutamenti economici, ad esempio, dei costi energetici, dei livelli delle retribuzioni, ecc. I tassi possono essere collegati a un indice adeguato o riesaminati periodicamente⁴³.

I tassi adeguati dovranno applicarsi unicamente a progetti da attuare in futuro e non retrospettivamente (cfr. capitolo IV, punto 3).

⁴³ Il riesame può essere inoltre basato sul "successo" del tasso. Ad esempio, se per un dato tasso non vi è alcun interesse o un interesse insufficiente nella formazione di persone disoccupate a lungo termine, ciò può significare che il tasso è stato fissato in modo inesatto (squilibrio tra i pagamenti per il processo e il pagamento per i fattori di successo).

Per qualsiasi revisione effettuata, occorre un'adeguata documentazione giustificativa dei tassi o degli importi adeguati.

IV.3 IMPOSTAZIONE GENERALE DELL'AUDIT

L'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi comporta una deviazione dal metodo consistente nel rapportare ogni euro di spesa cofinanziata ai relativi documenti giustificativi. Di conseguenza, nei casi in cui tali opzioni sono utilizzate, per determinare la legalità e la regolarità della spesa i revisori non controlleranno i costi effettivi alla base del tasso fisso per i costi indiretti, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari. Ove vengano applicate le opzioni semplificate in materia di costi, la Commissione e le autorità nazionali di audit continueranno a verificare i costi delle operazioni cofinanziate e ad effettuare controlli della legalità e della regolarità. Gli audit, tuttavia, saranno effettuati in modo diverso, a seconda del metodo di calcolo utilizzato per fissare i tassi fissi e gli importi forfettari e non in base ai documenti finanziari giustificativi per i singoli progetti.

Occorre sottolineare che, sempreché lo Stato membro abbia predisposto una metodologia ben fondata che rispetti i principi di sana gestione finanziaria e non vi siano indicazioni di frode o abuso, la Commissione non metterà in questione il sistema nazionale.

La metodologia di audit, che verrà applicata nei casi in cui sono utilizzati tassi fissi per i costi indiretti, tabelle standard per i costi unitari e importi forfettari, consisterà nelle verifiche seguenti:

4. verifica del metodo di calcolo per fissare i tassi fissi, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari, che dovranno essere fissati a priori ed essere giusti, equi e verificabili;
5. verifica della corretta applicazione del metodo fissato mediante l'esame degli output/risultati del progetto;
6. verifica in base al principio dei "costi effettivi" dei costi diretti (o dei relativi calcoli, qualora si ricorra alle opzioni semplificate in materia di costi per calcolarli) nel caso dei tassi fissi per i costi indiretti.

È importante rilevare che le opzioni semplificate in materia di costi mirano a ridurre l'onere inerente alla conservazione dei documenti giustificativi finanziari particolareggiati. Ciò non toglie l'obbligo di osservare appieno tutte le norme comunitarie e nazionali applicabili, quali pubblicità, appalto pubblico, pari opportunità, ambiente sostenibile, aiuti di Stato, ecc.

IV.4. ENTRATA IN VIGORE RETROATTIVA DELLE TABELLE STANDARD DI COSTI UNITARI E DEGLI IMPORTI FORFETTARI

Le disposizioni circa le tabelle standard di costi unitari e gli importi forfettari (e i costi indiretti basati su un tasso fisso per l'FESR) sono applicabili a decorrere dal 1° agosto 2006.

Questa facoltà di applicabilità retroattiva è stata offerta per garantire la certezza giuridica in merito all'ammissibilità della spesa per alcune operazioni per le quali si è già fatto ricorso a casi particolari di tabelle standard di costi unitari nel quadro dei sistemi nazionali.

Dal momento che il tasso fisso, gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari debbono essere definiti a priori, di massima potrebbe essere problematica un'applicazione retroattiva per operazioni che siano già state attuate in base ai costi effettivi. In effetti, una tale applicazione retroattiva comporterebbe in genere una revisione di tutti gli atti giuridici e l'apertura di tale possibilità a tutte le operazioni, se si vuole garantire un trattamento equo. Ciò comporterebbe inoltre un carico di lavoro notevole per le autorità nazionali e per i beneficiari, con potenziali incoerenze tra i costi effettivi e le opzioni semplificate in materia di costi.

In ogni caso, qualora intendesse applicare retroattivamente le opzioni semplificate in materia di costi, l'autorità di gestione non dovrebbe farlo alla chiusura dell'operazione. Per questo motivo, come principio generale, la Commissione raccomanda vivamente di evitare l'utilizzazione retroattiva delle opzioni semplificate in materia di costi. Peraltro, nel caso di operazioni pluriannali, è possibile sistemare i conti e le relative attività dell'operazione dopo che una prima parte dell'operazione è stata realizzata e introdurre quindi l'opzione delle tabelle standard di costi unitari o degli importi forfettari per la parte/periodo restante dell'operazione. In casi del genere, per evitare che i costi del progetto vengano dichiarati due volte, il periodo per il quale sono dichiarati i costi effettivi dovrà essere chiaramente separato dal periodo per il quale i costi sono dichiarati in base alle opzioni semplificate in materia di costi.

IV.5. COMBINAZIONE DELLE OPZIONI

L'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 offrono la possibilità all'autorità di gestione di scegliere tra quattro opzioni per gestire le sovvenzioni cofinanziate da un programma FESR o FSE:

- (a) costi effettivi, inclusi costi diretti e indiretti,
- (b) costi indiretti calcolati in base ad un tasso fisso dei costi diretti
- (c) costi a tasso fisso calcolati utilizzando tabelle standard di costi unitari,
- (d) importi forfettari.

Onde evitare qualsiasi doppione di finanziamento della stessa spesa, le opzioni possono essere combinate soltanto nei casi seguenti:

- (1) esse devono riguardare diverse categorie di costi ammissibili,
- o (2) esse devono essere utilizzate per progetti diversi nella stessa operazione (per definizione, un'operazione è un progetto o un gruppo di progetti).

Caso 1: categorie diverse di costi ammissibili

Esempio di una sessione di formazione che combina:
- una tabella standard di costi unitari per la retribuzione dei formatori, ad esempio 450 euro / giorno;

- costi effettivi: affitto del locale = 800 euro / mese per 6 mesi
- un tasso fisso per i costi indiretti, ad esempio il 10% dei costi diretti.

Alla fine della formazione, ove siano giustificate le spese per 100 giornate di lavoro dei formatori, la sovvenzione sarà versata sulla base seguente:

Costi diretti:

retribuzioni dei formatori 100 giorni x 450 euro = 45000 euro

sala di formazione: 6 mesi x 800 euro = 4 800 euro

totale parziale dei costi diretti: 49 800 euro

Costi indiretti: 10% dei costi diretti=10% x 49 800 euro = 4 980 euro

Sovvenzione da versare: [45 000 euro + 4 800 euro] + 4 980 euro = **54 780 euro**

Nel caso appena illustrato sono interessate varie categorie di costi: retribuzione dei formatori, costi di affitto della sala, costi indiretti. Peraltro, al fine di verificare l'assenza di un duplice finanziamento, le autorità debbono accertarsi che la tabella standard di costi unitari non si riferisca ad alcun costo connesso all'affitto della sala o ad altri costi indiretti (retribuzione del personale amministrativo o del contabile, ad esempio). Inversamente, lo stesso vale per la definizione dei costi indiretti che non dovrebbero essere connessi ai costi coperti dalla tabella standard di costi unitari o dei costi effettivi dell'affitto della sala.

Ove esistano rischi di doppioni, l'autorità di gestione dovrà scegliere l'opzione più adeguata per sovvenzionare l'operazione in modo da evitare qualsiasi rischio di duplice finanziamento.

Dato che le tabelle standard di costi unitari o il tasso fisso per i costi indiretti dovranno essere verificabili, sarà possibile in qualsiasi momento controllare l'assenza di duplice finanziamento. Tuttavia, tale verifica dovrebbe essere effettuata a priori dall'autorità di gestione, in occasione della scelta dell'opzione di gestione.

Caso 2: finanziamento di progetti diversi nell'ambito della stessa operazione

Esempio di un'operazione in due fasi, che combina un progetto di formazione per giovani disoccupati, seguito da un seminario per potenziali datori di lavoro della regione.

I costi connessi alla formazione potrebbero essere pagati in base a tabelle standard di costi unitari (ad esempio, 1 000 euro / giorno di formazione). Il seminario sarebbe pagato in base ad importi forfettari.

Dal momento che si tratta di due progetti diversi nell'ambito della stessa operazione, non si corre il rischio di un duplice finanziamento a patto che i costi di ciascun progetto siano chiaramente distinti.

Sotto il profilo dell'audit, nel caso di combinazione di opzioni, oltre ai controlli richiesti per i singoli tipi di "costi semplificati" descritti nei capitoli precedenti, l'audit dovrà verificare che le parti di un'operazione non siano state fatturate utilizzando più di un tipo di opzioni, il che comporterebbe una duplice dichiarazione dei costi.

IV.6. IMPATTO DELLE OPZIONI SEMPLIFICATE IN MATERIA DI COSTI SULLA CERTIFICAZIONE DELLA SPESA

Le opzioni semplificate in materia di costi modificano il concetto di spesa "pagata" dai beneficiari che deve essere certificata nella dichiarazione di spesa. Gli Stati membri avranno ancora la possibilità di effettuare pagamenti anticipati ai beneficiari oltre ai pagamenti provvisori o al pagamento finale, ma la definizione di cosa sia considerato un pagamento anticipato sarà diversa. Nel caso del tasso fisso per i costi indiretti, questi ultimi sono considerati come "pagati" in debita proporzione con i costi diretti: se il 50% dei costi diretti è pagato dai beneficiari, il 50% dei costi indiretti (in ogni caso non superiori al 20% dei costi diretti) possono essere considerati come pagati. Inversamente, ove il totale dei "costi indiretti" sia stato versato anticipatamente, senza che siano stati sostenuti i relativi costi diretti, essi dovranno essere ritenuti non ammissibili nella certificazione alla Commissione al momento della dichiarazione della spesa connessa, in quanto saranno considerati come pagamento anticipato al beneficiario.

Nel caso delle tabelle standard di costi unitari e degli importi forfettari non vi è alcuna "spesa pagata" nel senso ordinario. La "spesa pagata" sarà calcolata in base alle quantità dichiarate e certificate e non ai pagamenti erogati ai beneficiari. Qualora le somme dovessero coincidere, la spesa da certificare alla Commissione sarà calcolata in base a quantità certificate e non ai pagamenti versati ai beneficiari. Ad esempio, i pagamenti ai beneficiari potrebbero essere effettuati su base mensile (1/10 della sovvenzione ogni mese per 9 mesi + pagamento finale) senza alcuna giustificazione delle quantità, eccetto che per il pagamento finale. Un sistema del genere dovrebbe essere ritenuto accettabile ma i pagamenti mensili sono considerati come anticipi e non vanno certificati alla Commissione (tranne nel caso degli aiuti di Stato alle condizioni dell'articolo 78, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006). Per dichiarare la spesa dell'operazione le autorità nazionali dovrebbero attendere il pagamento finale, per il quale le quantità sono certificate e verificate.

IV.7. DICHIARAZIONE DELLE AZIONI CHE RIENTRANO NELL'AMBITO DELL'ARTICOLO 34, PARAGRAFO 2, DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1083/2006 RELATIVAMENTE ALLE OPZIONI SEMPLIFICATE IN MATERIA DI COSTI

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1081/2006 e dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1080/2006 le azioni oggetto di "finanziamenti incrociati" dovranno applicare le norme di ammissibilità dell'altro fondo: dato che l'FESR e l'FSE hanno attualmente le stesse norme di ammissibilità per quanto concerne i costi semplificati, è possibile applicare le opzioni semplificate in materia di costi alle azioni oggetto di finanziamenti incrociati.

Più specificamente, per la norma "tasso fisso" per i costi indiretti nel caso di finanziamento incrociato, andranno applicati due tassi fissi ad ogni parte "FSE" e "FESR" dell'operazione. I tassi fissi FSE e FESR per operazioni analoghe saranno applicati rispettivamente alle parti FSE e FESR. È impossibile utilizzare una media dei due tassi in quanto la quota relativa di ogni parte potrà variare durante l'esecuzione. Qualora non esistesse alcun tasso per l'altro fondo per un tipo simile di operazione (ad esempio, perché la norma non è applicata per l'altro fondo o perché non ci sono operazioni simili finanziate dall'altro fondo), l'autorità di gestione deve decidere in merito al tasso applicabile conformemente ai principi giuridici generali (giustizia, equità, verificabilità).

L'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi richiede tuttavia agli Stati membri di rispettare il tetto del 10% per asse prioritario. L'importo oggetto di "finanziamento incrociato" dovrà essere valutato, operazione per operazione, in base ai dati utilizzati per definire le opzioni semplificate in materia di costi.

Se la tabella standard di 6 euro/ora x partecipante alla formazione include l'acquisto delle attrezzature per 0,50 euro/ora, l'importo oggetto di finanziamento incrociato sarà di 0,50 euro x numero di "ore x persona in formazione". Lo stesso principio si applica agli importi forfettari: se il progetto di bilancio particolareggiato include una serie di "spese a finanziamento incrociato" queste ultime saranno contabilizzate e verificate a parte. Ad esempio, nel quadro dell'importo forfettario di 20 000 euro finanziato da un programma operativo FSE, il tipo FESR di spesa rappresenta 5 000 euro. Al termine dell'operazione l'importo a finanziamento incrociato sarà l'importo definito a priori (20 000 euro di cui 5 000 euro di spesa di tipo FESR) oppure "zero" se la sovvenzione non è pagata. Il principio binario degli importi forfettari si applicherà anche alla spesa oggetto di finanziamento incrociato.

Nel caso del tasso fisso per i costi indiretti, l'importo a finanziamento incrociato sarà quello dei "costi diretti a finanziamento incrociato", più l'importo dei costi indiretti calcolati mediante il tasso fisso applicabile a tali "costi diretti a finanziamento incrociato". Ad esempio, nel quadro di un'operazione di 15 000 euro finanziata da un programma operativo FESR, i costi diretti "tipo FSE" rappresentano 3 000 euro e i costi indiretti sono calcolati come il 10% di costi diretti (300 euro). L'importo a finanziamento incrociato ammonterà a 3 300euro⁴⁴. Se al termine dell'operazione i costi diretti saranno ridotti, l'importo a finanziamento incrociato sarà ridotto secondo la stessa formula.

IV.8. COMPATIBILITÀ DELLE OPZIONI SEMPLIFICATE IN MATERIA DI COSTI CON LE NORME IN MERITO AGLI AIUTI DI STATO

Le opzioni semplificate in materia di costi di cui all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 397/2009 e all'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009 dovranno essere applicate fatte salve le norme in merito agli aiuti di Stato quali, in particolare, quelle applicabili a regimi esenti dall'obbligo di notifica (ad esempio, aiuti concessi nell'ambito del regolamento (CE) n. 800/2008 - regolamento generale di esenzione per categoria). Analogamente, occorre tener conto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1998/2006 in merito all'aiuto "de minimis".

Prima di decidere circa l'applicazione dei costi semplificati a progetti da attuare attraverso regimi di aiuti di Stato, le autorità di gestione dovrebbero verificare l'ammissibilità della spesa alla quale si riferiscono i costi semplificati e la conformità ai tetti di aiuto, nonché valutare l'adeguatezza o meno, per un dato progetto, dei costi semplificati.

