

VADEMECUM del FSE
PO 2014-2020

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
PARTE GENERALE	6
1. DEFINIZIONI.....	6
1.1 OPERAZIONE.....	6
1.2 BENEFICIARIO	6
1.3 FORME DEL SOSTEGNO (ART. 66)	8
<i>Sovvenzioni (art. 121 Reg. 966/12 RF).....</i>	<i>8</i>
<i>Assistenza rimborsabile (guida Egesif 15_005-01 15.04.2015).....</i>	<i>9</i>
<i>Strumenti finanziari</i>	<i>9</i>
<i>Premi.....</i>	<i>9</i>
1.4 CONTRATTI PUBBLICI: APPALTI E CONCESSIONI	9
1.5 ORGANISMO INTERMEDIO	10
1.6 FORME DI PARTENARIATO	11
1.7 SPESA PUBBLICA E SOSTEGNO PUBBLICO.....	11
2. PROCEDURE DI AFFIDAMENTO.....	13
2.1 PRINCIPI GENERALI	13
2.2 ECCEZIONI ALLA PROCEDURA AD EVIDENZA PUBBLICA	14
<i>Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione.....</i>	<i>14</i>
<i>In house providing</i>	<i>15</i>
<i>Cooperazione orizzontale fra amministrazioni.....</i>	<i>16</i>
2.3 TIPOLOGIE ED ESEMPI DI PROCEDURE	17
3. DISPOSIZIONI GENERALI.....	19
3.1 PRINCIPI E REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ	19
3.2 CLASSIFICAZIONE DEI COSTI DIRETTI E INDIRETTI.....	21
3.3 MACROVOCI SPESA	21
4. SPESE AMMISSIBILI	27
4.1 PREMESSA	27
4.2 COSTI DEL PERSONALE.....	27
<i>Personale titolare di cariche sociali: conferimento incarichi</i>	<i>28</i>
4.3 COSTI PER I PARTECIPANTI	29
4.4 SPESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	30
<i>Spese della PA connesse alle singole operazioni</i>	<i>30</i>
<i>Spese della PA per intervento sostitutivo</i>	<i>31</i>
<i>Spese di assistenza tecnica</i>	<i>31</i>

4.5	ACQUISTO DI BENI.....	32
4.6	NOLEGGIO E LOCAZIONE DI BENI.....	33
4.7	CONTRIBUTI IN NATURA	33
4.8	GARANZIE.....	34
4.9	SPESE LEGALI E SPESE BANCARIE	35
4.10	SPESE DI NATURA FISCALE.....	35
	<i>Regime IVA per le operazioni cofinanziate dal FSE.....</i>	<i>35</i>
	<i>Irap.....</i>	<i>37</i>
	<i>Altri oneri, imposte e tasse</i>	<i>38</i>
	<i>Ritenuta del 4% a titolo di acconto (art. 28 DPR 600/73).....</i>	<i>38</i>
4.11	UTILIZZO DEI REVISORI CONTABILI	39
5.	RICORSO ALLE OPZIONI DI SEMPLIFICAZIONE DEI COSTI.....	41
5.1	AMBITO DI APPLICAZIONE.....	41
5.2	COMBINAZIONE DELLE TIPOLOGIE DI COSTO	42
5.3	DEFINIZIONE DEI COSTI SEMPLIFICATI – LE METODOLOGIE UTILIZZABILI	43
5.4	FORME DI SEMPLIFICAZIONE DEI COSTI	46
	<i>Tabelle standard di costi unitari - UCS.....</i>	<i>46</i>
	<i>Somme forfettarie non superiori a 100.000 euro di contributo pubblico.....</i>	<i>47</i>
	<i>Finanziamenti a tasso forfettario</i>	<i>48</i>
5.5	UCS E SOMME FORFETTARIE STABILITE DALLA CE EX ART. 14.1 RFSE	50

Argomenti specifici

- I. AFFIDAMENTO DI PARTE DELLE ATTIVITÀ A TERZI
- II. VOUCHER E ALTRE FORME DI SOSTEGNO ALL'INDIVIDUO
- III. DIRITTI SUI PRODOTTI/RISULTATI REALIZZATI NELL'AMBITO DI ATTIVITÀ FINANZIATE DALLA PA: PROPRIETÀ E UTILIZZAZIONE ECONOMICA.
- IV. AIUTI DI STATO
- V. TRATTAMENTO DELLE IRREGOLARITÀ (RITIRI E RECUPERI)
- VI. VERIFICHE DI GESTIONE
- VII. INCLUSIONE SOCIALE
- VIII. ASPETTI CIVILISTICI
 - DURC
 - Pignorabilità dei Fondi strutturali Europei
 - Cessione del credito

INTRODUZIONE

Ambito e finalità del Vademecum

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui Fondi SIE demanda agli Stati Membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà e fatte salve le eccezioni previste dallo stesso Regolamento generale e dai Regolamenti specifici per Fondo, la determinazione delle norme in materia di ammissibilità delle spese (art. 65.1).

Al fine di adempiere alle disposizioni regolamentari, l'Italia si sta pertanto dotando anche per il ciclo di programmazione 2014-2020 di una specifica Norma nazionale sull'ammissibilità delle spese attraverso l'emanazione del relativo Decreto del Presidente della Repubblica¹.

Tuttavia, 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 tengano conto delle peculiarità degli interventi del Fondo Sociale Europeo, ferme restando le specifiche disposizioni assunte da ciascuna Autorità di gestione nell'ambito dei propri sistemi.

Pertanto, in analogia con quanto avvenuto nel precedente periodo, è stato convenuto anche per questo ciclo di programmazione di dotarsi del "Vademecum FSE per i Programmi Operativi 2014-2020".

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, è un documento di indirizzo e potrà costituire un riferimento per tutti gli attori diversamente coinvolti nella programmazione FSE.

Percorso di elaborazione, condivisione e aggiornamento del Vademecum

In continuità con il passato, Regioni e Ministero del Lavoro (oggi Anpal) hanno condiviso la necessità di lavorare in maniera congiunta alla stesura della nuova edizione del Vademecum, istituendo a tal fine uno specifico Tavolo interistituzionale.

Il Tavolo interistituzionale ha condiviso in primo luogo le finalità del lavoro, ovvero l'aggiornamento del precedente Vademecum, non solo approfondendo gli aspetti legati strettamente all'ammissibilità della spesa, ma anche altri profili gestionali e di controllo, sulla base delle novità normative e dell'esperienza maturata nei precedenti cicli di programmazione.

Successivamente, attraverso un lavoro che si è articolato in più mesi, ha condiviso la struttura e ha proceduto all'elaborazione dei contenuti del presente documento.

¹ NdR: al momento della redazione del presente paragrafo, lo "Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il Regolamento di esecuzione del Regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) 1083/2006 del consiglio" è stato predisposto ma è ancora in fase di approvazione.

A tale riguardo si specifica che il Vademecum FSE 2014-2020 è da considerarsi come documento “in progress”, pertanto eventuali variazioni normative che non dovessero impattare sostanzialmente sui relativi contenuti potranno essere costantemente aggiornate senza necessità di affrontare un nuovo percorso di condivisione formale.

Viceversa, interventi normativi più sostanziali, come ad esempio quelli apportati dal Regolamento “Omnibus” (oggi Comunicazione COM(2016)605 del 14.9.16) che potrebbero impattare anche significativamente sulle regole di funzionamento del Fondo Sociale Europeo, potrebbero comportare una revisione più profonda del testo e quindi un percorso di revisione con approvazione anche formale.

Struttura e contenuti del Vademecum

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

In particolare, nella prima parte sono contenute le principali definizioni ed interpretazioni condivise 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 Argomenti Specifici, caratteristici e peculiari del FSE che non trovano completa trattazione nella “Norma generale per l’Ammissibilità della spesa” e che, o per la complessità riscontrata nel corso della programmazione precedente, o per la novità che costituiscono (ad esempio “Inclusione Sociale”) hanno trovato dignità di trattazione autonoma.