⁴⁴ I costi diretti di "tipo FESR" rappresenteranno 9 750 euro e, con un tasso fisso del 20%, i costi indiretti a tasso fisso per questa parte ammonteranno a 1 950 euro.

Allegato: Disposizioni legislative applicabili
Articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006
modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009

3. Le spese seguenti sono considerate ammissibili a un contributo del Fondo ai sensi del paragrafo 1, purché siano sostenute conformemente alle normative nazionali, comprese quelle in materia contabile, e alle condizioni specifiche sottoindicate:

...

b) nel caso di sovvenzioni:

i) i costi indiretti, dichiarati su base forfettaria, fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione;

ii) i costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato membro;

iii) importi forfettari destinati a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione.

Le opzioni di cui alla lettera b), punti i), ii) e iii), possono essere combinate unicamente se ciascuna di esse copre una diversa categoria di costi ammissibili o se sono utilizzate per diversi progetti relativi ad una stessa operazione.

I costi di cui al primo comma, lettera b), punti i), ii) e iii), sono stabiliti in anticipo sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile.

L'importo forfettario di cui alla lettera b), punto iii), non eccede la somma di 50 000 euro.

Articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 modificato dal regolamento (CE) n. 397/2009

4. Nel caso di sovvenzioni, le spese seguenti sono considerate ammissibili a un contributo dell'FESR, purché siano sostenute conformemente alle normative nazionali, comprese quelle in materia contabile, e alle condizioni specifiche sottoindicate:

- i) i costi indiretti, dichiarati su base forfettaria, fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione;*
- ii) i costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato membro;*
- iii) importi forfettari destinati a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione.*

Le opzioni di cui ai punti i), ii) e iii), possono essere combinate unicamente se ciascuna di esse copre una diversa categoria di costi ammissibili o se sono utilizzate per diversi progetti relativi ad una stessa operazione. I costi di cui ai punti i), ii) e iii), sono stabiliti in anticipo sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile. L'importo forfettario di cui al punto iii) non eccede la somma di 50 000 euro."

Allegato 4

APPLICABILITÀ AI REGIMI DI AIUTO DELLE OPZIONI DI SEMPLIFICAZIONE

1. Introduzione

Per dare attuazione alle politiche del Fondo Sociale Europeo e garantire il rispetto della concorrenza, le Regioni ricorrono frequentemente allo strumento *del de minimis* Regolamento (CE) n. 1998/2006 e alle esenzioni previste dal Regolamento generale di esenzione (CE) n. 800/08 (da qui in poi GBER).

Tra gli interventi in esenzione, la categoria più comune e tradizionalmente finanziata con il FSE è quella degli aiuti alla formazione (cfr. sezione 8 del GBER); altra categoria di interesse per le Regioni è quella relativa agli aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili (cfr. sezione 9 del GBER); sebbene in maniera residuale, nell'ambito dei POR FSE si finanziano inoltre gli aiuti alle PMI (cfr. sezione 2 "Aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI" e sezione 5 "Aiuti per servizi di consulenza e per la partecipazione di PMI a fiere" del GBER) nonché gli aiuti all'innovazione e alla ricerca (cfr. sezione 7 "Aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione" del GBER).

La **nota COCOF/09/0025/04 del 28.01.2010** contiene uno specifico paragrafo dedicato alla applicabilità delle opzioni di semplificazione agli aiuti di Stato (IV.8) in cui si prevede che "le autorità di gestione dovranno assicurare il rispetto della normativa in materia di aiuti nel caso di applicazione delle opzioni di semplificazione..." in particolare per quanto riguarda il FSE, sono richiamati sia il GBER, sia il *de minimis*.

Sull'ammissibilità delle spese il **regolamento de minimis** non contiene previsioni generali, fatte salve le limitazioni per il caso di cumulo sugli stessi costi ammissibili in aiuti finanziati in esenzione o con decisione.

In riferimento agli aiuti in esenzione, invece, l'articolo 4 del **GBER** enuclea la condizione generale per l'ammissibilità della spesa per cui "*i costi ammissibili devono essere accompagnati da prove documentarie chiare e suddivise per voci.*"

Tale previsione, che da una prima lettura non sembrerebbe completamente in linea con le finalità di semplificazione previste dal regolamento FSE, potrebbe generare alcune complicazioni applicative delle opzioni di semplificazione agli aiuti di Stato.

Nel presente approfondimento si intende fornire una disamina delle singole fattispecie di aiuto, prendendo in considerazione i relativi costi ammissibili, e le ipotesi di applicazione delle opzioni di semplificazione.

L'analisi è stata svolta prendendo in esame la principale normativa di riferimento, ovvero:

- il Regolamento FSE 1081/2006 come modificato dal Regolamento 396/2009 nella parte che disciplina le opzioni di semplificazione: articolo 11 paragrafo 3,
- la nota COCOF/09/0025/04 del 28.01.2010, documento di lavoro comunitario relativo alle opzioni di semplificazione,
- il Regolamento (CE) n. 800/08, Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)

Nello specifico per quanto attiene al **Regolamento 1081/2006** come modificato dal Regolamento 396/2009, l'articolo 11 par. 3 lett. b) elenca le tre opzioni di semplificazione per il riconoscimento delle spese al FSE, cioè:

" nel caso di sovvenzioni:

- i) i costi indiretti, dichiarati su base forfettaria, fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione;*
- ii) i costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato membro;*
- iii) somme forfettarie destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione;*

[..]

Le opzioni di cui alla lettera b), punti i), ii) e iii), possono essere combinate unicamente se ciascuna di esse copre una diversa categoria di costi ammissibili o se sono utilizzate per diversi progetti relativi ad una stessa operazione.

I costi di cui alla lettera b), punti i), ii) e iii), sono stabiliti in anticipo sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile.

L'importo forfettario di cui alla lettera b), punto iii), non eccede la somma di 50.000 EURO.”

2. Modalità di applicazione

Regolamento De minimis

In linea di massima, per l'attuazione degli interventi FSE, le Regioni ricorrono anche al *de minimis* disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1998/2006.

Come noto, questo strumento definisce l'importo massimo di aiuto concedibile (200.000 euro) nel rispetto di determinate condizioni (ad esempio l'ambito temporale, il rispetto del cumulo, ecc.), al di sotto del quale l'art. 87 par. 1 del Trattato si può considerare inapplicabile.

Il *de minimis*, inoltre, può essere erogato senza l'obbligo di un cofinanziamento privato ed utilizzato a prescindere dalle categorie di attività finanziabili. Infatti, va evidenziato anche con riferimento all'oggetto del presente lavoro, che per il ricorso al *de minimis* non sono richieste condizioni particolari di ammissibilità dei costi, pertanto non vi sono ostacoli all'applicazione delle opzioni di semplificazione per il riconoscimento della spesa di cui all'art. 11.3 del Regolamento FSE. L'amministrazione concedente, quindi, in base alla tipologia dell'operazione valuterà, come in tutti gli altri casi di progetti cofinanziati attraverso sovvenzioni FSE, se ricorrere ad una o più opzioni di semplificazione:

- **Opzione 1: costi indiretti dichiarati su base forfettaria**
- **Opzione 2: unità di costo standard**
- **Opzione 3: somme forfettarie**

Regolamento generale di esenzione

Come anticipato in premessa, il regolamento generale di esenzione dispone, per le diverse tipologie di aiuti, quali siano i costi ammissibili ed in alcuni casi introduce anche condizioni particolari per l'ammissibilità degli stessi.

Di conseguenza, è utile che l'Autorità di gestione valuti, caso per caso, l'opportunità e la convenienza di ricorrere ad una o più opzioni di semplificazione per il riconoscimento della spesa di cui all'art. 11.3 del reg. FSE.

Aiuti alla formazione

L'articolo 39 quarto comma del GBER individua i costi ammissibili nell'ambito di un progetto di aiuti alla formazione, fissando anche una particolare condizione relativamente al rapporto tra le diverse voci:

“a) costi del personale docente;

b) spese di trasferta, compreso l'alloggio, del personale docente e dei destinatari della formazione;

- c) altre voci di spesa correnti, quali materiali e forniture, con attinenza diretta al progetto;
- d) ammortamento degli strumenti e delle attrezzature, per la quota da riferire al loro uso esclusivo per il progetto di formazione;
- e) costi dei servizi di consulenza sull'iniziativa di formazione;
- f) costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione e spese generali indirette (spese amministrative, locazione, spese generali), a concorrenza del totale degli altri costi ammissibili di cui alle lettere da a) ad e). Per quanto riguarda i costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione, vengono prese in considerazione soltanto le ore durante le quali i partecipanti hanno effettivamente partecipato alla formazione, previa detrazione delle ore produttive.”

Opzione 1: costi indiretti dichiarati su base forfetaria

Affinché possano essere riconosciuti i costi indiretti calcolati su base forfetaria fino al 20% dei costi diretti, si rende necessaria una distinzione a monte delle due categorie di costo.

A tal fine, l'articolo 39 del Regolamento (CE) 800/08 offre un'elencazione dei costi ammissibili che può essere utile a distinguere i costi diretti da quelli indiretti e nella seconda parte della lettera f) prevede esplicitamente l'ammissibilità dei *costi generali indiretti* per gli aiuti alla formazione (spese amministrative, locazione, spese generali). Tuttavia la norma non elenca in maniera precisa e distinta i costi indiretti e diretti, poiché vi possono essere costi riconducibili, a seconda del caso, direttamente o indirettamente all'operazione (ad esempio spese per personale non docente, locazioni, ammortamento).

D'altro canto, anche la nota COCOF definisce i costi diretti ed indiretti in maniera generale. Gli *indiretti* sono quei “*costi che non sono o non possono essere connessi direttamente ad un'attività specifica dell'organismo in questione. Tra tali costi figurano quelle spese amministrative per le quali è difficile determinare con precisione l'importo attribuibile ad un'attività specifica (spese amministrative/di personale, ad esempio: spese di gestione, spese di assunzione, retribuzioni del contabile o dell'addetto alle pulizie, bollette telefoniche, utenze di elettricità, acqua, eccetera)*”. I *costi diretti*, invece, sono quelli *direttamente connessi ad un'attività specifica dell'organismo, ove possa essere dimostrato il legame con tale attività.*

Pertanto, considerato che la normativa comunitaria non elenca in maniera precisa e dettagliata i costi diretti e quelli indiretti, ai fini del riconoscimento su base forfetaria dei costi indiretti, è necessario che l'Autorità di gestione chiarisca in anticipo, eventualmente negli appositi dispositivi di attuazione, le tipologie di costo.

Conformemente a quanto previsto dal regolamento 1081/06 ed esplicitato nella nota Cocof, i costi indiretti forfetari saranno ammissibili nel momento in cui quelli direttamente imputabili al progetto, sui quali i costi indiretti sono calcolati in percentuale massima del 20%, sono effettivamente sostenuti e giustificati da fatture o documenti contabili equipollenti.

Ai fini della certificazione delle spese alla CE, quindi, potranno essere certificati i costi diretti debitamente giustificati nonché quelli indiretti calcolati in debita proporzione sui diretti.

In riferimento all'articolo 4 del GBER, che prevede che i *costi ammissibili* siano *accompagnati da prove documentarie chiare e suddivise per voci*, non si evidenziano particolari complicazioni per l'applicazione del forfait dei costi indiretti. Si potrebbe ritenere, infatti, di dover dare prova attraverso la presentazione di fatture o di documenti contabili equivalenti solamente dei costi diretti, poiché i costi indiretti sono riconosciuti in maniera forfetaria, calcolata su base percentuale dei costi diretti. E' raccomandabile comunque la conservazione di tutta la documentazione utile a comprovare la realizzazione dell'intervento, quale ad esempio il registro delle presenze.

L'articolo 39 del GBER, inoltre, dispone che i costi di cui alla lettera f) ovvero la somma tra *i costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione* e le *spese generali indirette* riconosciute su base forfettaria (in percentuale massima del 20% dei costi diretti) non superi il totale delle voci dalla a) alla e). Pertanto, nella definizione della percentuale massima da applicare per il riconoscimento dei costi indiretti a forfait in caso di aiuti alla formazione, l'AdG terrà conto anche dell'entità presunta dei costi di personale partecipante al progetto (mancato reddito).

Tale previsione assume particolare rilevanza anche alla luce della prassi per cui il costo del personale viene imputato al cofinanziamento privato, necessario al rispetto delle intensità di aiuto.

In particolare tale attenzione va posta nel caso della formazione specifica, visto il basso livello di intensità che gli aiuti possono raggiungere. Infatti, si potrebbe verificare un effetto disincentivante in tutti i casi in cui la percentuale di cofinanziamento privato sia superiore al 30%, e la forfetizzazione dei costi indiretti massima ammissibile sia del 20% dei diretti, poiché in tal caso i costi indiretti avranno un peso effettivo del 25% sui diretti, come indicato nell'esempio riportato di seguito.

Dato 100 il contributo pubblico e 30% il cofinanziamento privato, il costo del progetto formativo si desume con l'applicazione della seguente formula:

$$\text{costo del progetto formativo} = \text{contributo pubblico} / (1 - \text{percentuale cofinanziamento privato})$$

Pertanto, ne deriva che:

contributo pubblico = 100

cofinanziamento privato = 42,85

costo del progetto formativo = 142,85

Ai sensi dell'art. 39 del reg. GBER, la somma tra *i costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione* e le *spese generali indirette* riconosciute su base forfettaria non deve superare il totale delle restanti voci del progetto, quindi

$142,85 / 2 = 71,42$ (somma massima tra i costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione e le spese generali indirette)

Considerata la prassi di imputare come cofinanziamento privato (42,85) il costo del personale, avremo che:

$71,42 - 42,85 = 28,57$ (spese generali indirette)

Per cui:

$142,85 - 28,57 = 114,28$ (costi diretti di progetto)

$114,28 : 28,57 = 100 : X$

$X = 25\%$ (percentuale dei costi indiretti sui diretti di progetto)

In tal caso all'impresa non ha convenienza a ricorrere all'opzione di semplificazione dei costi indiretti a forfait, poiché la percentuale massima dei costi indiretti riconoscibili a forfait sui quelli diretti (20%) è comunque inferiore al totale dei costi indiretti che effettivamente si sosterebbero in connessione al progetto cofinanziato.

Da ciò è desumibile che tanto più alta sarà la quota di cofinanziamento privato, tanto più bassa sarà la percentuale di costi indiretti riconoscibili in maniera forfettaria sul totale dei diretti, fino a non risultare più utile e conveniente per l'impresa l'applicazione di tale opzione di semplificazione; in effetti, in caso di

cofinanziamento privato pari al 50% non vi sarebbero margini per il riconoscimento dei costi indiretti, o sarebbe necessario che l'impresa contribuisca con un versamento effettivo di risorse.

Opzione 2: unità di costo standard

In linea generale, qualora l'amministrazione concedente (l'AdG e/o l'OI) intenda ricorrere a tabelle standard di unità di costo per il riconoscimento di spese connesse ad interventi di aiuti alla formazione, si rende necessaria un'analisi per la determinazione in anticipo degli standard di costo. Il calcolo degli standard può basarsi sull'esame dei costi storici, oppure sull'analisi di mercato, oppure su esperienze similari di altre amministrazioni pubbliche, ecc.

L'AdG potrà definire uno o più standard di costo, purché sia chiaro il metodo di calcolo effettuato in anticipo. Infatti esso risulterà determinante per stabilire quali voci di costo e, nel caso specifico degli aiuti alla formazione, quali di quelle elencate all'articolo 39 del GBER sono state prese in considerazione nella definizione della tabella standard di costo.

In linea con quanto previsto dal regolamento 1081/06 ed esplicitato nella nota Cocof, i costi calcolati applicando tabelle standard sono ammissibili e certificabili alla CE per la parte corrispondente alle quantità effettivamente realizzate oppure sulla base dei risultati raggiunti; per questi non sarà necessario quindi dare prova dell'effettività con la presentazione di fatture o di altri documenti giustificativi contabili equivalenti.

Ad ogni modo, sulla base del metodo per il calcolo dello standard di costo definito a monte e del preventivo di spesa presentato dal beneficiario, il rispetto dell'articolo 4 del GBER potrà essere assicurato come negli altri casi di utilizzo dei costi standard, poiché la *prova documentaria* dei costi sarà data attraverso la presentazione di tutta la documentazione utile a dimostrazione della realizzazione e/o dello stato di avanzamento dell'operazione, ad esempio i registri di presenza, il calendario delle attività, i curricula dei docenti, i diari di bordo, ecc.

In alternativa, l'AdG potrà comunque valutare l'opportunità di definire una tabella di standard di costo il più possibile riconducibili alle voci di costo indicate all'art. 39 del regolamento 800/08. In tal caso, per quanto attiene all'articolo 4 del GBER, le previsioni risulteranno soddisfatte in considerazione del fatto che sarà possibile esibire *prove documentarie* dei costi con la presentazione della documentazione utile a comprovare la realizzazione e/o lo stato di avanzamento dell'operazione, in particolare:

- per i costi di cui alle lettere a), b), f) – con riferimento ai costi del personale -, le prove e le informazioni possono essere ricavate dal registro delle presenze e dal calendario delle attività, dai quali è possibile ricostruire l'effettiva realizzazione delle ore di docenza, l'effettiva presenza dei partecipanti e l'effettuazione di viaggi di studio;
- i costi di cui alla lettera c) possono trovare documentazione in distinte di prelievo e consegna ai destinatari di materiale didattico e materiale di consumo;
- i costi di cui alla lettera e) possono trovare riscontro:
 - o per le attività di progettazione, nel progetto presentato e approvato dall'amministrazione concedente,
 - o per le altre attività di personale impegnato nel progetto, la documentazione di supporto potrà essere costituita da diari di bordo, time report e altri documenti analoghi da cui sia possibile ricostruire, analogamente al registro presenze, l'impegno dell'operatore, ecc.;

- i costi generali, essendo necessariamente attribuiti secondo un metodo pro-quota alle attività sopra citate, potranno essere giustificati, anche in questo caso, dalle attività rilevabili dal registro delle presenze.

Anche nel caso di ricorso a tabelle standard di costo, l'amministrazione nell'individuazione degli standard di costo, dovrà tenere conto di quanto previsto all'articolo 39 del GBER, per cui la somma dei costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione e delle spese generali indirette non può superare il totale delle voci dalla a) alla e).

Infine, sempre per assicurare il rispetto delle intensità degli aiuti sarà necessario prestare attenzione alle modalità per il calcolo del cofinanziamento privato, quindi alla voce relativa al costo di personale. Andrà quindi valutato se tale voce di costo vada presa in considerazione nella definizione dello standard.

Opzione 3: somme forfetarie

L'applicazione di tale opzione di semplificazione al caso degli aiuti alla formazione di cui all'art. 39 del GBER sembra più articolata, poiché il riconoscimento del contributo alle imprese sotto forma di somma forfettaria, che avviene solo a conclusione dell'intervento, avviene a prescindere dalla presentazione del dettaglio della spesa da parte del beneficiario dell'aiuto.

In effetti, in linea con quanto previsto dal regolamento 1081/06 ed esplicitato nella nota Cocof, il riconoscimento delle somme forfetarie, e quindi la loro certificabilità alla Commissione, avviene a seguito della dimostrazione da parte del beneficiario solamente del risultato effettivamente raggiunto.

Ad ogni modo, per dare conto della normativa in materia di aiuti di stato, l'approccio più corretto, conformemente a quanto chiarito nella nota Cocof (cfr. esempio n. 7), potrebbe essere quello di definire a monte le attività realizzabili con le somme forfetarie, stabilendo quindi nei dispositivi di attuazione che, per la realizzazione del progetto, il contributo concesso andrà a coprire le sole tipologie di costo definite dall'art. 39 del Reg. 800/08.

In tale maniera si potrà dare evidenza delle voci di costo ammissibili per gli aiuti alla formazione in fase di presentazione delle offerte progettuali; in sostanza l'impresa presenta all'amministrazione un piano finanziario di progetto, articolato in diverse voci di costo. Sulla base di tale proposta viene definita la somma forfettaria, per il riconoscimento della quale, come per tutte le operazioni FSE, l'impresa darà prova della effettiva realizzazione dell'intervento formativo.

Il rispetto dell'articolo 39 del GBER potrà, perciò, essere assicurato in fase di selezione delle offerte progettuali.

La nota Cocof, all'esempio n. 7, fa esplicito riferimento al caso di sovvenzioni ad imprese che partecipano ad una fiera commerciale e come prova della spesa cita semplicemente il documento in cui si attesta la partecipazione all'evento.

Anche in tal caso la somma forfettaria viene definita in anticipo sulla base di un preventivo presentato dall'impresa all'amministrazione concedente; preventivo articolato sulla base dei costi previsti all'articolo 27 del Regolamento (CE) 800/08, ossia costi sostenuti per la locazione, l'installazione, la gestione dello stand.

Pertanto, mutuando tale esempio agli aiuti alla formazione, si potrebbe immaginare di dare riscontro della effettiva realizzazione del progetto, cioè dell'attività corsuale, attraverso il registro delle presenze e gli attestati di frequenza.

Ai fini dell'art. 4 del GBER, invece, la *prova documentaria* sarà rappresentata, al termine delle attività, dall'evidenza della realizzazione del progetto previsto, e dal relativo riconoscimento del

contributo previsto. Pertanto, così come nel caso delle tabelle standard di costo, la prova documentaria saranno i registri di presenza, il calendario delle attività, i curricula dei docenti, i diari di bordo, ecc.

Aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili

La sezione 9 del GBER definisce i costi ammissibili in riferimento agli aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili, in particolare:

- l'articolo 40 comma 3 "Assunzione di lavoratori svantaggiati sotto forma di integrazioni salariali" dispone che "*I costi ammissibili corrispondono ai costi salariali durante un periodo massimo di 12 mesi successivi all'assunzione*",

- l'articolo 41 comma 3 "Assunzione di lavoratori disabili sotto forma di integrazioni salariali" stabilisce che "*I costi ammissibili corrispondono ai costi salariali sostenuti nel periodo in cui il lavoratore disabile è stato assunto*", mentre

- l'articolo 42 comma 3 "Compensazione di sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori disabili" precisa che "*Sono ammissibili costi diversi da quelli salariali contemplati all'articolo 41, che si aggiungono a quelli che l'impresa avrebbe sostenuto impiegando lavoratori non disabili, durante il periodo in cui il lavoratore interessato è stato assunto.*

Sono ammissibili i seguenti costi:

a) i costi per l'adeguamento dei locali;

b) i costi relativi al tempo di lavoro impiegato dal personale esclusivamente per assistere il lavoratore disabile;

c) i costi relativi all'adeguamento o all'acquisto di attrezzature, o all'acquisto e alla validazione di software, ad uso dei lavoratori disabili, ivi compresi gli ausili tecnologici adattati o di assistenza, che si aggiungono a quelli che il beneficiario avrebbe sostenuto impiegando lavoratori non disabili;

d) nei casi in cui beneficiario sia un datore di lavoro che offre lavoro protetto, i costi connessi alla costruzione, all'installazione o all'ampliamento dello stabilimento interessato e qualsiasi costo amministrativo e di trasporto direttamente derivante dall'occupazione dei lavoratori disabili."

In linea di massima, per le operazioni che prevedono aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e/o disabili (cfr. artt. 40, 41 del GBER), il ricorso ad una o più opzioni di semplificazione potrebbe non sembrare effettivamente utile e conveniente sia per l'AdG che per l'impresa.

Infatti, per sua natura, questa tipologia di aiuto prevede esclusivamente il riconoscimento dei costi salariali, che di norma sono comprovati dalle sole buste paga; i controlli da realizzare ai fini della certificazione della spesa alla Commissione, pertanto, non sembrano così complessi e articolati.

Qualora, invece, l'intervento preveda, in caso di soggetti disabili, anche il finanziamento di costi diversi da quelli salariali (cfr. art. 42), l'amministrazione concedente potrà valutare l'opportunità di ricorrere a tabelle standard di unità di costo e/o a somme forfetarie.

Nel caso di aiuti concessi per la compensazione di sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori disabili (es. acquisti di attrezzature, mobilio, ecc.), si rende comunque necessario il rispetto dei limiti di ammissibilità delle spese al FSE (cfr. art. 11 c. 4 del Regolamento (CE) 1081/06), pertanto si dovrà ricorrere al principio di flessibilità di cui all'art. 34.2 del Regolamento Generale (CE) 1083/06.

Opzione 1: Costi indiretti dichiarati su base forfetaria

Questa opzione di semplificazione in particolare non sembra trovare applicazione in nessuna delle tre tipologie di aiuti qui considerate. Infatti, in nessuna delle tre fattispecie (cfr. artt. 40, 41, 42 del GBER) sono ammissibili costi indiretti di gestione.

Opzione 2: unità di costo standard

Per gli aiuti che hanno come esclusivi costi ammissibili i costi salariali, si ribadisce che il ricorso a tale opzione appare scarsamente utile.

Diversamente nel caso dell'articolo 42 del GBER per cui sono ammissibili quei costi, funzionali all'attività lavorativa dei soggetti disabili, sostenuti ad esempio per l'adeguamento di strutture, e/o l'acquisizione attrezzature, e/o lo stipendio del personale, come per gli aiuti alla formazione, l'amministrazione concedente dovrà definire preliminarmente una tabella standard di unità di costo. Di tali costi si potrà dare conto in maniera preventiva facendo riferimento al metodo di calcolo utilizzato dall'AdG per la definizione della tabella standard.

Tale tabella potrà comunque prevedere uno o più standard di costo; indipendentemente da ciò, i costi così calcolati sono ammissibili e certificabili alla CE per la parte corrispondente alle quantità effettivamente realizzate oppure sulla base dei risultati raggiunti, cioè, nel caso in esame, l'effettivo impiego del soggetto disabile.

Anche per questa tipologia di aiuto (art. 42), quindi, non sarà necessario dare prova della realtà della spesa con la presentazione di fatture, delle buste paga, o di altri documenti giustificativi contabili equivalenti, poiché, anche al fine di dare riscontro all'articolo 4 del GBER, potrà essere sufficiente la dimostrazione (*prova documentaria*) che il soggetto disabile è impiegato nell'impresa.

Opzione 3: somme forfetarie

Anche in questo caso, per gli aiuti che hanno come esclusivi costi ammissibili i costi salariali, si ribadisce che il ricorso a tale opzione appare scarsamente utile.

Per quanto riguarda invece l'utilizzo di somme forfetarie per operazioni legate ai sovraccosti sostenuti dalle imprese per impiegare soggetti disabili, l'opzione può servire per coprire i diversi costi previsti all'art. 42. In tal caso come chiarito dalla nota Cocof (cfr. esempio n. 7), la somma forfetaria è definita sulla base della proposta di preventivo presentata dall'impresa per la copertura dei costi.

Poiché il riconoscimento delle somme forfetarie, e quindi la loro certificabilità alla Commissione, avviene a seguito della dimostrazione del risultato effettivamente raggiunto, l'impresa dovrà dimostrare che il soggetto disabile è impiegato in azienda. Tale dimostrazione sarà anche utile come *prova documentaria* dei costi ai sensi dell'articolo 4 del GBER.

Aiuti alle PMI e aiuti all'innovazione e alla ricerca

Nell'ambito di tali aiuti rientrano:

- Aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI (cfr. sezione 2 del GBER)
- Aiuti per servizi di consulenza e per la partecipazione di PMI a fiere (cfr. sezione 5 del GBER)
- Aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (cfr. sezione 7 del GBER)

In particolare si richiama di seguito quanto previsto nei singoli articoli in termini di costi ammissibili:

Articolo 15 “aiuti agli investimenti e all’occupazione in favore delle PMI”, comma 3

- a) i costi per gli investimenti materiali e immateriali, oppure
- b) i costi salariali stimati per i posti di lavoro creati direttamente dal progetto di investimento, calcolati su un periodo di due anni.

Articolo 26 “Aiuti alle PMI per servizi di consulenza”, comma 3

I costi ammissibili corrispondono ai costi dei servizi di consulenza prestati da consulenti esterni.

Articolo 27 “Aiuti per la partecipazione di PMI a fiere”, comma 3

I costi ammissibili corrispondono ai costi sostenuti per la locazione, l'installazione e la gestione dello stand in occasione della prima partecipazione di un'impresa ad una determinata fiera o mostra.

Articolo 31 “Aiuti a progetti di ricerca e sviluppo”, comma 5

- a) spese di personale (ricercatori, tecnici e altro personale ausiliario nella misura in cui essi sono impiegati nel progetto di ricerca);
- b) i costi della strumentazione e delle attrezzature utilizzate per il progetto di ricerca e per la sua durata. Se l'utilizzo della strumentazione e delle attrezzature in questione ai fini del progetto di ricerca non copre la loro intera durata di vita, sono considerati ammissibili solo i costi d'ammortamento corrispondenti al ciclo di vita del progetto di ricerca, calcolati secondo i principi della buona prassi contabile;
- c) i costi di fabbricati e terreni utilizzati per il progetto di ricerca e per la sua durata. Per quanto riguarda i fabbricati, sono considerati ammissibili unicamente i costi di ammortamento corrispondenti alla durata del progetto di ricerca, calcolati secondo i principi della buona prassi contabile. Per quanto riguarda i terreni, sono ammissibili i costi delle cessioni a condizioni commerciali o le spese di capitale effettivamente sostenute;
- d) i costi della ricerca contrattuale, delle competenze tecniche e dei brevetti, acquisiti o ottenuti in licenza da fonti esterne a prezzi di mercato tramite una transazione effettuata alle normali condizioni di mercato e che non comporti elementi di collusione, così come i costi dei servizi di consulenza e di servizi equivalenti utilizzati esclusivamente ai fini dell'attività di ricerca;
- e) le spese generali supplementari direttamente imputabili al progetto di ricerca;
- f) altri costi d'esercizio, inclusi i costi dei materiali, delle forniture e di prodotti analoghi, direttamente imputabili all'attività di ricerca.

Articolo 32 “Aiuti per gli studi di fattibilità tecnica”, comma 3

I costi ammissibili corrispondono ai costi dello studio.

Articolo 36 “Aiuti per servizi di consulenza in materia di innovazione e per servizi di supporto all'innovazione”, comma 6

Sono ammissibili i seguenti costi:

- a) per quanto riguarda i servizi di consulenza in materia di innovazione: consulenza gestionale; assistenza tecnologica; servizi di trasferimento di tecnologie; formazione; consulenza in materia di acquisizione, protezione e commercializzazione dei diritti di proprietà intellettuale e di accordi di licenza; consulenza sull'uso delle norme;
- b) per quanto riguarda i servizi di supporto all'innovazione i costi relativi a: locali per ufficio; banche dati; biblioteche tecniche; ricerche di mercato; utilizzazione di laboratori; etichettatura di qualità, test e certificazione.