Gli aspetti trattati sono comunque accomunati da un’unica esigenza, più volte manifestata anche dalle Regioni e condivisa dalle Autorità centrali ed europee, ovvero quella di precisare modalità e procedure a cui possono riferirsi i diversi 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 tradotte talvolta con modalità 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.

PARTE GENERALE

1. DEFINIZIONI

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

1.1 Operazione

“L'operazione è un **progetto, un contratto, un'azione** o un **gruppo di progetti** selezionati dalle autorità di gestione dei programmi in questione o sotto la loro responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di una o più priorità correlate; nel contesto degli **strumenti finanziari**, un'operazione è costituita dai contributi finanziari di un programma agli strumenti finanziari e dal successivo sostegno finanziario fornito da tali strumenti finanziari” (art. 2.9 del RDC).

Il **progetto** rappresenta l'unità minima di rilevazione del monitoraggio, a cui vengono correlate le informazioni contenute nelle varie strutture dati del Protocollo Unico di Colloquio.

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 da un **gruppo di progetti** realizzato dal soggetto, che fa riferimento allo stesso atto programmatico e attuativo (es. avviso pubblico, delibera, ecc.) emanato dall'AdG o dall'OI.

*Nella definizione di operazione vengono inseriti i concetti di **contratto** e di **azione**; per quanto riguarda il contratto ci si riferisce principalmente all'acquisizione di beni e servizi o esecuzione di lavori che si realizza attraverso contratti pubblici di appalto e di concessione.*

L'Operazione PPP è quella attuata nell'ambito di una struttura di partenariato pubblico-privato.

1.2 Beneficiario

Il beneficiario è un organismo pubblico o privato [e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, una persona fisica,] responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato l'organismo che riceve l'aiuto; e, nel quadro degli strumenti finanziari l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi. Art. 2.10

Sia la definizione di beneficiario sia quella collegata di operazione assumono particolare rilievo alla luce dell'art. 131 RDC per il quale le domande di pagamento comprendono “l'importo totale delle spese ammissibili sostenute dal **beneficiario** e pagate nell'attuazione delle **operazioni**”.

In particolare, in linea con quanto specificato nella passata programmazione:

- 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 (di sovvenzione)** poiché, in tale caso, l'organismo è responsabile dell'avvio e dell'attuazione dell'operazione.

In altre parole, recuperando le novità introdotte nella definizione di operazione, potremmo dire che nel caso di “**operazioni-contratto**” il beneficiario è il proponente perché responsabile dell'avvio dell'operazione ed in particolare, quindi, negli appalti pubblici il beneficiario è l'organismo pubblico che avvia la procedura per l'acquisizione di beni o servizi. Per quanto riguarda invece le altre **operazioni** (cfr. forme di sostegno -

art. 66 RDC) chi realizza il progetto ne è responsabile ed è quindi il beneficiario, in particolare in caso di sovvenzioni, assistenza rimborsabile e SIF. Nel caso di **premi**, invece, il beneficiario è l'organismo che concede il premio in quanto l'ammontare non è correlato ai costi sostenuti dal vincitore.²

In caso di **sovvenzioni dirette ai singoli destinatari persone fisiche** (per es. voucher di formazione o di servizio), dal momento che l'art. 2 RDC esclude per il FSE che il beneficiario possa essere una persona fisica, l'organismo che eroga il finanziamento, ad esempio la Regione, la Provincia o altri OI è responsabile dell'avvio dell'operazione e potrà essere beneficiario; oppure potrebbe esserlo il soggetto che attua l'operazione, ad esempio enti formativi, erogatori del servizio, oppure il Comune/Ambito.

Tuttavia in materia di **Aiuti di Stato**, nell'accezione europea ogni persona che svolge attività economica è considerata "impresa". Pertanto la persona fisica/operatore economico che riceve un contributo (ad esempio incentivi per la creazione d'impresa oppure incentivi per l'acquisto di materiali) o segue un corso di formazione, sarà il beneficiario dell'aiuto e dunque soggetto alle pertinenti norme, ad esempio dovrà rilasciare le dichiarazioni de minimis o contribuire con cofinanziamento privato se in esenzione, sostenendo le relative spese.

In generale, nel contesto degli Aiuti di Stato³ e, in particolare, negli aiuti alla formazione, ancorché la nuova definizione sia in parte diversa rispetto alla programmazione 2007-2013, l'utilizzo nell'art. 2 del Regolamento 1303/2013 della congiunzione "e" ad introduzione del caso dei regimi di aiuti consente ancora di sostenere che ai fini della certificazione anche l'ente di formazione è "beneficiario" e che quindi la spesa sostenuta dall'organismo di formazione, in quanto soggetto che avvia o avvia e attua l'operazione, potrà essere oggetto di certificazione alla Commissione europea.

In continuità con quanto fatto nella programmazione 2007-2013, sarà quindi l'impresa a ricevere il vantaggio economico e a contribuire con il cofinanziamento privato, mentre l'ente di formazione sosterrà le spese per la formazione che renderà conto all'AdG affinché ne chieda il rimborso alla Commissione europea. 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, intendendo per "impresa" anche le persone fisiche che svolgono attività economiche.

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.

Qualora la gestione diretta sia esercitata avvalendosi di un organismo **in house**, per l'individuazione del beneficiario rileva la modalità di relazione che intercorre tra la Pubblica amministrazione e l'Organismo medesimo.

Tale relazione può essere regolata in maniera diversa ed assimilabile, a seconda dei casi, ad un rapporto di tipo **concessorio** oppure di tipo **contrattuale**:

- nel primo caso il **beneficiario è l'Organismo in house** che avvia e realizza le attività e le cui spese possono essere oggetto della domanda di rimborso ai servizi della CE;
- nel secondo caso, il **beneficiario è l'Amministrazione** e dunque possono essere certificate alla CE le risorse che l'Amministrazione stessa eroga all'Organismo in house.

Inoltre, alla luce delle indicazioni emerse a seguito di audit della CE, a prescindere dal tipo di rapporto che intercorre tra i due soggetti, per rispettare i principi di sana gestione finanziaria è preferibile che un Organismo in house rendiconti a costi reali (o a costi semplificati); oppure, nel caso di Organismi che emettono fattura, è stato suggerito che questa sia accompagnata da una relazione sull'attività svolta e che vi sia un controllo puntuale delle attività.

² Cfr reg. finanziario ART 138.4

³ Cfr. l'approfondimento Aiuti di stato alla formazione finanziati dal FSE 016615 Coord.

Sia nel caso di gestione diretta, nonché quando l'AdG e/o l'OI sono beneficiari dell'operazione deve essere garantita la separazione tra le funzioni⁴. (Art. 125 RDC)

Nel caso degli **strumenti finanziari** il regolamento è intervenuto a modificare la previsione del 2007-2013 ricavata dalla nota COCOF e ha definito precisamente il beneficiario che dunque coincide con il gestore dello strumento o con il Fondo di fondi.

In relazione a **operazioni PPP** e in deroga all'art. 2, punto 10), un beneficiario può essere l'organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione oppure un organismo di diritto privato di uno Stato membro (il "partner privato") che è o deve essere selezionato per l'esecuzione dell'operazione. (Art. 63 RDC)

Nel caso di **progetti gestiti dai comuni o da altre articolazioni territoriali**, nell'ambito dell'OT 9 e dell'inclusione sociale, i soggetti territorialmente competenti per le politiche sociali (ambiti territoriali, distretti, comuni singoli e associati) possono essere identificati come **beneficiari** delle operazioni, non sussistendo un obbligo di identificarli quali OI dei PO.⁵

Tale obbligo infatti sussiste, in generale, in caso di delega espressa di funzioni per soggetti pubblici o privati e, nello specifico, per interventi di sviluppo urbano sostenibile di cui all'art. 7 del reg. FESR per le autorità urbane⁶. Alla luce delle previsioni regolamentari, un soggetto che viene incaricato dall'AdG di svolgere una delle funzioni elencate nell'art. 125 RDC dovrà essere configurato come OI, in considerazione della previsione dell'art. 123 del RDC⁷.