Articolo 37 “Aiuti per la messa a disposizione di personale altamente qualificato” comma 4

I costi ammissibili comprendono tutti i costi di personale relativi all'utilizzazione e all'assunzione temporanea del personale altamente qualificato, comprese le spese per l'agenzia di collocamento, nonché l'indennità di mobilità per il personale messo a disposizione.

Come anticipato in premessa, tali aiuti sono finanziati nell'ambito della programmazione FSE solo in maniera residuale, pertanto è presumibile un ricorso limitato alle opzioni di semplificazione per il riconoscimento delle spese.

Ad ogni modo, qualora l'AdG intenda valutare il ricorso alle semplificazioni di cui all'art. 11 c. 3, si precisa quanto segue.

Con riferimento **all'opzione 1**, in caso di aiuti alle PMI, si ritiene che il riconoscimento dei costi indiretti dichiarati su base forfetaria fino ad un massimo del 20% dei costi ammissibili dell'operazione non possa trovare applicazione. Infatti, in analogia con quanto avviene con gli aiuti all'assunzione di soggetti svantaggiati e disabili, tali costi di gestione indiretti non sono esplicitamente previsti dal regolamento di esenzione per il caso di specie, e quindi non ammissibili tout court.

Diversamente, in caso di aiuti a progetti di ricerca e sviluppo, poiché sono ammissibili sia le *spese generali supplementari direttamente imputabili al progetto di ricerca (art. 31 comma 5 lett. e)* sia *gli altri costi di esercizio (art. 31 comma 5 lett. f)*, l'amministrazione concedente potrà valutare la possibilità che questi siano riconosciuti forfetariamente fino ad un massimo del 20% dei costi diretti.

Per quanto riguarda **le opzioni 2 e 3**, si rimanda a quanto precedentemente riportato in merito agli aiuti alla formazione, integrato da alcuni esempi delle nota Cocof.

In particolare per quanto attiene il ricorso a tabelle standard di unità di costo, ci si riferisce all'**esempio n. 3a** relativo ad un servizio di consulenza per le PMI e all'**esempio n. 3b** specifico per i progetti di innovazione in favore di PMI; per quanto riguarda le somme forfetarie, invece, all'**esempio n. 7**, più volte richiamato nel testo relativo alla partecipazione da parte di un gruppo di PMI a fiere.

Allegato 5

GLOSSARIO DELLE PROCEDURE

Al fine di garantire una maggiore chiarezza in merito ai termini più utilizzati rispetto alle procedure, si è ritenuto opportuno elaborare un glossario. Inoltre, per rendere tale strumento più esaustivo, si fa riferimento anche alle forme di finanziamento e agli atti delle procedure.

Le definizioni individuate sono state elaborate partendo dai riferimenti normativi, dottrinali e giurisprudenziali in materia. In particolare, per quanto riguarda l'ambito normativo sono stati considerati principalmente il Codice dei contratti Pubblici, la Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, il regolamento (CE) 1081/2006, il regolamento (CE) 1083/2006, il regolamento (CE ed euratom) 1605/2002 e succ. modificazioni. Ove possibile ed opportuno, sono stati indicati –per ciascuna voce- i relativi riferimenti in parentesi.

Considerando che il principio generale di riferimento per tutte le procedure è costituito dall'evidenza pubblica, nell'elaborare il glossario si è ritenuto conveniente individuare nelle procedure di evidenza pubblica la macrocategoria di riferimento. In tale categoria rientrano infatti tutte le altre tipologie di procedura che vengono distinte, nel testo che segue, da una parte in base alle modalità di valutazione (procedure concorsuali e procedure a sportello) e dall'altra rispetto alla partecipazione dei soggetti (procedure aperte, ristrette e negoziate).

Appare opportuno ribadire che il fine del glossario è quello di definire in linea generale le espressioni più comunemente utilizzate nell'ambito delle procedure ponendo particolare attenzione alle forme più utilizzate dalle Amministrazioni che gestiscono il Fondo Sociale Europeo. L'elaborazione di tale documento ha dunque tenuto in considerazione, oltre ai riferimenti normativi, soprattutto la prassi amministrativa e le indicazioni/disposizioni contenute nei Programmi Operativi FSE. Si è pertanto ritenuto indispensabile - in particolare per le procedure aperte, ristrette e negoziate - individuare due livelli di definizione: uno più generale in cui poter ricondurre tutte le tipologie di procedura, anche quelle utilizzate per le concessioni di sovvenzioni, che non seguono nel dettaglio modalità e tempi come codificati dalla normativa, l'altro, invece, specifico per gli appalti di servizi di cui all'allegato II A.

1. sovvenzioni: forma di finanziamento del FSE (art. 11 del reg. 1081/06) che si sostanzia in contributi diretti a finanziare un'operazione destinata a promuovere la realizzazione di un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica comunitaria, nazionale e regionale oppure il funzionamento di un organismo che persegue uno scopo di interesse generale o un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica comunitaria, nazionale e regionale. La sovvenzione non può avere come oggetto o effetto un profitto per il beneficiario.

2. acquisizione di beni e servizi: forma di finanziamento del FSE (art. 11 del reg. 1081/06) effettuata attraverso la conclusione di un contratto avente per oggetto la fornitura di beni e servizi.

3. titolo di acquisto avente natura contrattuale: con tale definizione si fa riferimento a:

3.a gli appalti: contratti a titolo oneroso, conclusi per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici, per ottenere, contro pagamento di un prezzo, la fornitura di un bene mobile o immobile, l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi (art. 88 reg. 1605/2002 e succ. modificazioni e art. 3 Codice dei Contratti Pubblici)

3.b le concessioni di servizi: contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo (artt. 3 e 30 del Codice dei Contratti Pubblici)

4. titolo di finanziamento avente natura concessoria: atto amministrativo con cui la pubblica Amministrazione concede sovvenzioni ad un soggetto destinatario del finanziamento per lo svolgimento di un'attività finalizzata al raggiungimento di un obiettivo fissato nel Programma Operativo.

5. evidenza pubblica: l'evidenza pubblica costituisce un principio generale dell'ordinamento il cui scopo è quello di garantire la competizione tra più concorrenti per consentire alla P.A. di confrontare diverse offerte ed individuare il miglior offerente.⁴⁵

6. procedure ad evidenza pubblica sono quindi tutte quelle che garantiscono – al contempo – la trasparenza e l'intelligibilità delle condizioni predisposte a garanzia della partecipazione dei soggetti interessati.

6.1.a procedura concorsuale: species dell'evidenza pubblica, procedura con cui si intendono selezionare, sulla base di una valutazione comparativa tecnico-qualitativa, soggetti pubblici o privati da inserire ad esempio in una specifica graduatoria o da ammettere ad un corso.

6.1.b procedure a sportello: procedure aperte in cui non è necessariamente prevista la valutazione comparativa tra le proposte e può assumere rilievo l'ordine cronologico di presentazione delle stesse

6.2.a procedura aperta: in generale, procedura di evidenza pubblica in cui ogni soggetto interessato può presentare una proposta.

Nell'ambito specifico degli appalti, si tratta di una procedura in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta; per i servizi elencati all'allegato IIA, tale procedura seguirà nel dettaglio i termini e le modalità disciplinate dalle norme del Codice dei contratti pubblici (artt. 70 e 3).

6.2.b procedura ristretta: sistema che consente la partecipazione di tutti i soggetti interessati, ma in cui solo quelli invitati dalle amministrazioni, procedono alla presentazione di una proposta.

Nel caso degli appalti sono le procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti con le modalità stabilite dal codice, per i servizi elencati all'allegato IIA (artt. 3 e 70)

6.2.c procedura negoziata: procedura con cui le amministrazioni consultano i soggetti da loro scelti e concordano con uno o più di essi le condizioni per l'attribuzione dei finanziamenti.

Per quanto riguarda il caso specifico degli appalti il ricorso a tale procedura è subordinato alle condizioni previste dall'art. 56 e 57 ed implica che le stazioni appaltanti consultino gli operatori economici da loro scelti e negozino con uno o più di essi le condizioni dell'appalto; sempre nel rispetto delle modalità e dei tempi previsti, per i servizi elencati all'allegato IIA, del Codice dei contratti⁴⁶ (artt. 3 e 70)

7. procedura di gara informale (o gara ufficiosa): tipologia che prevede l'invito ad almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto. Tale procedura implica una valutazione comparativa delle offerte in base a criteri già stabiliti nelle lettere-invito o comunque prefissati prima della conoscenza delle offerte.⁴⁷ La gara informale è

⁴⁵ <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=249>, **I confini dell'evidenza pubblica nelle procedure costitutive di società miste**, di Maria Elena Boschi

⁴⁶ Consiglio di Stato, V Sezione Sentenza 7 novembre 2007 n. 5766, Differenza tra trattativa privata e procedura negoziata prima del Codice Contratti

⁴⁷ Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, n. 1881 del 29 marzo 2001

prevista legislativamente (artt. 27 e 30 del Codice dei Contratti Pubblici) per le concessioni di servizi e per gli appalti dei servizi elencati all'allegato IIB.⁴⁸

8. bando di gara, avviso pubblico/chiamata a progetti: modalità con cui la Pubblica Amministrazione esterna la volontà di attribuire finanziamenti o concludere contratti.⁴⁹

8.a bando di gara: modalità con cui si rende nota l'intenzione da parte della stazione appaltante di aggiudicare un appalto pubblico o un accordo quadro mediante procedura aperta, ristretta o negoziata con pubblicazione di bando di gara e dialogo competitivo

8.b avviso pubblico/chiamata a progetti (call for proposal): esempi di forme previste dagli ordinamenti regionali per la predeterminazione e la pubblicazione/comunicazione di modalità e criteri per concedere sovvenzioni o attribuire vantaggi economici (art. 12 della l. 241/90, ad es. voucher, incentivi-aiuti, ecc.).

⁴⁸ Sulle concessioni e sugli appalti esclusi cfr. rispettivamente la “Comunicazione Interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario” (2000/C 121/02) e la “Comunicazione interpretativa della commissione relativa al diritto comunitario applicabile Alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici»” (2006/c 179/02)

⁴⁹ Allegati alla direttiva CE 18/2004 ed al D. lgs 163/2006 - Ricerca su bandi- prassi amministrativa

Allegato 6

Regime Iva per i finanziamenti pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale.

Premessa

Nell'interpretazione delle disposizioni normative e regolamentari concernenti il regime Iva applicabile ai finanziamenti in oggetto, sono insorte nel tempo numerose problematiche interpretative che hanno dato luogo a difformità e disomogeneità a livello territoriale ed in relazione alle specifiche tipologie di attività e servizi rientranti negli ambiti in questione.

In considerazione di tale disomogeneità territoriale, s'intendono fornire alcuni indirizzi e chiarimenti al fine di facilitare un'uniforme e coerente interpretazione delle predette disposizioni e del regime Iva applicabile con riferimento sia alle attività affidate in regime di sovvenzione (concessione amministrativa) sia all'erogazione del servizio formativo che esula da tale rapporto sovventorio.

Nella trattazione del presente argomento, sono state tenute in debita considerazione gli orientamenti e le indicazioni fornite nel tempo dall'Agenzia delle Entrate in risposta a casi specifici mediante le seguenti pronunce:

- Ris. n. 150/E/1999 del 29/9/1999;
- Ris. n. 54/E/2001 del 24 aprile 2001;
- Ris. n. 210/E/01 del 14/12/2001;
- Ris. n. 40/E/02 del 11/02/2002;
- Ris. n. 183/E/02 del 11 giugno 2002;
- Ris. n. 135/E/03 del 17 giugno 2003 (interpello Ministero del Lavoro n. 954-676/2002);
- Nota n. prot. 2003/71196 del 17 giugno 2003.

Modalità e procedure di affidamento: la concessione amministrativa

Va innanzitutto premesso che i meccanismi volti ad erogare pubbliche risorse destinate a realizzare attività e servizi rivolti alle persone risultano – di norma – improntati secondo procedure concorsuali di diritto pubblico, in virtù della trasparenza amministrativa e di quanto stabilito in linea di principio dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990 e dalla normativa regionale in materia. Ciò vale tanto nel quadro di finanziamenti derivanti dalla Commissione Europea (FSE), quanto in relazione a finanziamenti previsti da norme nazionali e regionali.

Schematicamente, il procedimento di attribuzione delle risorse è articolato nelle seguenti fasi:

- prende avvio con l'emanazione di atti amministrativi (avvisi pubblici o delibere di Giunta Regionale), quali espressione unilaterale delle scelte programmatiche dell'Amministrazione pubblica nell'ambito delle politiche di coesione, del lavoro, della formazione e, più in generale, degli aiuti alle persone. Tali atti, divulgati generalmente con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sui B.U.R., sui maggiori periodici nazionali e locali oppure con mezzi di comunicazione informatica, ecc., sono volti sostanzialmente ad instaurare una procedura concorsuale di diritto pubblico per l'ottenimento di finanziamenti, da parte dei soggetti/enti interessati, finalizzati alla realizzazione delle attività/servizi di competenza della Pubblica Amministrazione titolare del procedimento amministrativo;
- vengono conseguentemente presentate – sotto forma di progetti o programmi di attività - le

proposte formulate dai soggetti/enti interessati entro i termini e secondo le modalità prefissate dalle stesse Amministrazioni. Tali proposte rispondono al quadro degli obiettivi e delle finalità di pubblico interesse delineati dall'Amministrazione nell'ambito dei suddetti Avvisi e nei contesti delle politiche suaccennate;

- le Amministrazioni, quindi, valutano – attraverso Commissioni istituite ad hoc – la meritorietà di tali proposte ed i relativi piani finanziari nel rispetto dei criteri di valutazione (o di priorità di pubblico interesse) prefissati e predeterminati all'interno dell'avviso pubblico (o delibera di Giunta o atto equivalente); all'esito di tale valutazione, viene quindi redatta una graduatoria di merito;
- l'Amministrazione approva tale graduatoria recependola in un atto amministrativo, in genere anch'esso reso pubblico o comunque accessibile ai soggetti interessati;
- le proposte ritenute ammissibili vengono finanziate attraverso contestuali (o successivi) impegni contabili-finanziari fino all'esaurimento delle risorse pubbliche disponibili;
- a tali atti di approvazione e di impegno, seguono specifici atti di concessione di contributo, del tutto accessori e consequenziali agli atti amministrativi sopra richiamati, predisposti unilateralmente dall'Amministrazione, nei quali vengono riepilogati i termini, le attività da realizzare contemplate nella proposta progettuale approvata, le connesse condizioni e le modalità di concessione del finanziamento.
- soltanto all'esito di verifiche amministrativo-contabili finali effettuate dall'Amministrazione, il soggetto/ente titolare dell'intervento acquisisce il diritto al rimborso di quanto riconosciuto a titolo di spese "effettivamente sostenute", secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria e nazionale (vds. ad esempio il combinato disposto art. 56, paragrafo 1 e 78 Regolamento (CE) 1083/2006 relativo alla programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali)⁵⁰.

E' opportuno sottolineare come tale iter procedimentale risulti coerentemente e legittimamente adottabile nelle fattispecie di attività e servizi in cui risulti prevalente e fondante **l'interesse generale**, come in genere è nel caso di aiuti alle persone, ovvero di attività e servizi che vedono direttamente coinvolta come destinataria od utente la collettività generale e che perseguano in tale logica **interessi pubblici prevalenti**; esempio di ciò è costituito dalla formazione effettuata in favore di giovani, di disoccupati, di lavoratori privati impiegati in processi di aggiornamento/riqualificazione professionale sostenuti dall'intervento pubblico, di persone svantaggiate, per attività di orientamento e di assistenza individuale.

La posizione soggettiva dei destinatari della sovvenzione (ossia dei soggetti titolari/realizzatori degli interventi) è qualificabile come di interesse legittimo ed essi possono risultare assoggettati ad atti di autotutela amministrativa (sospensioni, revoche, ecc.), immediatamente efficaci ed unilateralmente adottabili dall'Amministrazione in qualunque fase del rapporto, mai paritetico, e fino alla fase di rendicontazione finale delle spese sostenute; in questa logica, sussiste anche un consolidato orientamento giurisprudenziale che - in virtù del "*rapporto di servizio*" instaurato con l'Amministrazione - ha qualificato tali soggetti/enti (c.d. attuatori o beneficiari secondo la terminologia comunitaria) come "*agenti contabili*", con le responsabilità penali e contabili connesse.

In considerazione delle procedure sopra sintetizzate che escludono il carattere di sinallagmaticità dell'erogazione del contributo pubblico, appare corretto ritenere fuori campo di applicazione Iva le attività di formazione professionale e di aiuti alle persone (a titolo esemplificativo attività rivolte a

⁵⁰ Con riferimento alla programmazione 2000/2006 vedi: art. 32 del Regolamento (CE) 1260/99 e Regolamento (CE) n 448/04

soggetti occupati, disoccupati inoccupati ecc.), indipendentemente dalle modalità di fruizione delle stesse attività.

L'ipotesi sopra considerata presuppone, infatti, la concomitanza dei seguenti elementi⁵¹:

- a. natura unilaterale della sovvenzione;
- b. concorso del soggetto destinatario del contributo nella realizzazione di compiti istituzionali dell'ente pubblico concedente, vedendo in tal modo il destinatario stesso accresciuta la sua originaria sfera giuridica e le ordinarie prerogative di un qualsivoglia soggetto economico operante sul mercato;
- c. realizzazione di compiti istituzionali attraverso un rapporto che coinvolge in modo diretto la collettività amministrata, quale utente delle attività oggetto del rapporto sovventorio instaurato tra il soggetto pubblico e l'ente e finanziato attraverso il contributo pubblico.

In linea di principio, quando la messa a disposizione di risorse pubbliche sostanzia l'esito di un procedimento di valenza meritoria del progetto rispetto a finalità di interesse pubblico la cui destinazione riguarda la collettività/utenza, ci si trova di fronte ad un'erogazione di somme avente valore tipicamente sovventorio e non di corrispettivo; detta condizione sovventoria sussiste indubbiamente quando il contributo è dato per finalità generali. Si vedano in questo senso anche la Ris. 81 del 23.04.1997, la Ris. 72 del 03.05.1999, la Ris. 150 del 29.09.1999, nonché la Ris. 54 del 24.04.2001 che – relativamente a finanziamenti erogati da una Regione per l'esecuzione di progetti facenti parte del Programma Operativo Fondo Sociale Europeo 2000/2006 – hanno confermato che le risorse finanziarie erogate dall'ente finanziatore per finalità generali, e non quale controprestazione dei servizi effettuati, restano fuori dal campo di applicazione dell'Iva.

In tale contesto si collocano anche le risposte formulate dall'Agenzia delle Entrate Direzione Centrale Normativa e Contenzioso (Ris. 183/E/02, 135/E/03 e Ris. 42/E/2004) che hanno escluso – nei casi in questione – il rapporto sinallagmatico tra Amministrazione erogante e beneficiario, inquadrando i contributi come movimentazioni finanziarie carenti del presupposto oggettivo ed, in quanto tali, fuori del campo di applicazione Iva (art. 2, terzo comma, lettera a) DPR n. 633/72).

In questi casi, i finanziamenti agli Enti gestori per la realizzazione di attività di formazione professionale hanno, pertanto, natura di contributo inerente ad un rapporto sovventorio e quindi le risorse impiegate sono finalizzate alla corretta realizzazione di un'attività, che - se pur svolta da un soggetto privato - riveste finalità di interesse pubblico generale. Pertanto, in tale quadro giuridico, la regolazione del rapporto sovventorio non è destinata all'adempimento di prestazioni civilistiche ma ad assicurare la conformità dell'attività svolta alla causa della erogazione pubblica - la cui finalità peraltro è contenuta nella copertura dei meri costi di realizzazione dell'attività - il cui accertamento - nel quadro dei poteri pubblici di vigilanza e controllo - è condizione e limite per il sorgere di un diritto di credito all'erogazione in capo all'interessato.

Conseguentemente, il trattamento fiscale dei predetti finanziamenti è quello di esclusione dal campo IVA.

Erogazione del servizio formativo al di fuori del rapporto concessorio

Formazione erogata nell'ambito di un rapporto sinallagmatico tra due soggetti privati

Tale ipotesi attiene alla fattispecie in cui il rapporto si configura come bilaterale e non trilaterale; in questo caso infatti le attività formative a carattere didattico vengono erogate al di fuori di un contributo pubblico ed esulano quindi dal rapporto sovventorio oggetto del precedente paragrafo. In

⁵¹ Si riportano i presupposti individuati dalla costante giurisprudenza in materia e sinteticamente schematizzati nella sentenza del Consiglio di Stato sezione V, n 2294 del 30 aprile 2002.

altre parole, nel caso di specie, si configura un rapporto sinallagmatico direttamente instaurato tra due soggetti privati (utente ed erogatore del servizio quali parti di un vero e proprio contratto di diritto privato) ispirato alla piena autonomia negoziale e che vede quale oggetto dello scambio la prestazione formativa a carattere didattico dietro corrispettivo liberamente definito dalle stesse parti. In effetti, come espressamente chiarito dalla RM 54/E/2001, *“il contributo stesso assume rilevanza ai fini Iva se erogato a fronte di un’obbligazione di fare, non fare o dare, ossia quando si è in presenza di un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive”*.

In tale contesto, essendo la prestazione in regime Iva, bisogna stabilire quando si renda applicabile l’art. 10, n. 20 del DPR 633/72 che considera la prestazione formativa esente e quando, invece, non sussistendo i presupposti di tale esenzione, il corrispettivo debba essere gravato dall’imposta.

Ai sensi dell’art. 10, n. 20 del citato DPR 633/72, sono esenti le prestazioni per la formazione, l’aggiornamento, la riqualificazione e riconversione professionale, rese da istituti o scuole *riconosciuti* da Pubbliche Amministrazioni e da Onlus. Il fulcro centrale dell’esenzione è quindi costituito dalla corretta identificazione del riconoscimento che attribuisce all’ente destinatario dello stesso un elemento qualificante ed accrescitivo rispetto all’originaria configurazione giuridica qualsiasi essa sia.

Fermo restando quanto sopra richiamato, una domanda che si pone è se possano essere configurate in esenzione Iva ex art. 10, n. 20, del DPR n. 633 del 1972, le prestazioni didattiche e formative erogate da enti riconosciuti o accreditati ai sensi del Decreto del Ministero del Lavoro n. 166/01 e della normativa regionale in materia, in relazione alla specifica tipologia didattica o formativa richiesta dal fruitore del servizio.

A questo proposito va richiamata la CM 150/1994, parte 7, nella quale è espressamente previsto che l’esenzione dall’imposta si applica alle prestazioni rese *“da istituti o scuole riconosciute da pubblica amministrazione ovvero da organismi che abbiano ottenuto formale riconoscimento direttamente dai competenti organi della pubblica amministrazione”*. Tale riconoscimento avviene a seguito del ricevimento della *“presa d’atto”* dagli organi centrali o periferici dell’Amministrazione scolastica ovvero anche di altra amministrazione competente in materia⁵². Secondo quanto precisato dalla RM n. 35 del 05/05/1998, la presa d’atto deve essere rinnovata di volta in volta in relazione a ciascun corso, in quanto non attribuisce al titolare della stessa uno status immutabile nel tempo e nello spazio.

Alla luce di detta circolare, il termine *“scuola o istituto riconosciuto da amministrazioni pubbliche”* implicherebbe di fatto il possesso dei requisiti, dei mezzi e dell’esperienza necessaria per gestire il progetto ed essere riconosciuto come ente formativo riguardo all’attività approvata e finanziata.

Nell’ambito della formazione professionale, tuttavia, in mancanza di un riferimento normativo che organicamente disciplinasse il riconoscimento delle strutture, è risultato problematico individuare idonee caratteristiche per tale riconoscimento e quindi l’evoluzione interpretativa dell’amministrazione finanziaria, ha fatto riferimento alla presa d’atto del corso da realizzare non attribuendo al titolare, come sopra detto, uno status immutabile nel tempo e nello spazio.

Tale vuoto normativo, appare evidente che sia stato colmato dalla riforma in materia di accreditamento delle sedi formative di cui al Decreto del Ministro del lavoro n 166/2001 (Gazzetta Ufficiale n 162 del 14 luglio 2001 – supplemento ordinario n 185) di attuazione dell’art. 142 comma 1 lett. d) del Dlgs n 112/1998, e dalla conseguente normativa regionale in materia. La regolamentazione in questione ha strutturato l’ambito dell’accreditamento ed individuati i destinatari, le tipologie dello stesso, i requisiti e le procedure di riconoscimento all’esito delle quali l’organismo interessato viene accreditato per una o più macrotipologie formative o di orientamento. Scopo dell’accreditamento, quindi, è quello di introdurre standard di qualità negli enti che operano nel campo della formazione e dell’orientamento professionale al fine di realizzare politiche di sviluppo delle risorse umane in ciascun territorio di riferimento assicurando e garantendo percorsi formativi qualitativamente validi.

⁵² CM Pubblica Istruzione del 15 gennaio 1973 n. 3/525373.

Tutto ciò evidenziato fa ritenere, pertanto, che le prestazioni didattiche e formative non finanziate da un contributo pubblico possano essere configurate in esenzione IVA, in quanto rientrerebbero nell'ipotesi di cui all'art. 10, n. 20, del DPR n. 633 del 1972, laddove erogate da enti accreditati ai sensi del Decreto del Ministero del Lavoro n. 166/01 e della normativa regionale in materia relativamente alle tipologie di accreditamento ottenuto.

Formazione per il personale pubblico

Il trattamento Iva delle attività formative acquisite dalla Pubblica Amministrazione per i propri dipendenti, trova due regole specifiche nell'art. 8, comma 34 della Legge 67/88 e nell'art. 14, comma 10 della Legge 537/93. Le due disposizioni che temporalmente si susseguono e che, per la sola materia Iva si sostituiscono, hanno un approccio alla questione sostanzialmente difforme.

L'art. 8, comma 34 della legge 67/88, testualmente prevede che: *“I versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale, non devono intendersi, agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, quali corrispettivi di prestazioni di servizi”*.

Appare chiaro, che la citata disposizione interviene a modificare l'assetto legislativo previsto in materia d'imposta sul valore aggiunto imponendo una sostanziale esclusione dal campo di applicazione dell'imposta dei finanziamenti alla formazione.

Successivamente, il legislatore nazionale, con lo scopo duplice di riallineare la normativa italiana alla normativa comunitaria (sesta Direttiva Iva – Dir. 77/388/CEE) e di ridurre gli oneri degli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione per il proprio personale, è nuovamente intervenuto sulla materia modificando il regime Iva connesso alle specifiche operazioni.

In particolare, con la legge 537/93, art. 14, comma 10, stabilisce che *“I versamenti eseguiti dagli enti pubblici per l'esecuzione di corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e riconversione del personale costituiscono in ogni caso corrispettivi di prestazioni di servizi esenti dall'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'art. 10 del DPR 633/72”*.

Tale specifica disposizione, ridetermina la disciplina Iva solo con riferimento a quei contributi per i quali sussiste il rapporto sinallagmatico tra la prestazione di formazione e la controprestazione costituita dal versamento delle somme da parte degli enti pubblici. Questa affermazione trova ampio conforto in ripetute pronunce dell'Amministrazione Finanziaria tra cui, a titolo di esempio, la Ris. n. 17/E dell'11 febbraio 1997, la Ris. n. 150/E del 29 settembre 1999, la Ris. n. 90/E del 19 marzo 2002, la Ris. n. 183/E dell'11 giugno 2002, la Ris. n. 135/E del 17 giugno 2003.

Il legislatore, analizzando la disposizione di cui alla legge 67/88, si è reso conto che la stessa era in contrasto con le disposizioni comunitarie sancite dalla Sesta Direttiva Iva (Dir. 77/388/CEE). Tale disallineamento consisteva nell'aver equiparato tutte le sovvenzioni finalizzate alla realizzazione di corsi di formazione ad operazioni fuori campo Iva (equiparazione non ammessa dalla normativa comunitaria). Per superare questo contrasto, pertanto, la legge 537/93 è intervenuta a disciplinare le sovvenzioni che, inquadrandosi in un rapporto sinallagmatico, devono considerarsi in campo Iva.

Al contrario, lascia inalterato il regime previsto dalla legge 67/88 per quanto riguarda quei contributi che, non presentando il suddetto carattere, si devono considerare fuori campo Iva.

A questa conclusione giunge anche l'Amministrazione finanziaria con la Risoluzione n. 17/E dell'11 febbraio 1997 nella quale espressamente sostiene che *“I versamenti erogati dagli enti pubblici per l'esecuzione dei corsi di formazione rilevano ai fini IVA ... qualora siano effettuati a fronte di obbligazioni contrattuali assunte dagli esercenti stessi nell'esercizio di attività d'impresa, assumendo, in tali casi, la natura di corrispettivi di prestazioni di servizi. Qualora, viceversa, assumano natura contributiva con intenti di liberalità esulano dal campo di applicazione del contributo”*.

Allegato 7

Ritenuta 4% art. 28 DPR 600/73: applicabilità ai contributi nazionali di cofinanziamento alla formazione

L'articolo 28, 2° comma del DPR 600/73 prevede che *“Le Regioni, le Province, i Comuni, gli enti pubblici e privati devono operare una ritenuta del quattro per cento a titolo di acconto (dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o dell'imposta sul reddito delle società) con obbligo di rivalsa sull'ammontare dei contributi corrisposti alle imprese, esclusi quelli per l'acquisto di beni strumentali”*.

Per effetto del rinvio operato dall'art. 29, 5° comma del DPR n. 600 del 1973, il predetto obbligo di effettuare la ritenuta prevista dall'articolo 28 citato grava anche sulle *“amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo”*.

In base all'interpretazione fornita dall'Agenzia delle Entrate in risposta ad un interpello formulato dal Ministero del Lavoro (interpello 954-13/2006), l'applicazione delle norme richiamate presuppone, in ogni caso, la natura di “contributo” delle somme corrisposte, ancorché finalizzate alla realizzazione di corsi di formazione.