Nel caso della configurazione come **beneficiario**⁸ il Comune (o un altro soggetto territorialmente competente) è responsabile dell'avvio e dell'attuazione dell'operazione; può procedere ad individuare un soggetto attuatore ed è tenuto a garantire i sistemi di controllo interno che non si configurano come verifiche di gestione che restano in capo all'AdG.

1.3 Forme del sostegno (art. 66)

Il regolamento 1303/2013 introduce la differenziazione delle forme di sostegno dei fondi SIE in quattro fattispecie che tuttavia non risultano definite all'interno del medesimo regolamento. Se ne riportano pertanto di seguito le definizioni elaborate avendo a riferimento principalmente il regolamento Finanziario.

Sovvenzioni (art. 121 Reg. 966/12 RF)

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

⁴ Il RDC non definisce in maniera specifica le funzioni tra le quali debba essere garantita la separazione né il livello delle stesse, tuttavia la Guida orientativa della CE sulle verifiche di gestione individua la separazione tra selezione, controllo e pagamenti.

⁵ Cfr. documento "Primi spunti in tema di configurazione dei soggetti pubblici responsabili istituzionalmente delle politiche sociali finanziate dai PO FSE" bozza 7 luglio redatto e condiviso nell'ambito del GdL inter coordinamenti sull'inclusione sociale.

⁶ Sulla necessità di utilizzo dell'ITI e quindi di gestire anche il FSE attraverso le autorità urbane che devono essere OI cfr nota 7 del doc. "Primi spunti in tema di configurazione dei soggetti pubblici responsabili istituzionalmente delle politiche sociali finanziate dai PO FSE" bozza 7 luglio. Indicazioni puntuali potranno svilupparsi nel corso dell'attuazione degli interventi attraverso il confronto con la Commissione europea e l'interpretazione del combinato disposto degli artt. 36.3 RDC e 7 reg FESR.

⁷ L'art. 123 distingue ai commi 6 e 7 due tipi di delega agli OI: c.6. Lo Stato membro può designare uno o più OI per lo svolgimento di determinati compiti dell'AdG o dell'AdC sotto la responsabilità di detta autorità. I relativi accordi tra l'AdG o l'AdC e gli OI sono registrati formalmente per iscritto. C.7. Lo Stato membro o l'AdG può affidare la gestione di parte di un PO a un OI mediante un accordo scritto tra l'OI e lo Stato membro o l'AdG (una "sovvenzione globale"). L'OI garantisce la propria solvibilità e competenza nel settore interessato, nonché la propria capacità di gestione amministrativa e finanziaria. Nella sostanza ed in termini operativi non vi è una rilevante differenza fra le due fattispecie se non riguardo all'ampiezza delle funzioni delegate, che tuttavia, non sembra tradursi in implicazioni diverse riguardo agli obblighi di gestione e controllo di detti OI.

⁸ Conferma della facoltà di identificare i soggetti istituzionalmente competenti (ambiti, comuni) non come Organismi intermedi, ma come Beneficiari è stata fornita dal Ministero del Lavoro. L'AdG del PON Inclusione ha infatti approvato il documento sui criteri di selezione in cui è descritta anche la procedura da cui emerge esplicitamente la configurazione degli ambiti come beneficiari, anche nel caso di attuazione attraverso soggetti privati da questi individuati con procedure di evidenza pubblica.

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.

Le sovvenzioni sono definite “globali” quando sono costituite da una parte del programma affidata in gestione ad un organismo intermedio a seguito di un accordo scritto con l’AdG (123.7).

Assistenza rimborsabile (guida Egesif 15_005-01 15.04.2015)

È una forma di contributo finanziario, diversa da uno strumento finanziario, che può essere rimborsato dal beneficiario qualora ricorrano determinate condizioni fissate in un accordo.

Nel caso dell’assistenza rimborsabile il sostegno rimborsato all’organismo che l’ha fornito o a un’altra autorità competente dello Stato membro è registrato in un conto separato, oppure con codici contabili distinti e reimpiegato allo stesso scopo o in linea con gli obiettivi del programma.

All’assistenza rimborsabile si applicano le medesime opzioni di semplificazione delle sovvenzioni.

Strumenti finanziari

Sono misure di sostegno finanziario (fornite a titolo complementare dal bilancio) per conseguire uno o più obiettivi strategici specifici (dell’Unione). Tali strumenti possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio, *e possono, se del caso, essere associati a sovvenzioni.*

Il Regolamento 1303/2013 definisce un fondo di fondi come un fondo istituito con l’obiettivo di fornire sostegno mediante un programma o programmi a diversi strumenti finanziari.

Premi

(RF) Contributo finanziario attribuito a titolo di ricompensa in seguito ad un concorso che rispetti i principi della trasparenza e della parità di trattamento; l’ammontare del premio non è correlato ai costi sostenuti dal vincitore.

Un ambito possibile di applicazione dei premi ai Fondi ESIF è quello dei concorsi di idee, in specie nel campo dell’innovazione sociale. Attraverso l’utilizzo di questa forma di sostegno sarà possibile riconoscere al presentatore di un’idea (innovativa, funzionale alla realizzazione di una operazione coerente con gli obiettivi del PO) un premio (anche non monetario).

1.4 Contratti pubblici: Appalti e concessioni

Per contratti pubblici si intendono sia gli appalti pubblici, come disciplinati dalla direttiva UE/24/2014 e dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, sia le concessioni, ai sensi della direttiva UE/23/2014 e dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Per “appalti pubblici” si intendono “contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di”⁹.

Per “concessioni” si intendono sia le concessioni di lavori sia le concessioni di servizi. La “concessione di lavori” è un “contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l’esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere”. La “concessione

⁹ Art. 3, co. 1, lett. ii) del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

di servizi” è un “contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi”.¹⁰

Nella direttiva UE/24/2014 al considerando 4 (e con lievi modifiche testuali al 12 della direttiva 23) si precisa la distinzione tra appalti/concessioni di servizi e sovvenzioni stabilendo che “il semplice finanziamento, in particolare tramite sovvenzioni, di un’attività che è spesso legata all’obbligo di rimborsare gli importi percepiti qualora essi non siano utilizzati per gli scopi previsti, generalmente non rientra nell’ambito di applicazione delle norme che disciplinano gli appalti pubblici” (o le concessioni di servizi). Parimenti, nell’individuare le fattispecie non riconducibili agli appalti o alle concessioni di servizi, il comma 6 dell’art. 1 della Direttiva UE/24/2014 o dell’art. 1, c. 4 della direttiva 23 chiarisce che “gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici e non prevedono una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano del tutto dalla presente direttiva.” (Ad esempio l’accordo tra Regione e Ambito/comune in materia di politiche sociali)

1.5 Organismo intermedio

A norma dell’art. 2.18 del RDC l’OI è qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un’AdG o di un’AdC o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Lo SM può designare uno o più OI per lo svolgimento di compiti dell’AdG o dell’AdC con i quali gli accordi sono registrati formalmente per iscritto, ai sensi dell’art. 123.6 del RDC.

Un OI può essere affidatario della gestione di parte di un PO (una **sovvenzione globale**) mediante un accordo scritto. L’OI garantisce la propria solvibilità e competenza nel settore interessato nonché la propria capacità di gestione amministrativa e finanziaria (art. 123.7).