Nel merito, l'Agenzia delle Entrate, con la risoluzione n. 108 del 4 agosto 2004, ha ulteriormente precisato:

- circa i destinatari del contributo, l'articolo 28 del DPR n. 600/73 si riferisce anche agli enti non commerciali che abbiano conseguito redditi d'impresa; appare chiaro che in questo caso, l'applicazione è quindi condizionata dalla norma al conseguimento di un reddito d'impresa ;
- per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione della disposizione nazionale, la norma non individua esattamente i contributi assoggettati alla ritenuta, ma si limita ad indicare quelli esclusi, dettando sostanzialmente un principio di carattere generale;
- la ritenuta è operata a titolo di acconto e, pertanto, costituisce un anticipo del prelievo tributario sull'importo dei contributi che concorrono alla determinazione del reddito d'impresa.

La suddetta Risoluzione conclude affermando che, sulla base della normativa vigente per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 (art. 32 par. 1 lett. 1 del reg. 1260/1999 che impone alle autorità dello stato membro di corrispondere i contributi comunitari al beneficiario finale senza alcuna decurtazione), le autorità o gli organismi nazionali, regionali e locali che intervengono per conto della Commissione ad effettuare il trasferimento dei contributi comunitari ad imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni, devono corrispondere detti contributi senza operare ritenute di alcun tipo e pertanto *“la ritenuta alla fonte a titolo di acconto di cui all'articolo 28, secondo comma, del DPR n. 600 non deve essere operata sui contributi comunitari erogati da (omissis) in qualità di autorità di pagamento a favore delle imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni che, ai sensi della disciplina comunitaria, assumono il ruolo di beneficiari finali”*.

La risoluzione specifica comunque che i contributi nazionali di cofinanziamento, in quanto danaro che proviene dalle casse dello Stato, sono assoggettati alla ritenuta.

Sulla base della citata risoluzione 108/E anche la circolare n. 79111 del 20.06.2005 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – nello specificare che *“in ogni caso sono assoggettati alla ritenuta alla fonte del 4% di cui all'art. 28 del Dpr 600/73 i contributi nazionali di cofinanziamento diretti ad imprese e enti non commerciali che svolgano attività d'impresa, ad esclusione di quelli diretti all'acquisizione di beni strumentali e nei casi in cui il contributo non è erogato a fondo perduto, ma quale corrispettivo di un obbligo contrattuale”*, precisa le due procedure da seguire: la ritenuta alla fonte *“non deve essere operata sui contributi comunitari erogati dall'autorità di pagamento”*, mentre *“sono in ogni caso assoggettati alla*

ritenuta alla fonte, secondo la disciplina dell'art. 28 del DPR n. 600 del 1973, i contributi nazionali di cofinanziamento” (v. anche pareri dell’Agenzia delle Entrate espressi con note n. 62898 del 03.05.2006, e n. 188394 del 29.12.2006).

Il sopraggiunto art. 80 del Regolamento CE n. 1083/2006 ribadisce e rafforza il principio dell’“integrità dei pagamenti ai beneficiari”, prevedendo che *“gli organismi responsabili dei pagamenti assicurano che i beneficiari ricevano l’importo totale del contributo pubblico... nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari”*.

Alla luce del sopraggiunto art. 80, pertanto, il principio dell’integrità dei pagamenti ai beneficiari si estenderebbe all’importo totale del contributo pubblico, comprensivo sia della quota nazionale sia della quota comunitaria.

Sulla base delle argomentazioni esposte, quindi, si può sostenere che nella programmazione 2007/2013, la ritenuta del 4% di cui all’art. 28 del DPR 600/73 non sia applicabile ai contributi erogati dalle Amministrazioni Pubbliche ai beneficiari, per il finanziamento di attività realizzate nell’ambito dei rispettivi Programmi Operativi.

Allegato 8

Linee generali ed inquadramento della tematica concernente l'applicazione dell'IRAP ai contributi erogati a valere sul FSE.

L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è regolamentata essenzialmente dal Decreto legislativo n. 446/1997, e successive modifiche ed integrazioni. Al fine di definire la corretta applicazione dell'imposta è inoltre importante tenere conto di alcune sentenze della Cassazione e della Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 8 del 28 gennaio 2000.

Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 446/97, "presupposto dell'imposta è l'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi. L'attività esercitata dalle società e dagli enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello stato, costituisce in ogni caso presupposto di imposta".

L'art. 3 del suddetto decreto stabilisce che soggetti passivi d'imposta sono coloro che esercitano una o più attività di cui all'art. 2.

Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 446/1997 la base imponibile dell'imposta si applica sul valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio della regione. Al riguardo sono previste due diverse modalità di calcolo della suddetta base imponibile IRAP: la prima, che rappresenta la modalità ordinaria di determinazione dell'imposta, utilizza il "sistema analitico" (chiamato anche "sistema contributivo"); la seconda si basa invece sul "sistema retributivo".

La base imponibile che deriva dal "sistema contributivo" è costituita dal valore della produzione netta ottenuta dalla differenza tra i ricavi e costi della produzione con alcuni correttivi da apportare in relazione alle voci di ricavo da includere nel calcolo ed alla deducibilità di alcune tipologie di costo.

Tale modalità di calcolo si applica ai seguenti soggetti:

- società, enti e persone fisiche esercenti attività commerciale (art 5 e 5 bis);
- banca o altri enti e società finanziarie o assicurazioni (art. 6 e 7);
- persone fisiche o società di persone esercenti arti e professioni (art. 8);
- produttori agricoli titolari di reddito agrario (art. 9).

Il "sistema retributivo" prevede, invece, che la base imponibile ai fini IRAP sia determinata dalla somma delle retribuzioni del personale dipendente, dei redditi a questi ultimi assimilati e dei compensi erogati per collaborazioni coordinate e continuative o per attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente. Tale modalità di calcolo si applica:

- agli enti privati non commerciali che esercitano attività non commerciale in via esclusiva (art. 10 del d.lgs. 446/1997);
- alle Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 3/2/1993 n. 29⁵³, nonché le amministrazioni della Camera dei deputati, del Senato, della Corte Costituzionale, della Presidenza della Repubblica e degli organi legislativi delle regioni a statuto speciale (art. 10 bis del d.lgs. 446/1997).

⁵³ Art. 1 comma 2, del d.lgs. 3/2/1993 n. 29 " Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale".

Nel caso in cui uno di tali soggetti svolga anche attività commerciale, la base imponibile IRAP sarà determinata dalla somma di due distinte basi imponibili.

Il decreto 446/1997 in argomento, prevede un importante principio: per i soggetti chiamati a determinare l'imposta attraverso il metodo contributivo (sono pertanto esclusi i soggetti chiamati a determinare la base imponibile con il sistema retributivo) ai fini della determinazione della base imponibile concorrono anche i contributi erogati a norma di legge con esclusione di quelli correlati a componenti negativi non ammessi in deduzione.

Tali soggetti, quindi, devono includere nel calcolo della base imponibile i contributi erogati in base a norma di legge quali componenti reddituali positivi rilevanti ai fini IRAP.

La tassazione tuttavia può essere esclusa tenendo conto del principio di correlazione secondo il quale il contributo erogato, normalmente classificato quale componente reddituale positivo rilevante ai fini IRAP, è da escludere dalla tassazione da parte del soggetto percettore in tutti i casi e nella misura in cui sia possibile individuare una relazione diretta tra la somma erogata a titolo di contributo e costi indeducibili ai fini del medesimo tributo.

Sul punto, la Cassazione con alcune sentenze nn. 4838, 4839 e 4840 del 1 marzo 2007 ha concluso affermando il seguente principio di diritto: *“a norma dell'art. 11, comma 3, del decreto leg.vo 446/97,... tutti i contributi erogati a norma di legge... debbono essere inclusi ... nel calcolo per la determinazione della base imponibile IRAP, salvo che si tratti di contributi per i quali l'esclusione dalla base imponibile IRAP non sia prevista dalle relative leggi istitutive ovvero da altre disposizioni di carattere speciale o rispetto ai quali la legge regionale istitutiva abbia previsto espressamente la specifica correlazione a determinati componenti negativi non ammessi in deduzione ai fini IRAP”*.

Inoltre, anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze con Risoluzione n. 8 del 28 gennaio 2000 ha chiarito che la fonte della correlazione deve essere ricercata nella legge istitutiva del contributo e che il legame previsto dal legislatore ai fini dell'esonero dall'IRAP *“consiste in una correlazione diretta tra la somma erogata e il componente negativo non deducibile, tale da individuare e vincolare in modo preciso ed inequivocabile la destinazione del contributo erogato”*. Si precisa inoltre che *“qualora la finalità per la quale il contributo viene erogato non coincide in modo preciso con la copertura di determinati costi non deducibili dall'IRAP, non sarà possibile ammettere la loro esclusione ai fini della predetta imposta regionale”*.

Ciò premesso, con riferimento ai contributi erogati per realizzazione di operazioni cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo si può affermare quanto segue:

- i contributi erogati dalle Amministrazioni, normalmente classificati come componenti reddituali positivi rilevanti ai fini IRAP, si ritengono esclusi dalla base imponibile dell'imposta in tutti i casi in cui, attraverso l'esame della legge istitutiva dei contributi e dei conseguenti dispositivi e documentazione connessi alla legge stessa, è possibile individuare una relazione diretta tra la somma concessa a titolo di contributo e le corrispondenti voci di spesa finanziate indeducibili ai fini del medesimo tributo;
- il richiamato principio di correlazione è applicabile solo per quei soggetti percettori di contributi che si avvalgono della modalità di determinazione della base imponibile ai fini IRAP basata sul “sistema contributivo”. Viceversa, per coloro che determinano la base imponibile ai fini IRAP applicando il “metodo retributivo” non sarà possibile l'individuazione di alcun nesso di correlazione tra il contributo erogato e le corrispondenti voci di spesa finanziate, considerata la peculiare modalità di calcolo della base imponibile che è forfettariamente determinata in misura

pari all'ammontare delle retribuzioni spettanti al personale dipendente, dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendenti e dei compensi erogati per collaborazioni coordinati e continuative e per le attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente.

L'esatta individuazione del profilo soggettivo del beneficiario risulta dunque determinante ai fini dell'assoggettabilità o meno all'imposta dei contributi erogati al beneficiario stesso. Si precisa, infine, che nell'ipotesi in cui il contributo erogato non concorra alla formazione della base imponibile, l'eventuale imposta versata ma non dovuta non sarà ammissibile al cofinanziamento pubblico assegnato.

Allegato 9

in progress

<p style="text-align: center;">STRUMENTI di INGEGNERIA FINANZIARIA Raccolta dei principali riferimenti normativi e della documentazione elaborata dalla CE</p>
--

Al fine di contribuire al confronto tra le Regioni sulla programmazione, attuazione, gestione, e controllo di operazioni ricadenti nell'ambito dell'Ingegneria finanziaria, di particolare interesse sia per le Autorità di gestione, che per le Autorità di certificazione e di audit dei PO FSE, si è proceduto ad una raccolta dei principali riferimenti normativi e della documentazione elaborata dalla CE.

Riferimenti normativi

- **Art. 44 del Reg. 1083/06**
- **Art. 56 del Reg. 1083/06**
- **Art. 78 del Reg. 1083/06**
- **Artt. 43-46 del Reg. 1828/06**

Documenti della Commissione Europea

- **Note of the commission service on financial engineering - COCOF 07/0018/01-EN versione finale 16/07/07**
- **Commission services replies to the questions submitted by the Jessica expert working group of the council – COCOF 08/0002/01-EN**
- **Slide**
- **Guidance note on financial engineering – COCOF 08/00002/03-EN versione finale 22/12/08**
- **Comunicazione della CE del 13.11.2007- COM (2007) 708 def - Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione**

Per quanto attiene ai riferimenti normativi, al fine di agevolare il confronto, si riporta di seguito il testo degli articoli sopra elencati, integrato ed aggiornato alla luce delle modifiche intervenute successivamente (cfr. Reg. 284/09 che modifica il Reg. generale 1083/06 ed il Reg. 846/09 che modifica il Reg. di attuazione 1828/06).

Per quanto riguarda, invece, la documentazione predisposta dalla CE in materia di ingegneria finanziaria, di seguito si propone una sintesi delle principali informazioni contenute nelle note COCOF 07/0018/01-EN del 16 luglio 2007 e COCOF 08/0002/03.

Riferimenti normativi

Articolo 44, Reg. 1083/06 “Strumenti di ingegneria finanziaria”

Nell'ambito di un programma operativo, i Fondi strutturali possono finanziare spese connesse a un'operazione comprendente contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese,

soprattutto piccole e medie, quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui, e per fondi per lo sviluppo urbano, ossia fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile.

Qualora tale operazione sia organizzata tramite fondi di partecipazione, ossia fondi costituiti per investire in diversi fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia, fondi per mutui e fondi per lo sviluppo urbano, essa è attuata dallo Stato membro o dall'autorità di gestione in una o più delle seguenti forme:

- a) aggiudicazione di un appalto pubblico in conformità della normativa vigente in materia;
- b) qualora l'oggetto dell'accordo non sia un appalto pubblico di servizi ai sensi della normativa applicabile in materia di appalti pubblici, la concessione di una sovvenzione, definita in questo contesto come un contributo finanziario diretto accordato a titolo di una liberalità a un'istituzione finanziaria senza invito a presentare proposte, se ciò è conforme a una legge nazionale compatibile con il trattato;
- c) l'attribuzione di un contratto direttamente alla BEI o al FEI.

Le modalità di applicazione del presente articolo sono adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3.

Articolo 56, Reg.1083/06, paragrafo 2 “Ammissibilità delle spese”

In deroga al paragrafo 1, i contributi in natura, nel caso degli strumenti di ingegneria finanziaria ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 6, primo comma, possono essere assimilati alle spese sostenute per costituire i fondi o fondi di partecipazione o per contribuire ad essi, alle condizioni di cui al terzo comma del presente paragrafo.

Articolo 78, Reg.1083/06, “Dichiarazione di spesa”

Paragrafo 6

In deroga al paragrafo 1, per quanto riguarda gli strumenti di ingegneria finanziaria di cui all'articolo 44, la dichiarazione di spesa include le spese totali sostenute per costituire tali fondi o i fondi di partecipazione o per contribuire ad essi.

Tuttavia, alla chiusura parziale o finale del programma operativo, la spesa ammissibile corrisponde al totale:

- a) di ogni pagamento versato da fondi per lo sviluppo urbano per investimenti in partenariati pubblico-privato o altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano, o
- b) di ogni pagamento per investimenti in ambito imprenditoriale versato da ciascuno dei fondi summenzionati, o
- c) di ogni garanzia fornita, compresi gli importi impegnati come garanzie dai fondi di garanzia, e
- d) dei costi di gestione ammissibili.

Il tasso di cofinanziamento è applicato alla spesa ammissibile sostenuta dal beneficiario.

Le dichiarazioni di spesa sono corrette di conseguenza.

Paragrafo 7

Gli interessi generati dai pagamenti derivanti da PO verso fondi di cui all'art. 44 sono utilizzati per finanziare progetti di sviluppo urbano nel caso di fondi per lo sviluppo urbano o strumenti di ingegneria finanziaria a favore delle piccole e medi imprese negli altri casi.

Le risorse restituite all'operazione a partire da investimenti avviati dai fondi di cui all'art. 44 o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte sono riutilizzate dalle autorità competenti degli SM interessati a favore di progetti di sviluppo urbano o delle PMI.