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

Il rapporto con l’OI, regolato con apposito accordo scritto, può avere natura contrattuale oppure concessoria.

In particolare, nel caso di **accordo tra OI e AdG avente natura contrattuale**, la Regione è beneficiario per le operazioni che l’OI attua, ad esempio attività di gestione o di amministrazione, nonché di altre eventuali attività previste dal contratto (es. sensibilizzazione, diffusione, ecc.), poiché la Regione acquista dall’OI il servizio o la prestazione, attraverso il versamento di un corrispettivo, ed è responsabile dell’avvio dell’operazione. Nel caso in cui l’OI 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’OI stesso, poiché in questo caso, è responsabile dell’avvio dell’operazione. Nei casi, invece, in cui l’OI proceda attraverso accordi di tipo concessorio, beneficiario/i è il soggetto attuatore, poiché questo è responsabile dell’avvio e dell’attuazione della attività.

¹⁰ Art. 3, co. 1, lett. uu) e vv) del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Inoltre “L’aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell’offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile” cfr. Art. 5, paragrafo 1 della direttiva UE/23/2014

Nel caso, invece, di **accordo tra OI e AdG avente natura concessoria**, l'OI 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. Nel caso in cui l'OI 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.

1.6 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 i soggetti non è configurabile come delega a terzi;
- Nel caso di progetti a costi reali, 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 progetti attuati attraverso una delle opzioni di semplificazione di cui all'art. 67 del RDC i partner operano secondo le condizioni stabilite dall'AdG.
- 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.

***I Partenariati pubblico privati** appartengono ad un'altra fattispecie infatti sono una forma di cooperazione tra organismi pubblici e settore privato non solo per realizzare progetti infrastrutturali, ma anche altre "tipologie di operazioni", caratterizzata dalla condivisione del rischio, attraverso la messa in comune di competenze del settore privato o fonti aggiuntive di capitale.¹¹*

1.7 Spesa pubblica e sostegno pubblico

La **spesa pubblica** è qualsiasi contributo pubblico al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio di un'autorità pubblica nazionale, regionale o locale, dal bilancio dell'Unione destinato ai fondi SIE, dal

¹¹ Si tratta di ipotesi fino ad oggi non realizzata nell'ambito dell'FSE, che nella 2014-2020 è disciplinata agli artt 62 e ss del RDC e si può presumere che assumerà un rilievo marginale nella programmazione FSE.

bilancio di un organismo di diritto pubblico o dal bilancio di associazioni di autorità pubbliche o di organismi di diritto pubblico e, allo scopo di determinare il tasso di cofinanziamento dei programmi o priorità FSE, può comprendere eventuali risorse finanziarie conferite collettivamente da datori di lavoro e lavoratori, ai sensi dell'art. 2.15 del RDC. Mentre il **sostegno pubblico**, rilevante ai fini dell'applicazione dell'art.14.3 e 4 del reg. Fse è composto esclusivamente dal FSE e dal cofinanziamento nazionale (FdR e Cofinanziamento regionale).¹²

Nelle domande di pagamento si fa riferimento al totale della "spesa pubblica" relativa all'attuazione dell'operazione, come "contabilizzata nel sistema contabile dell'AdC". In Italia nella "spesa pubblica" sono compresi la quota FSE, il Fondo di rotazione ex legge 183/87 ed il cofinanziamento regionale.

¹² In coerenza con la definizione contenuta nella guida sulle opzioni di semplificazione dei costi, pag.10.

2. PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

2.1 Principi generali

Per l'affidamento del FSE le Amministrazioni ricorrono di norma a **procedure ad evidenza pubblica**, applicando i principi generali di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, sia per le forme di sostegno che per i contratti pubblici.

Per le forme di sostegno, in linea con le previsioni dei Programmi Operativi 2014-2020, “per l'affidamento di **attività che non danno luogo a pubblici appalti**, le AdG adottano procedure di selezione per la **concessione di finanziamenti**, in osservanza della legge sul procedimento amministrativo, sulla base dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza nel rispetto delle regole della concorrenza e dei principi comunitari di parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e mutuo riconoscimento”.¹³

Le procedure di selezione prendono le forme dell'avviso pubblico¹⁴; il rapporto tra l'Amministrazione e il destinatario del finanziamento risulta regolato da un atto di **natura concessoria**. Si configura quindi la concessione di una sovvenzione per lo svolgimento di un'attività finalizzata al raggiungimento di un obiettivo di interesse generale fissato dall'Amministrazione.

Anche la procedura relativa alla stipula di contratti pubblici è richiamata nel testo dei PO, che recita: “nella misura in cui **le azioni finanziate danno luogo all'affidamento di appalti pubblici**, le AdG applicano la normativa e la giurisprudenza europea in materia, in particolare le direttive sugli appalti pubblici, nonché la normativa di recepimento nazionale e/o regionale”. Si tratta in questo caso della Direttiva Appalti 2014/24/UE, e del D.Lgs. 50/2016, fermo restando che alle operazioni avviate prima dell'adozione D.Lgs. 50/2016, si applicano le disposizioni del D.Lgs. 163/2006, attuativo della precedente Direttiva 2004/18/CE, e del relativo “regolamento di esecuzione” DPR 207/2010¹⁵.

¹³ La legge 241/90 sul procedimento amministrativo, all'art. 12.1 chiarisce infatti che “la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.”

¹⁴ Per “avviso pubblico” si intendono le forme previste dagli ordinamenti regionali per la predeterminazione e la pubblicazione/comunicazione di modalità e criteri per concedere sovvenzioni o attribuire vantaggi economici (ad es. voucher, incentivi-aiuti, ecc.). In inglese l'espressione assimilabile è “call for proposal”, che si contrappone alla “call for tender” utilizzata negli appalti pubblici. Nella prassi amministrativa delle regioni italiane, la modalità più frequentemente utilizzata dell'avviso pubblico è quella per la selezione dei progetti, cd “chiamata di progetti”.

¹⁵ Si rimanda in proposito alle precisazioni fornite dall'ANAC che, attraverso una notizia pubblicata in data 3.5.2016 sul relativo sito web, ha fornito indicazioni sul regime transitorio nel nuovo Codice degli appalti e delle concessioni. In relazione a tali indicazioni, le disposizioni del nuovo Codice appalti (D.Lgs. 50/2016) riguardano i bandi e gli avvisi pubblicati a decorrere dal 20 aprile 2016, mentre per i bandi o avvisi pubblicati fino alla giornata del 19 aprile, continua ad operare il pregresso regime giuridico.
http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=7595d1da0a77804250478510fac0908a.

Le nuove indicazioni precisano che “In relazione al regime transitorio del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 delineato, in particolare, dagli articoli 216, comma 1 e 220, anche a seguito di numerose richieste di chiarimenti avanzate da Stazioni appaltanti, era stato adottato, congiuntamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un Comunicato il 22 aprile 2016 che precisava che il codice doveva ritenersi entrato in vigore il 19 aprile e, quindi, applicabile ai bandi pubblicati a partire da quella data.

Numerose stazioni appaltanti hanno, però, successivamente evidenziato come il Codice fosse stato pubblicato, nella versione on line della Gazzetta Ufficiale (n. 91) del 19 aprile 2016, dopo le 22.00 e, quindi, solo da quel momento reso pubblicamente conoscibile.

Nell'esprimersi su tali ulteriori richieste di parere, l'Autorità, sentita anche l'Avvocatura generale dello Stato, ha considerato che tale accertata evenienza imponga, in base al principio generale di cui all'art. 11 delle preleggi al codice civile ed all'esigenza di tutela della buona fede delle stazioni appaltanti, una diversa soluzione equitativa con riferimento ai soli bandi o avvisi pubblicati nella giornata del 19 aprile.

Per essi, in particolare, continua ad operare il pregresso regime giuridico, mentre le disposizioni del D.Lgs. 50/2016 riguarderanno i bandi e gli avvisi pubblicati a decorrere dal 20 aprile 2016”.

Tali indicazioni vanno pertanto a modificare il precedente comunicato congiunto MIT-ANAC del 22 aprile 2016 (<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/com.a.nac.mitnuovo.codice.22.04.16.pdf>)

Per quanto riguarda i contratti di concessione di servizi, invece, si applica la specifica Direttiva 2014/23/UE, anch'essa recepita dal D.Lgs. 50/2016.

L'AdG opera in questo quadro normativo per la stipula di contratti pubblici per l'acquisizione di servizi sul mercato e per l'acquisizione di forniture o l'esecuzione di lavori; il rapporto tra l'Amministrazione e l'aggiudicatario è **di natura contrattuale**.

In merito alla **distinzione tra concessione di finanziamenti e stipula di contratti pubblici** si è pronunciata la **giurisprudenza italiana**, secondo cui "i rapporti intercorrenti tra la Regione [...] e le Associazioni [che erogano la formazione] devono essere qualificati come concessione di sovvenzioni. Infatti le Associazioni [...] hanno ricevuto fondi per rendere un servizio di interesse generale a vantaggio degli utenti, operando quali *longa manus* dell'Amministrazione stessa. [...] Pertanto, attese le caratteristiche del rapporto trilaterale venutosi a creare tra Regione, Associazioni ed utenza, lo stesso avrebbe dovuto essere ricondotto [...] alla fattispecie di cui all'art. 12 della Legge fondamentale sul procedimento amministrativo e, cioè, alla concessione di sovvenzioni e non a quella dell'appalto di servizi."¹⁶ La sentenza si riferisce in particolare alle attività formative, tuttavia si può ritenere che il medesimo principio sia traslabile anche ad altre tipologie di interventi, finanziati dal FSE, come i servizi per il lavoro e quelli di inclusione sociale.

Oltre al perseguimento di finalità di interesse Pubblico, altri elementi relativi alla distinzione delle due fattispecie sono desumibili anche dalla Circolare dell'Agenzia delle Entrate 34/E del 2013, ovvero l'acquisizione da parte dell'ente erogante dei risultati dell'attività finanziata e la previsione di clausole risolutive espresse o di risarcimento del danno da inadempimento: la mancanza di questi elementi porta ad escludere che si tratti di appalti.¹⁷

Nel caso specifico dei cd **progetti integrati o complessi** - intendendosi per tali **gli interventi** 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.

2.2 Eccezioni alla procedura ad evidenza pubblica

Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione¹⁸

Nel caso degli appalti si utilizza questa procedura anche per la ripetizione di servizi analoghi e complementari "già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalle medesime amministrazioni aggiudicatrici, a condizione che tali servizi siano conformi ad un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto [...] che indichi l'entità di eventuali servizi complementari e

¹⁶ Sentenza del Consiglio di Stato 4598/2014.

¹⁷ Elementi per distinguere le erogazioni di contributi pubblici dai corrispettivi per l'acquisizione di servizi [circolare agenzia Entrate 34/E del 2013]

a) acquisizione da parte dell'ente erogante dei risultati dell'attività finanziata: qualora non sia rinvenibile un rapporto di scambio per cui alla PA deriva un vantaggio diretto ed esclusivo dal comportamento richiesto al privato non ci si trova innanzi ad una prestazione e controprestazione che suscettibile di essere inquadrata nello schema contrattuale.

Si ritiene che ricorra tale presupposto nelle ipotesi in cui l'amministrazione acquisisca la proprietà del bene o comunque si avvalga dei risultati derivanti dalla attività per la quale sono erogate le somme.

b) Previsione di clausola risolutiva espressa o di risarcimento del danno da inadempimento. Il vincolo di effettiva corrispettività tra le somme erogate e l'attività finanziata, che riconduce l'erogazione nell'ambito dei rapporti contrattuali, è sicuramente denunciato dalla presenza in convenzione - anche tramite norme di rinvio - di clausole risolutive o di penalità dovute per inadempimento, strumenti tipici che regolano, in via concordata, le ipotesi in cui il sinallagma contrattuale non si realizza a causa di uno dei contraenti.

L'assenza di clausole risolutive è un altro elemento che porta ad escludere che l'attività finanziata sia qualificabile come corrispettivo per l'acquisizione del servizio.

¹⁸ Non esiste un omologo nel caso di concessioni di sovvenzioni o contributi in quanto in questo caso si può procedere con la proroga dell'avviso, magari con scorrimento graduatorie.

le condizioni alle quali essi verranno aggiudicati. La possibilità di avvalersi di questa procedura è indicata sin dall'avvio del confronto competitivo nella prima operazione e l'importo totale previsto per la prosecuzione [...] della prestazione dei servizi è preso in considerazione dalle amministrazioni [per la determinazione delle soglie]. Il ricorso a questa procedura è limitato al triennio successivo alla conclusione dell'appalto iniziale". (Art. 32.5 della Direttiva UE/2014/24)

In house providing

Si intende un trasferimento diretto di denaro ad un soggetto individuato senza procedura ad evidenza pubblica, in quanto risponde ai requisiti del controllo analogo e dell'attività prevalente come definiti dalla giurisprudenza e normativa comunitaria.

In caso di contratti pubblici è la modalità di affidamento diretto di un appalto, senza ricorrere alle procedure stabilite nella direttiva appalti per l'individuazione a mercato della prestazione (outsourcing); i requisiti per poter ricorrere a questa procedura sono state prima individuate dalla giurisprudenza comunitaria, poi disciplinate nella Direttiva UE/2014/24 (art. 12) e nell'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. La relazione tra i due contrenti è definita anche come "delegazione interorganica". L'affidamento in house si realizza attraverso diversi modelli, tutti disciplinati dalla citata Direttiva e "ribattezzati" dalla dottrina, riportati di seguito.

In house "verticale" o "classico": con queste espressioni si intende normalmente il modello più "tradizionale" di affidamento diretto, cioè quella tra una amministrazione pubblica ed un soggetto privato da essa controllato. I requisiti quelli sono definiti all'articolo 12.1 della Direttiva UE/2014/24 e all'art. 5, co. 1 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 che ripropone, in parte innovandolo, il consolidato *acquis* giurisprudenziale:

"a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi"; (Affinché si realizzi il "controllo analogo" l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.)

"b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata."

In house "frazionato" o "pluripartecipato": questo modello, anch'esso di derivazione giurisprudenziale¹⁹, si verifica quando l'affidamento diretto avviene da più amministrazioni aggiudicatrici nei confronti di un unico soggetto da esse controllato. Perché questa situazione si verifichi devono sussistere le condizioni descritte dall'art. 12.3 della Direttiva UE/2014/24, che si riportano:

"a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle

¹⁹ Sentenza CGUE C-324/07 del 13 novembre 2008 "Coditel Brabant"

disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;
- ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e
- iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti."

Esistono poi altre due modalità previste dalla direttiva, ma che costituiscono più che altro un caso di scuola:

In house "inverso" o "capovolto" o "bidirezionale": modalità di affidamento diretto secondo cui il soggetto controllato, essendo a sua volta amministrazione aggiudicatrice, aggiudica un appalto al soggetto controllante (prima parte dell'art. 12.2 della Direttiva UE/2014/24)

In house "orizzontale": questo modello di affidamento diretto implica invece la presenza di tre soggetti: un'amministrazione aggiudicatrice che controlla due soggetti giuridici tra loro distinti. L'affidamento diretto può avvenire tra i due soggetti controllati dalla medesima amministrazione pubblica (Seconda parte dell'art. 12.2 della Direttiva UE/2014/24).