Articolo 43 del Reg. 1828/06 “Disposizioni generali”

1. Gli articoli da 43 a 46 si applicano agli strumenti di ingegneria finanziaria che forniscono investimenti rimborsabili o garanzie per investimenti rimborsabili, o entrambi, nei seguenti soggetti:

- a) imprese, principalmente piccole e medie imprese (PMI), comprese le microimprese di cui alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione a decorrere dal 1° gennaio 2005, nel caso di strumenti di ingegneria finanziaria diversi dai fondi per lo sviluppo urbano;
- b) partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti urbani inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile nel caso dei fondi per lo sviluppo urbano.

2. Gli strumenti di ingegneria finanziaria, compresi i fondi di partecipazione, sono entità giuridiche indipendenti disciplinate da accordi tra i soci cofinanziatori o gli azionisti, ovvero un capitale separato all'interno di un istituto finanziario.

Qualora lo strumento di ingegneria finanziaria sia costituito nell'ambito di un istituto finanziario, viene costituito come capitale separato, soggetto a specifiche norme applicative nell'ambito dell'istituto finanziario, che prevedono in particolare una contabilità separata atta a distinguere le nuove risorse investite nello strumento di ingegneria finanziaria, compreso il contributo del programma operativo, da quelle di cui disponeva inizialmente l'istituto finanziario.

La Commissione non può diventare socio cofinanziatore o azionista degli strumenti di ingegneria finanziaria.

3. Quando le autorità di gestione o i fondi di partecipazione selezionano strumenti di ingegneria finanziaria, questi strumenti presentano un piano di attività o un altro documento appropriato.

I termini e le condizioni per i contributi dei programmi operativi agli strumenti di ingegneria finanziaria sono stabiliti in un accordo di finanziamento concluso tra il rappresentante debitamente autorizzato dello strumento di ingegneria finanziaria e lo Stato membro o l'autorità di gestione o, se del caso, il fondo di partecipazione.

L'accordo di finanziamento comprende almeno:

- a) la strategia e il piano d'investimento;
- b) le disposizioni per il controllo dell'attuazione;
- c) le modalità del disimpegno del contributo del programma operativo dallo strumento di ingegneria finanziaria;
- d) le disposizioni di liquidazione dello strumento di ingegneria finanziaria, compreso il reimpiego delle risorse attribuibili al contributo del programma operativo, restituite allo strumento di ingegneria finanziaria in seguito a investimenti effettuati o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte.»

I costi di gestione non possono superare per la durata dell'intervento, su una media annua, i valori seguenti, a meno che in seguito a una gara d'appalto non si riveli necessaria una percentuale più elevata in conformità alle norme applicabili:

- a) il 2% del contributo del programma operativo ai fondi di partecipazione o del contributo del programma operativo o del fondo di partecipazione ai fondi di garanzia;
- b) il 3% del contributo del programma operativo o del fondo di partecipazione agli strumenti di ingegneria finanziaria in tutti gli altri casi, ad eccezione degli strumenti di microcredito a favore delle microimprese;
- c) il 4% del contributo del programma operativo o del fondo di partecipazione agli strumenti di microcredito a favore delle microimprese.

I valori menzionati al primo comma possono essere aumentati dello 0,5 % per le regioni ultraperiferiche.

5. I rendimenti ottenuti dagli investimenti in capitale, dai prestiti e da altri investimenti rimborsabili, nonché da garanzie per investimenti rimborsabili, detraendo una quota proporzionale dei costi di gestione e degli incentivi alla prestazione, possono essere destinati in via preferenziale agli investitori che operano rispettando il principio dell'investitore in economia di mercato. Questi rendimenti possono essere assegnati fino a un livello di remunerazione fissato nello statuto degli strumenti di ingegneria finanziaria e successivamente vengono ripartiti equamente tra tutti i soci cofinanziatori o gli azionisti.

6. Le imprese, i partenariati tra settore pubblico e privato e gli altri progetti facenti parte di un programma integrato per lo sviluppo urbano sostenibile, che sono finanziati dagli strumenti di ingegneria finanziaria, possono anche beneficiare di una sovvenzione o di un altro aiuto di un programma operativo.

7. Le autorità di gestione prendono i provvedimenti necessari per ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza sul mercato dei capitali di rischio, dei finanziamenti e delle garanzie private.

Articolo 44 del Reg. 1828/06 "Fondi di partecipazione"

1. Qualora i Fondi strutturali finanzino strumenti di ingegneria finanziaria organizzati attraverso fondi di partecipazione, lo Stato membro o l'autorità di gestione conclude un accordo di finanziamento con il fondo di partecipazione che stabilisca le modalità di finanziamento e gli obiettivi.

L'accordo di finanziamento tiene conto, all'occorrenza, di quanto segue:

- a) per quanto riguarda gli strumenti di ingegneria finanziaria diversi dai fondi per lo sviluppo urbano, le conclusioni di una valutazione del divario tra l'offerta di tali strumenti e la domanda degli stessi da parte delle PMI;
- b) relativamente ai fondi per lo sviluppo urbano, studi sullo sviluppo urbano o valutazioni e piani integrati per lo sviluppo urbano inclusi nei programmi operativi.

2. L'accordo di finanziamento di cui al paragrafo 1 prevede in particolare:

- a) i termini e le condizioni per i contributi del programma operativo al fondo di partecipazione;
- b) gli inviti a manifestare interesse destinati agli strumenti di ingegneria finanziaria conformemente alle norme applicabili;
- c) la valutazione e la selezione degli strumenti di ingegneria finanziaria da parte dei fondi di partecipazione;
- d) la definizione e il controllo della politica di investimento o dei piani e degli interventi di sviluppo urbano mirati;
- e) la trasmissione di informazioni da parte del fondo di partecipazione agli Stati membri o alle autorità di gestione;
- f) la sorveglianza della realizzazione degli investimenti;
- g) le prescrizioni relative agli audit;
- h) le modalità del disimpegno del fondo di partecipazione dallo strumento di ingegneria finanziaria;
- i) le disposizioni di liquidazione del fondo di partecipazione, compreso il reimpiego delle risorse attribuibili al contributo del programma operativo, restituite in seguito a investimenti effettuati o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte.

Nel caso di strumenti di ingegneria finanziaria che finanziano imprese, le disposizioni relative alla definizione e al controllo della politica di investimento di cui al primo comma, lettera d) indicano almeno le imprese destinatarie e i prodotti di ingegneria finanziaria da sostenere.

Articolo 45 del Reg.1828/06 "Disposizioni supplementari applicabili agli strumenti di ingegneria finanziaria diversi dai fondi di partecipazione e dai fondi per lo sviluppo urbano"

Gli strumenti di ingegneria finanziaria diversi dai fondi di partecipazione e dai fondi per lo sviluppo urbano investono in imprese, in particolare nelle PMI. Tali investimenti possono essere effettuati solo al momento della creazione dell'impresa, nelle fasi iniziali, inclusa la costituzione del capitale di avviamento, o nella fase di espansione e solo in attività che i gestori dello strumento d'ingegneria finanziaria giudicano potenzialmente redditizie.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria non possono investire in imprese in difficoltà a norma degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà²² a decorrere dal 10 ottobre 2004.

Articolo 46 del Reg.1828/06 "Fondi per lo sviluppo urbano"

1. Se i Fondi strutturali finanziano fondi per lo sviluppo urbano, tali fondi investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. I partenariati o gli altri progetti non comprendono la creazione e lo sviluppo di strumenti di ingegneria finanziaria quali capitali di rischio, fondi per mutui e fondi di garanzia per le imprese.
2. Ai fini del paragrafo 1, i fondi per lo sviluppo urbano investono attraverso prestiti e garanzie o strumenti equivalenti e attraverso fondi propri.
3. Se i Fondi strutturali finanziano fondi per lo sviluppo urbano i fondi interessati non rfinanziano acquisizioni o partecipazioni a progetti già completati.

Principali contenuti delle note dei Servizi della Commissione COCOF/07/0018/01 del 16 Luglio 2007, elaborata congiuntamente dalla DG-Regio e dalla Dg-Emploi e COCOF/08/0002/03 del 22/12/2008 elaborata da DG REGIO

Operazione
Beneficiario
Attuazione
Procedure di selezione
Riutilizzo dei contributi alle imprese, a PPP e a Progetti
Possibilità di combinare agevolazioni sui tassi interesse (interest subsidies) e strumenti di ingegneria finanziaria
Costi di gestione ammissibili
Differenza con i grandi progetti
Aiuti di Stato
Conservazione dei documenti
Prova della spesa

Operazione: nel caso di strumenti di ingegneria finanziaria⁵⁴ ai sensi dell'articolo 44 del regolamento 1083/2006, così come per i fondi di capitale di rischio, per i fondi di garanzia, per i fondi per mutui ed i fondi per lo sviluppo urbano, "l'operazione" è costituita sia **dal contributo del programma operativo allo strumento di ingegneria finanziaria**, sia **dagli investimenti successivi degli strumenti di ingegneria finanziaria, o la fornitura di prestiti o garanzie per le imprese, o progetti urbani, entro gli obiettivi del programma operativo.**

L'operazione **include** necessariamente il **contributo di un programma operativo allo strumento** di ingegneria finanziaria, e quindi i **Fondi strutturali possono finanziare le spese** "connesse ad un'operazione comprendente contributi per il sostegno di strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, ... quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui, e fondi per lo sviluppo urbano".

Discende dall'articolo 2 (3)⁵⁵ del Regolamento n. 1083/2006 che l'operazione necessariamente comprende anche gli investimenti in , o la fornitura di prestiti e di garanzie a, imprese o progetti urbani.

Poiché la fornitura di assistenza alle imprese e progetti urbani, a titolo di partecipazioni, prestiti e garanzie, permetterà il raggiungimento degli obiettivi dell'asse prioritario, allora questo investimento o la fornitura di prestiti e garanzie devono pertanto essere considerati come parte dell'operazione.

Dal momento che l'operazione comprende i contributi del programma operativo a uno strumento di ingegneria finanziaria per l'utilizzo nel campo di applicazione del programma operativo, **è possibile avere contributi da più di un programma operativo** per lo stesso strumento di ingegneria finanziaria.

In tali casi, il fondo di partecipazione e lo strumento di ingegneria finanziaria devono **tenere conti separati** o mantenere un apposito codice contabile per il contributo di ciascun programma operativo, per il report e

⁵⁴ Strumento di ingegneria finanziaria (art.43.2 Reg. CE 1828/06 modificato da Reg. CE 846/2009):

- entità giuridica indipendente disciplinata da accordi fra i soci cofinanziatori o gli azionisti.
- capitale separato all'interno di un istituto finanziario

esempi di strumenti di ingegneria finanziaria, fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia, fondi per mutui, i fondi di partecipazione (ossia fondi costituiti per investire in diversi dei fondi appena ricordati) , e fondi per lo sviluppo urbano.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria (art. 43 del Reg. CE1083/06), forniscono investimenti rimborsabili o garanzie per investimenti rimborsabili o entrambi a :

- imprese, in particolare PMI e microimprese,
- PPP o altri progetti urbani inclusi in un piano integrato di sviluppo urbano sostenibile.

⁵⁵ Operazione "un progetto o un gruppo di progetti...che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce ".

l'audit, al fine di garantire il rispetto dell'articolo 60 (d) del regolamento n. 1083/2006 e all'articolo 15 del regolamento 1828/2006.

Beneficiario: la nota riprendendo le previsioni regolamentari dell'art.2(4) del Reg.1083/2006, e dall'articolo 78 (6) precisa che **il beneficiario** (operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni), è lo **strumento di ingegneria finanziaria stesso, in quanto responsabile dell'attuazione dell'operazione** mediante la fornitura di assistenza alle imprese o progetti urbani, a titolo di investimenti azionari, prestiti e garanzie. In tal caso **la spesa eleggibile ammessa in chiusura è quella effettivamente pagata/sostenuta dallo strumento di ingegneria finanziaria** nell'attuazione dell'operazione.

Nel caso in cui si utilizzino i fondi di partecipazione, i **beneficiari sono i fondi di partecipazione stessi** in quanto responsabili per l'avvio delle operazioni (cfr. articolo 2 (4), del regolamento n. 1083/2006). In tale caso la spesa ammissibile a cui si applicherà alla chiusura il tasso di cofinanziamento è l'importo pagato/sostenuto dal fondo di partecipazione e che, a sua volta, stato investito, fornito o impegnato come garanzia, o pagato/sostenuto in costi di gestione ammissibili, di cui alle lettere (a), (b), (c) e (d) dell'articolo 78 (6), del regolamento 1083/2006.

Attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria:

Procedure di selezione (art. 44 Reg. CE 1083/2006)

- aggiudicazione di un appalto pubblico ai sensi della normativa vigente in materia di appalti pubblici,
- attribuzione di una sovvenzione.

Quando l'accordo tra l'autorità e il fondo di partecipazione non è "un pubblico contratto di servizio" e può essere qualificato come una sovvenzione⁵⁶, l'articolo 44 prevede che una **sovvenzione** può essere **data direttamente alla BEI e al FEI⁵⁷** o, a **un'istituzione finanziaria⁵⁸** se ciò avviene in virtù di una legge nazionale compatibile con il Trattato.

Le autorità coinvolte a diverso titolo nell'attuazione del PO (AdG, AdC, AdA) sono tenute a rispettare i **requisiti di controllo e di audit** stabiliti nei regolamenti comunitari di riferimento, al fine di garantire la **legittimità e la regolarità delle spese ed un uso corretto dei fondi pubblici**.

Evidentemente la responsabilità delle operazioni rimane in capo alle autorità competenti.

La Commissione incoraggia gli Stati membri e le autorità di gestione a selezionare un fondo di partecipazione "mediante la concessione di una sovvenzione" alla BEI e al FEI organismi comunitari che discendono dal Trattato CE.

Per quanto riguarda la norma nazionale compatibile con il Trattato che consente l'attribuzione diretta di una sovvenzione per gli obiettivi di cui all'articolo 44 (b) (ii) ad una istituzione finanziaria essa dovrebbe prevedere:

- a) la designazione dell'istituto finanziario in questione;
- b) la presentazione degli obiettivi di politica pubblica che giustificano l'aggiudicazione diretta di una sovvenzione ad esso, e
- c) la giustificazione dell'esistenza all'interno di questa istituzione finanziaria delle competenze necessarie per l'espletamento con successo dei compiti del fondo di partecipazione.

⁵⁶ Una sovvenzione, ai fini di cui all'articolo 44, è definita come un "contributo finanziario diretto a titolo di liberalità"

⁵⁷ La nota COCOF 08/0002/03 chiarisce la base giuridica di tale affidamento diretto, BEI e FEI sono istituzioni finanziarie dell'UE. Ciò naturalmente non esime l'AdG dal concludere l'accordo di Finanziamento che vede fra l'altro stabilire "termini e condizioni per la contribuzione da parte del PO al fondo di partecipazione".

⁵⁸ Il caso è chiaramente esplicitato nella nota COCOF 08/0002/03 che fornisce fra l'altro utili elementi per operare una distinzione fra contratti d'appalto e sovvenzioni (ai sensi delle DIR 200/18/EC e 2004/17/EC)

Per quanto riguarda l'AdG, al fine di garantire una procedura trasparente nella selezione degli intermediari finanziari, deve conformarsi ai **criteri di selezione** adeguati agli obiettivi del programma operativo e, naturalmente, approvati dal comitato di sorveglianza.

L'autorità di gestione o il fondo di partecipazione, a seconda dei casi possibili, dovrebbe esaminare se i contributi dei programmi operativi a specifici strumenti di ingegneria finanziaria corrispondano ad appalti di servizi pubblici disciplinati dalla CE o a leggi pubbliche nazionali sugli appalti.