Cooperazione orizzontale fra amministrazioni²⁰

Questo istituto, disciplinato dall'art. 12 della Direttiva 24, in particolare i paragrafi 4 e 5, definisce entro quali termini è possibile concludere un contratto tra pubbliche amministrazioni senza espletare le normali procedure di gara. Anche in questo caso le istituzioni europee hanno preso le mosse dalla giurisprudenza comunitaria, più recente rispetto a quella sull'in house, ma già piuttosto ricca, anche di casi italiani²¹, ed hanno dato seguito al primo approfondimento della Commissione europea sul tema²².

In buona sostanza, affinché il contratto tra due o più amministrazioni aggiudicatrici (che possono essere anche operatori economici) possa avere luogo senza rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva (quindi senza procedura di gara), devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

"a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e

²⁰ Nella normativa italiana gli "Accordi fra pubbliche amministrazioni" sono disciplinati dall'art. 15 della legge sul procedimento amministrativo (241/90) che recita: "1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. 2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3. 2-bis. A fare data dal **((30 giugno 2014))** gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera q-bis), del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente."

²¹ Sentenza CGUE del 13 giugno 2013, caso C-386/11 (Piepenbrock/Duren); Ordinanza CGUE del 16 maggio 2013, causa C-564/11 (Comune e Università di Pavia/Ordine ingegneri Lombardia); Sentenza CGUE del 19 dicembre 2012, causa C-159/11 (ASL Lecce e Università/Ordine ingegneri di Lecce); Sentenza del 9 giugno 2009, causa C-480/06 (Commissione/Germania)

²² Documento SEC (2011) 1169 del 4 ottobre 2011 "concernente l'applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici ("cooperazione pubblico - pubblico")"

c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.” (Art. 12.4 della Direttiva UE/2014/24)”

2.3 Tipologie ed Esempi di Procedure

Finalità del presente paragrafo è quella di **ricapitolare, senza pretese di esaustività, le modalità più comunemente utilizzate dalle Amministrazioni** per l’affidamento delle risorse a valere sui PO FSE²³.

In base alla prassi amministrativa ed in linea con le previsioni dei PO per la programmazione 2014-2020, all’interno della macro categoria “procedure ad evidenza pubblica” possano rientrare tutte le procedure che vengono distinte, nel testo che segue, da una parte in base alle **modalità di valutazione** (procedura comparativa, a sportello, manifestazione d’interesse, non competitiva) e dall’altra rispetto alla **partecipazione dei soggetti** (procedura aperta, ristretta e negoziata).²⁴

Il paragrafo si conclude con la descrizione delle procedure che possono essere utilizzate in casi specifici, in particolare per l’attribuzione di premi e la individuazione di OI.

Procedura comparativa: procedura con cui si **selezionano progetti o soggetti** che vengono inseriti in una graduatoria, sulla base di una valutazione comparativa tecnico-qualitativa basata su criteri predeterminati.

Procedura a sportello: procedura in cui non è necessariamente prevista la valutazione comparativa delle proposte/istanze e può assumere rilievo anche solo l’ordine cronologico di presentazione delle stesse.

Manifestazione d’interesse: procedura con cui si possono istituire elenchi/cataloghi/albi di soggetti o si possono realizzare indagini di mercato, anche prodromiche alle procedure ristrette o negoziate²⁵.

Procedura non competitiva: procedura con cui si **individuano i beneficiari** (soggetto pubblico o ATS comprendenti soggetti pubblici e soggetti privati) che presentano una proposta progettuale su servizi che il soggetto pubblico è istituzionalmente competente ad erogare. La quota di finanziamento per ogni beneficiario può essere stabilita sulla base di criteri ed indicatori fissati a monte. I beneficiari, a loro volta, per l’eventuale affidamento di una parte del servizio, ricorrono a procedure competitive di evidenza pubblica.

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 in risposta ad un avviso di indizione di gara” (Art.27 della Direttiva UE/2014/24 e art. 60 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

²³ Forme di sostegno di cui all’art.66 del RDC e contratti pubblici.

²⁴ Nella descrizione delle procedure si ritiene indispensabile - in particolare per quelle 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, l’altro, invece, specifico per gli appalti di servizi. Le definizioni per la parte appalti tengono in considerazione solamente la disciplina europea, in considerazione delle disposizioni transitorie, nonché dei decreti correttivi e della soft law che potrà seguire l’adozione del “nuovo” codice dei contratti pubblici.

²⁵ Di norma la manifestazione d’interesse è utilizzata come procedura prodromica all’affidamento tramite cottimo fiduciario.

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 si intendono quelle le procedure in cui “qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso” e in cui possono presentare un’offerta “soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici in seguito alla valutazione delle informazioni fornite” (Art. 28 della Direttiva UE/2014/24 e art. 61 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

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.

In caso di appalti, in una “procedura competitiva con negoziazione” qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta ad uno specifico avviso ma “soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici in seguito alla valutazione delle informazioni fornite” possono presentare un’offerta iniziale, che costituirà “la base per le successive negoziazioni” (Art. 29 della Direttiva UE/2014/24 e art. 62 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

Procedure per l’attribuzione di premi

In caso di attribuzione di Premi, che costituiscono una forma del sostegno “nuova” per il FSE si potrà procedere (cfr. Regolamento Finanziario) come segue: i premi potranno essere oggetto di un programma di lavoro che deve essere pubblicato e che è attuato mediante la pubblicazione di concorsi. Le regole del concorso stabiliscono almeno le condizioni di partecipazione, compresi i criteri di esclusione, i criteri di aggiudicazione, l'ammontare del premio e le modalità di pagamento. I partecipanti a un concorso sono valutati da un gruppo di esperti in base alle regole pubblicate del concorso. I premi non possono essere attribuiti direttamente.

Procedure per l’individuazione di Organismi intermedi

1) L’Amministrazione regionale può individuare quali Organismi Intermedi, **Amministrazioni pubbliche operanti in ambito nazionale o regionale** (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 appena citati, 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” o con cui si configuri la **Cooperazione orizzontale fra amministrazioni**;
- b) altri soggetti pubblici, anche strutturati come società o altre forme del diritto civile, non aventi il carattere di strutture “in house” dell’Amministrazione o con cui non si configuri la **Cooperazione orizzontale fra amministrazioni**;
- 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.

3. DISPOSIZIONI GENERALI

3.1 Principi e requisiti di ammissibilità

Dai principali Regolamenti dell'Unione europea (Regolamento Disposizioni Comuni, Regolamento FSE e Regolamento Finanziario, d'ora in avanti RDC, RFSE e RF) e dalla norma generale sull'ammissibilità della spesa (DPR...) è possibile desumere i principi generali a cui le AdG devono ispirarsi nella selezione, attuazione e controllo delle operazioni, nonché i requisiti delle spese, indipendentemente dal fatto che i rimborsi avvengano sulla base di costi effettivamente sostenuti dal beneficiario o utilizzando opzioni di costo semplificate.

1. L'operazione assume la forma di un contratto oppure una delle forme di sostegno di cui all'art. 66 del RDC, ovvero sovvenzioni, premi, assistenza rimborsabile, strumenti finanziari o ad una combinazione delle stesse.
2. L'operazione è pertinente agli scopi del FSE di cui all'art. 2 del RFSE, al campo di applicazione di cui all'art. 3 del RFSE e agli obiettivi specifici del PO di riferimento (art. 125 par. 2. lett. b). Tuttavia è possibile che parte di un'operazione finanziata con il FSE sostenga, in modo complementare, anche attività ammissibili al campo di intervento del FESR, secondo le norme ad esso applicabili, fino al 10% di ciascun asse di riferimento e alle condizioni previste all'art. 98 del RDC.
3. L'operazione è conforme alle norme applicabili del diritto dell'Unione e al relativo diritto nazionale e regionale (il "diritto applicabile") che attua direttamente o indirettamente tali norme (Considerando n. 12 e art. 6 RDC), ovvero rispetta le norme e le politiche dell'UE, in particolare gli appalti pubblici, l'ambiente, le pari opportunità, gli aiuti di stato, l'informazione e pubblicità. L'operazione è individuata conformemente alle procedure, metodologie e criteri di selezione approvati nell'ambito del Comitato di Sorveglianza (art. 125 par. 2 lett. a) ed è coerente con i dispositivi dell'AdG/OI che specificano le condizioni per il sostegno. È inoltre necessario rispettare il principio di sana gestione finanziaria (art. 4 RDC), vale a dire i principi di economicità, efficienza ed efficacia, così come definiti all'art. 30 del RF.
4. L'operazione è ubicata nell'area coperta dal programma operativo; a tal proposito il principio generale affermato dall'art. 70 del RDC è che le operazioni devono di norma essere situate nella zona geografica, o categoria di regioni (nel caso di FESR e FSE), da cui il finanziamento si origina.

Il Regolamento FSE pone delle deroghe a questo principio generale. In particolare, come previsto dall'art. 13, par. 2, l'operazione finanziata può svolgersi anche al di fuori dell'ambito di applicazione del programma purché sia svolta all'interno dell'Unione, generi comunque un beneficio per la zona di programma e siano rispettati gli obblighi e le responsabilità delle autorità del programma medesimo oppure siano previsti accordi con le analoghe autorità degli Stati membri ove è attuata l'operazione.

Nel caso in cui l'operazione si svolga fuori dall'area del programma, dal combinato disposto del regolamento generale e del regolamento FSE deve intendersi che la vera discriminante circa la territorialità per una operazione sostenuta dal FSE è che la stessa apporti un beneficio all'area del programma, vale a dire nei confronti di destinatari individuali residenti/domiciliati nell'area o comunque con una ricaduta occupazionale attesa nell'area stessa.

Come previsto poi al comma 3 art. 13, le operazioni, indipendentemente dalla loro ubicazione, possono generare spese anche al di fuori del territorio dell'Unione, nel limite del 3% della dotazione del FSE comprensiva anche di AT, purché riguardanti l'obiettivo tematico di cui all'art. 3 comma 1 lett. a) "promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori" oppure lettera c) "investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente". In questi casi il Comitato di sorveglianza deve dare il proprio consenso. Non è ammissibile la spesa per l'AT e l'asse relativo alla capacità istituzionale sostenuta fuori dal territorio dell'UE.

5. La spesa o l'attività si riferisce temporalmente al periodo di vigenza del finanziamento del PO. Nel caso di operazioni a costi reali, la spesa dell'operazione deve cioè essere stata sostenuta tra il 1 gennaio 2014 e il 31 dicembre 2023. Nel caso di operazioni attuate esclusivamente a costi semplificati, sono le attività realizzate dal beneficiario che devono svolgersi nel periodo di ammissibilità compreso tra il 1 gennaio 2014 e il 31 dicembre 2023.

Se il PO è modificato nel corso del tempo, le relative spese sono ammissibili dal momento in cui l'AdG presenta la richiesta di modifica alla CE, nei casi in cui questa vada ad incidere sulle parti oggetto di Decisione del PO. Nei casi in cui invece siano modificati elementi del PO non contemplati nella decisione di approvazione della CE, le relative spese sono ammissibili a decorrere dalla data del provvedimento di adozione della modifica da parte dell'Autorità di gestione o da una data successiva in esso indicata. (art. 65.9 RDC).

6. L'operazione avviata prima della presentazione di una domanda di finanziamento da parte del beneficiario all'AdG/OI – o della domanda per l'assegnazione del contributo, nel caso ad esempio di sovvenzioni dirette ai singoli destinatari persone fisiche – è ammissibile, purché l'operazione non sia completamente attuata (o materialmente portata a termine) prima di tale data, indipendentemente dal fatto che i relativi costi siano stati sostenuti e già pagati dal beneficiario.

Così, ad esempio, nel caso di voucher/borse per l'alta formazione o per la ricerca, l'individuo già iscritto ad un master o che ha già avviato un progetto di ricerca, potrebbe fare domanda per ottenere il voucher o la borsa e aver riconosciuti anche i costi già sostenuti o comunque da sostenere fin dall'avvio dell'attività (art. 65.6 RDC), purché alla data di scadenza del relativo avviso emanato dall'AdG/OI il master o il progetto di ricerca non siano già conclusi.

7. Per essere inseriti in una domanda di pagamento, ai sensi dell'art. 131 del RDC, gli importi devono essere riferiti a “spese ammissibili sostenute dal beneficiario e pagate”. Per considerare una spesa come “sostenuta e pagata” è necessaria l'esibizione da parte del beneficiario di idonea documentazione giustificativa:

- per le operazioni rimborsate a costi reali, ossia a costi effettivamente sostenuti e pagati, la prova è fornita da documenti contabili comprovanti la spesa, ossia fatture quietanzate o documenti contabili di valore probatorio equivalente o, in casi debitamente giustificati, altra idonea documentazione che fornisca una ragionevole garanzia che la spesa, pertinente all'operazione selezionata, sia stata effettivamente sostenuta e quietanzata. Con riferimento ai pagamenti, per i trasferimenti di denaro di valore pari o superiore alla soglia prevista dalla normativa vigente, si ricorre a strumenti finanziari tracciabili, ossia assegni non trasferibili, bonifici, altre modalità di pagamento bancario o postale, nonché sistemi di pagamento elettronico. I pagamenti in contanti sono ammissibili nel rispetto della normativa di riferimento. Le AdG possono prevedere livelli di soglia per il trasferimento di denaro contante inferiori a quelli previsti dalla normativa vigente.

La spesa riconosciuta al beneficiario, nei casi in cui l'operazione durante la sua attuazione generi un'entrata netta non considerata al momento dell'approvazione, è ridotta dell'importo corrispondente.

- nel caso di operazioni a cui si applicano “costi semplificati”, ovvero soggette a una delle forme di semplificazione elencate all'art. 67 lett. b-d del RDC, non è prevista alcuna dimostrazione documentale o contabile dei costi e dei pagamenti sostenuti dai beneficiari. Infatti, la prova documentale dell'ammissibilità della spesa è fornita dai documenti comprovanti:
 - le attività realizzate dal beneficiario e/o
 - i risultati raggiunti (quantità e output dichiarati) e/o
 - gli aggregati di costi (reali o semplificati) usati come base di calcolo dei tassi forfettari,

in conformità a quanto definito dall'AdG nei dispositivi con i quali stabilisce il metodo di calcolo, le regole di applicazione e le condizioni di pagamento della spesa (per la trattazione delle opzioni di semplificazione dei costi si rimanda al paragrafo specifico).

3.2 Classificazione dei costi diretti e indiretti

In funzione del criterio di imputazione all'operazione, i costi di un'operazione sono qualificati come "costi diretti" o "costi 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) per garantire che non ci sia stato doppio finanziamento.

I costi sono "indiretti" quando non sono o non possono essere direttamente connessi all'operazione medesima, ma possono anche essere collegati a spese generali dell'organismo che attua l'operazione (beneficiario). Sono costi per i quali è difficile o impossibile determinare con precisione l'ammontare attribuibile direttamente ad un'operazione specifica. Tali costi possono essere quindi imputati all'operazione attraverso un metodo equo, corretto, proporzionale e documentabile, oppure su base forfettaria.

Tipici costi indiretti possono essere, ad esempio, quelli relativi al funzionamento e alla gestione dell'ente beneficiario: le utenze (elettricità, riscaldamento, acqua, ecc.), i servizi ausiliari (quali il centralino, la portineria, ecc.), servizi di contabilità generale, le forniture per ufficio, ecc.