In questo caso, le autorità di gestione o i fondi di partecipazione devono agire conformemente alle vigenti norme comunitarie e nazionali.

Nel caso in cui le operazioni che comprendono strumenti di ingegneria finanziaria siano finanziate dai Fondi strutturali, il **piano aziendale dello strumento di ingegneria finanziaria** candidato deve essere **presentato e valutato** in conformità agli articoli 43 (2) e 44 del regolamento 1828/2006 della Commissione, da parte dell'autorità di gestione o da parte del fondo di partecipazione.

L'autorità di gestione o il fondo di partecipazione **sceglie** gli strumenti di ingegneria finanziaria e **sottoscrive** gli accordi di finanziamento (cfr. articolo 43 (5), 43 (6) e 44 del regolamento 1828/2006). Dove possibile, può essere selezionato **più di uno strumento di ingegneria finanziaria**, al fine di produrre i migliori effetti di leva possibili per le risorse pubbliche del programma operativo.

Nel caso di ingegneria finanziaria organizzata attraverso fondi di partecipazione, l'accordo di finanziamento tra le autorità di gestione e il fondo di partecipazione deve, a norma dell'articolo 44 (2) (c), del Regolamento 1828/2006, prevedere la valutazione, la selezione e l'accreditamento degli strumenti di ingegneria finanziaria da parte del fondo di partecipazione. Nei casi in cui gli accordi di finanziamento prevedano disposizioni specifiche per i criteri applicabili per la selezione delle operazioni, questi criteri dovrebbero essere considerati e approvati dal comitato di sorveglianza (cfr. articolo 65 (a), del Regolamento n. 1083/2006).

In caso di contribuzione a strumenti di ingegneria finanziaria diversi dai Fondi di partecipazione le AdG e i Fondi devono stabilire se si applichino le norme sugli appalti o se ci si trovi piuttosto di fronte a erogazione di sovvenzioni.

Riutilizzo dei contributi alle imprese, a PPP e a Progetti

Condizione **essenziale** per il riconoscimento di uno strumento di ingegneria finanziaria è che il **contributo** rivolto alle imprese (o a un PPP o ad altri Progetti di sviluppo urbano) non sia a fondo perduto ma **rimborsabile**⁵⁹. L'intenzione del legislatore (art.78.7)⁶⁰ è quella di tenere in circolo risorse che dovranno comunque essere destinate a progetti per imprese o per lo sviluppo urbano. Per i prestiti e i fondi per il capitale di rischio le risorse restituite includono la restituzione degli interessi e del prestito e delle plusvalenze.

I contributi privati devono essere restituiti al contribuente come da previsione dell'art. 43.5⁶¹ del Reg.di attuazione e s.s.m.i.

⁵⁹ (cfr. nota 1)

⁶⁰ In particolare ci si riferisce alla previsione per la quale "Le risorse restituite all'operazione a partire da investimenti avviati dai fondi di cui all'art. 44 o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte sono riutilizzate dalle autorità competenti degli SM interessati a favore di progetti di sviluppo urbano o delle PMI."

⁶¹ I rendimenti ottenuti dagli investimenti in capitale, dai prestiti e da altri investimenti rimborsabili, nonché da garanzie per investimenti rimborsabili, detraendo una quota proporzionale dei costi di gestione e degli incentivi alla prestazione, possono essere destinati in via preferenziale agli investitori che operano rispettando il principio dell'investitore in economia di mercato. Questi rendimenti possono essere assegnati fino a un livello di remunerazione fissato nello statuto degli strumenti di ingegneria finanziaria e successivamente vengono ripartiti equamente tra tutti i soci cofinanziatori o gli azionisti.

E' raccomandato di **utilizzare le risorse restituite nel/nei territorio/i coperti dal PO e di operare ancora attraverso strumenti di ingegneria finanziaria per promuovere un ulteriore effetto leva.**

L'accordo di finanziamento include la "exit policy" ovvero **una strategia di disimpegno** per il contributo del PO dal fondo di capitale di rischio, dal prestito ecc.... (ex art. 43.3 del Reg.1828/06)

Possibilità di combinare agevolazioni sui tassi interesse (interest subsidies) e strumenti di ingegneria finanziaria⁶²

I contributi dei PO possono **cofinanziare investimenti rimborsabili** in forma di **prestiti combinati con agevolazioni sui tassi di interesse** in uno stesso pacchetto finanziario. In questi casi le agevolazioni sugli interessi possono essere considerati **parte integrante** dello strumento di ingegneria finanziaria e degli investimenti rimborsabili ai sensi dell'art. 44 e 78(6) del Reg. CE 1083/06 e art. 43.1 del Reg CE 1828/06.

Le autorità vigilano sul rispetto della normativa sugli Aiuti di Stato.

Costi di gestione ammissibili ai Fondi strutturali

Si rammentano i **massimali** stabiliti dall'articolo 43 (4)⁶³ del Regolamento 1828/2006 della Commissione, a meno che una procedura concorrenziale aperta riveli che i livelli più elevati sono necessari.

La Commissione si aspetta che l'autorità di gestione o il fondo di partecipazione **negozi i costi di gestione** in conformità con i principi di sana gestione finanziaria.

E' raccomandato che negli accordi la remunerazione sia collegata alle somme che alla fine saranno effettivamente investite o prestate o impegnate come garanzie per le imprese.

La spesa effettiva è una condizione di ammissibilità alla chiusura delle spese diverse da quelle costi di gestione, ai sensi dell'articolo 78 (6), del regolamento 1083/2006.

Il collegamento fra i costi di gestione ammissibili e il volume dei finanziamenti del programma operativo erogati o impegnati per le garanzie alle imprese, dovrebbe creare un **incentivo** per i fondi di partecipazione e gli strumenti di ingegneria finanziaria ad essere attivi nella promozione dello sviluppo e nell'espansione delle imprese e in particolare le PMI.

Il documento precisa inoltre, tra le altre cose, che **l'accordo di finanziamento può prevedere il pagamento anticipato dei costi di gestione che superano i limiti** stabiliti dall'articolo 43 (4) del Regolamento 1828/2006 per uno o più anni, come ad esempio il primo anno del periodo di programmazione. Questa struttura di pagamento, potrebbe essere giustificata dal fatto che i fondi di partecipazione o i gestori dei fondi possono incorrere in costi significativi prima che gli investimenti, i prestiti o le garanzie nelle imprese abbiano effettivamente avuto luogo.

Differenza con i grandi progetti

⁶² Il tema è di stretta attualità, nei meeting del COCOF calendarizzati nel primo semestre 2010, infatti sono in previsione sia l'informativa a cura della DG COMP su combinazione di sussidi, partecipazioni, prestiti e garanzie alle imprese, sia una nuova versione della scheda su Ingegneria finanziaria a seguito delle modifiche introdotte ai Regolamenti.

⁶³ I costi di gestione non possono superare per la durata dell'intervento, su una media annua, i valori seguenti, a meno che in seguito a una gara d'appalto non si riveli necessaria una percentuale più elevata in conformità alle norme applicabili:

- a) il 2% del contributo del programma operativo ai fondi di partecipazione o del contributo del programma operativo o del fondo di partecipazione ai fondi di garanzia;
- b) il 3% del contributo del programma operativo o del fondo di partecipazione agli strumenti di ingegneria finanziaria in tutti gli altri casi, ad eccezione degli strumenti di microcredito a favore delle microimprese;
- c) il 4% del contributo del programma operativo o del fondo di partecipazione agli strumenti di microcredito a favore delle microimprese.

In linea generale i **fondi** per investimenti, prestiti o garanzie dal momento che non costituiscono un'"azione indivisibile di precisa natura tecnica o economica" ai sensi dell'articolo 39, del Regolamento 1083/2006, **non possono essere considerati un grande progetto**.

Nei casi in cui un impegno per una singola partecipazione o una singola garanzia, co-finanziato da un programma operativo a norma dell'articolo 44 del regolamento 1083/2006, è fatto in favore di una singola impresa per un importo superiore a 50 milioni di euro, potrebbe costituire un grande progetto, e dovrebbe essere avviata una procedura prevista dagli articoli 40 e 41 del regolamento n. 1083/2006.

Per quanto concerne i contributi dei programmi operativi ai fondi di sviluppo urbano investiti in progetti urbani che costituiscono " un'azione indivisibile di precisa natura tecnica o economica ", gli investimenti in progetti urbani potrebbero essere considerati, se del caso, grandi progetti ai sensi dell'articolo 39, ovvero quando il loro costo complessivo supera i 25 milioni di euro nel caso di ambiente e di 50 milioni di euro in altri campi.

Aiuti di Stato

Il documento riprende la posizione espressa dalla Commissione al punto 3.2 della disciplina comunitaria in materia di Aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti di capitale di rischio nelle piccole e medie imprese⁶⁴, che ritiene che "*[i]n generale, [...] un fondo di investimento o un veicolo di investimento è un veicolo intermediario per il trasferimento degli aiuti agli investitori e / o imprese in cui l'investimento è fatto, invece di essere beneficiario di un aiuto per sé. Tuttavia, [...] le misure comportano trasferimenti diretti a favore di un veicolo di investimento o un fondo esistente con numerosi e investitori diversi con il carattere di una impresa indipendente può costituire un aiuto a meno che l'investimento è effettuato in termini che sarebbero accettabili per un normale operatore economico in un'economia di mercato e quindi fornire alcun vantaggio per i beneficiario*".

In particolare è indicato che nel caso in cui gli Stati membri o le autorità di gestione attuano un'operazione comprendente i contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria attraverso fondi di partecipazione, nelle forme di cui all'articolo 44 (b), del regolamento n. 1083/2006, e sono rispettate le condizioni indicate di sopra in corsivo, il fondo di partecipazione dovrebbe semplicemente avviare investimenti e quindi configurandosi come un mezzo intermediario non sarebbe un beneficiario di un aiuto, come è riportato nel punto 3.2 di cui sopra della disciplina comunitaria in materia di capitale di rischio.

I massimali per i costi di gestione stabiliti su un ammontare del 2% annuo riflettono le remunerazioni a **prezzi di mercato**. A tali condizioni **il riconoscimento dei costi di gestione al Fondo di partecipazione non costituisce aiuto di Stato**.

Nel caso in cui i contributi dei programmi operativi agli strumenti di ingegneria finanziaria sono investiti, dati in prestito o impegnati a garanzie nelle imprese, soprattutto piccole e medie imprese, o progetti urbani, possono essere verificarsi casi in cui gli aiuti di Stato sono presenti; in tali casi le AdG devono essere rispettare le norme sugli aiuti di stato.

Conservazione dei documenti giustificativi di spesa

Si tratta di una previsione necessaria per dimostrare che le condizioni di finanziamento ai vari livelli, anche da parte delle PMI, siano state rispettate.

Per determinare quali documenti di supporto debbano essere conservati e da chi, è necessario esaminare le **condizioni di finanziamento**.

In linea generale non è richiesto che le PMI debbano sostenere spese per particolari beni e servizi, che potrebbero essere richieste, per esempio, per gli investimenti in specifici progetti, poiché il capitale, sia dato in prestito o in garanzia, è spesso dato alla PMI per lo sviluppo o l'espansione dell'attività commerciale generale compreso il capitale di esercizio.

⁶⁴ OJ C 194, 18.8.2006, p. 2.

In altri casi alcune delle *condizioni* che possono essere imposte su una PMI che beneficia di fondi (capitale di rischio o prestiti) o di garanzie sono:

- (a) l'avvio o l'ampliamento di attività commerciale, in cui tale attività è in grado di contribuire allo sviluppo regionale in conformità con le finalità dei Fondi strutturali di cui agli articoli 158 e 160 del trattato CE;
- (b) il trasferimento di partecipazioni (venture capital) o l'effettuazione dei rimborsi e il pagamento di interessi o di premi di garanzia;
- (c) l'accettazione del monitoraggio e di obblighi per tutto il periodo degli investimenti, prestito o di garanzia;
- (d) il rispetto della normativa comunitaria e nazionale, comprese le norme sugli aiuti di Stato, ambientali e la legislazione sulle pari opportunità.

I documenti giustificativi che attestano il rispetto di tali condizioni di finanziamento possono comprendere:

- (a) le candidature e i documenti giustificativi, compresi i business plan e i precedenti bilanci annuali, checklist e relazioni del fondo di capitale di rischio o dell'intermediario del prestito che valida la candidatura, e l'iscrizione in un registro di commercio;
- (b) l'investimento siglato, in prestito o in accordo di garanzia (gli accordi di garanzia sono spesso tra l'intermediario del prestito e del fondo di garanzia, e quindi l'impresa non è sempre coinvolta);
- (c) report dell'impresa, i report sulle visite e riunioni, conti annuali, report con l'intermediario del prestito al fondo di garanzia a sostegno delle richieste di pagamento; e
- (d) adempimenti ambientali, le relazioni sulle pari opportunità, e le dichiarazioni rese in connessione con il ricevimento degli aiuti de minimis.

È responsabilità delle autorità di gestione garantire che i documenti giustificativi siano conservati per tre anni dopo la chiusura parziale o finale del programma operativo (ex art. 90 del Regolamento n. 1083/2006).

Può essere deciso che essi siano conservati dal fondo di venture capital, intermediario prestito o fondo di garanzia (o l'intermediario del credito i cui crediti sono stati contratti) o dalla PMI.

Tuttavia, la normale aspettativa è che il fondo di venture capital, il fondo di garanzia o l'intermediario del fondo di credito conservi tutti i documenti richiesti, e solo se il capitale, prestito o la garanzia offerta ad una PMI è subordinato ad alcune spese per beni particolari e dei servizi sarebbe necessario che documenti di audit fossero presso la stessa PMI. In quest'ultimo caso le PMI sarebbero obbligate a conservare i documenti per l'intero periodo previsto dalla legge Comunitaria, invece che solo per il periodo richiesto in base al diritto nazionale.

Prova della spesa: è richiesta, sotto forma di fatture quietanzate e la prova del pagamento di beni e servizi da parte delle imprese, come parte della pista di controllo per giustificare il contributo finanziario dei Fondi strutturali, in cui il capitale, prestito o la garanzia offerta ad una PMI è subordinato ad alcune spese per beni e servizi specifici.

In tutti i casi, ci deve essere la **prova del trasferimento del capitale o del prestito** da parte del fondo di capitale di rischio o di prestito intermediato per l'impresa.

Possibili ulteriori elementi da approfondire

- Chiarimenti utili forniti in risposte a domande presentate dagli esperti di Jessica su Fondi per sviluppo urbano. (Nota COCOF 08/002/01-EN); tali fondi possono essere finanziati sia da FSE che da FESR. I contributi sono comunque subordinati alle previsioni riguardanti il campo di applicazione dei 2 Fondi. E' consigliato il ricorso alla flessibilità.

- La selezione di un partner privato in strumenti di ingegneria finanziaria potrebbe richiedere una procedura di appalto. Si potrebbero verificare le norme applicabili.
- Valutare la possibilità di procedere ad una chiusura parziale ex.art. 88 del Reg. (CE) No.1083/2006. (disponibile nota COCOF 08/0043/02-EN).
- Registro domande e risposte per la chiusura dei POR (cfr. domande 106-110).

REGIONE BASILICATA
Dipartimento Formazione, Lavoro, Cultura e Sport
Via Vincenzo Verrastro, 8 - 85100 Potenza -I
mail: adg_fse@regione.basilicata.it