Tuttavia questi stessi costi, così come le altre voci di spesa riportate negli esempi di Conto Economico allegati, potrebbero rientrare nella categoria dei costi diretti, se soddisfano le condizioni per essere considerati tali (come ad esempio, nel caso di una linea telefonica dedicata all'operazione/progetto).

Pertanto, l'attribuzione dei costi alle due diverse categorie potrà essere valutata caso per caso (ad esempio l'IRAP), variando la loro imputazione anche a seconda delle modalità di organizzazione del beneficiario e di realizzazione di ciascuna operazione/progetto. Ad ogni modo, rimane salva la facoltà dell'AdG di prevedere specifiche e vincolanti indicazioni in merito nei propri dispositivi di gestione.

Le voci di costo di un'operazione sono classificabili per **categorie** e raggruppabili in **macrovoci** di spesa, così come previste dai Piani dei conti/Conti economici adottati dalle AdG.

L'imputazione delle voci di spesa alle categorie di costo può assumere rilevanza anche per le operazioni soggette alla semplificazione dei costi, in particolare nei casi di finanziamento a tasso forfettario, dove specifiche categorie o voci di costo sono calcolate e dichiarate applicando una percentuale forfettaria predefinita di altre categorie o voci di costo.

Per quanto riguarda le operazioni soggette a semplificazione, in particolare per i metodi di calcolo, si rimanda allo specifico paragrafo.

3.3 Macro voci 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 rimborsate a 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 l'aggregazione di più voci di costo nell'ambito dell'operazione/progetto. Tali schemi sono comunque utili anche ai fini dell'individuazione

delle categorie di costo e delle voci di spesa che possono essere oggetto di opzioni di semplificazione, ad esempio in caso di utilizzo del “progetto di bilancio”.

Nella schematizzazione di seguito riportata, le prime quattro macrocategorie riguardano i costi, in linea di massima, direttamente 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 che accompagnano, trasversalmente, tutte le fasi di realizzazione delle diverse attività dell’operazione.

L’ultima macrocategoria, al contrario, fa riferimento ai *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 AdG dei PO, inoltre, se ritenuto utile, possono prevedere ulteriori voci analitiche di costo, riconducibili alle macrocategorie di spesa sopra elencate o a nuove macrocategorie. L’AdG potrebbe ad esempio inserire la macrocategoria di spesa “Altro” lasciando al soggetto beneficiario l’indicazione delle pertinenti spese.

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcuni schemi 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.

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 le macrocategorie di spesa. 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 in allegato al capitolo 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 nei due esempi di Conto economico, che riguardano sia operazioni di natura corsuale, sia operazioni non tradizionalmente finanziate dal FSE, è comunque indicativo e non esaustivo.

ESEMPIO DI CONTO ECONOMICO PREVENTIVO E CONSUNTIVO PER ATTIVITA' CORSUALI

PROGETTO:			

A – TOTALE RICAVI (contributo pubblico e cofinanziamento privato)
--

B - COSTI DELL'OPERAZIONE O DEL PROGETTO

	<i>Macrovoce</i>	<i>Voce</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Parametro</i> <i>(parametro orario e costo medio)</i>	<i>Importo</i>
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		
			Totale preparazione		
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		

	Macrovoce	Voce	Descrizione	Parametro (parametro orario e costo medio)	Importo
			Altre funzioni tecniche		
			Utilizzo locali e attrezzature per l'attività programmata		
			Utilizzo materiali di consumo per l'attività programmata		
			Totale realizzazione		
B3	Diffusione risultati				
			Incontri e seminari		
			Elaborazione reports e studi		
			Pubblicazioni finali		
			Totale diffusione dei risultati		
B4	Direzione e controllo interno				
			Direzione e valutazione finale dell'operazione o del progetto		
			Coordinamento e segreteria tecnica organizzativa		
			Monitoraggio fisico-finanziario, rendicontazione		
			Totale direzione e controllo interno		
TOTALE COSTI DELL'OPERAZIONE O DEL PROGETTO					

C - COSTI INDIRETTI					
			Totale costi indiretti		

TOTALE COSTO DELL'OPERAZIONE (B+C)					

ESEMPIO DI CONTO ECONOMICO PREVENTIVO E CONSUNTIVO PER ATTIVITA' NON CORSUALI

PROGETTO:					

A – TOTALE RICA VI (contributo pubblico e cofinanziamento privato)
B - COSTI DIRETTI

	<i>Macrovoce</i>	<i>Voce</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Parametro</i> (parametro orario e costo medio)	<i>Importo</i>
B	Preparazione		Ideazione e progettazione intervento pers. Dip.		
			Ideazione e progettazione intervento pers. Consul		
			Pubblicizzazione corsi/intervento		
			Formazione del personale		
			Indagine preliminare di mercato		
			Analisi fabbisogni		
			Totale Preparazione		
	Realizzazione		Personale		
			Personale Interno		
			Collaboratori Esterni		
			Materiale		
			Materiale di consumo per l'azione		
			Locali e attrezzature		
			Utilizzo locali per l'azione programmata		
			Utilizzo attrezzature per l'azione programmata		
			Manutenzioni ordinaria attrezzature		
			Assicurazioni		
			Assicurazioni allievi/partecipanti - oneri fidejussori		

	<i>Macrovoce</i>	<i>Voce</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Parametro</i> (parametro orario e costo medio)	<i>Importo</i>
			Totale realizzazione		
	Diffusione dei risultati		Elaborazione reports relativi all'azione		
			Analisi/verifica finale azione programmata		
			Incontri e seminari		
			Pubblicazione risultati		
			Totale diffusione dei risultati		
	Direzione e valutazione		Direzione del progetto		
			Valutazione del progetto		
			Comitato Tecnico		
			Attività di Amministrazione, segreteria e certificazione		
			Totale direzione e valutazione		
	Spese accessorie		Servizi accessori		
			Indennità/reddito allievi		
			Previdenze diverse		
			Altro (da specificare)		
			Aiuti all'occupazione		
			Totale spese accessorie		
TOTALE COSTI DIRETTI					
C - COSTI INDIRETTI					
			Costi indiretti		
			Totale costi indiretti		
TOTALE GENERALE COSTI					

4. SPESE AMMISSIBILI

4.1 Premessa

Le spese riferite ad un'operazione sono ammissibili al finanziamento del FSE quando non rientrano tra i costi non ammissibili elencati dai Regolamenti europei e dalla Norma nazionale di ammissibilità della spesa.

Ai sensi dell'articolo 69 par.3 del RDC, in combinato disposto con l'art. 13 par.4 del RFSE, non sono ammissibili al FSE i seguenti costi:

- a) gli interessi passivi, ad eccezione di quelli relativi a sovvenzioni concesse sotto forma di abbuono d'interessi o di un bonifico sulla commissione di garanzia;
- b) l'acquisto di infrastrutture, terreni e beni immobili;
- c) l'imposta sul valore aggiunto, salvo nei casi in cui non sia recuperabile a norma della normativa nazionale sull'IVA.

Inoltre, ai sensi dell'art. 13 commi 3 e 4 della Norma nazionale, non sono ammissibili:

- i costi relativi a multe, penali, ammende, sanzioni pecuniarie, oneri e spese processuali e di contenziosi, ad esclusione dei costi relativi alla denuncia alle autorità competenti e alle consulenze connesse;
- i deprezzamenti e le passività;
- i costi relativi alle composizioni amichevoli, agli arbitrati e gli interessi di mora;
- le commissioni per operazioni finanziarie, le perdite di cambio e gli altri oneri meramente finanziari.

Salvo tali spese esplicitamente inammissibili, pertanto, anche con riferimento a quanto previsto all'art. 11 della Norma generale *“sono ammissibili le spese, sostenute dai beneficiari, connesse all'esecuzione della specifica operazione, incluse le spese sostenute dalla pubblica amministrazione, purché previste dall'operazione stessa e approvate dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità, ivi comprese quelle di valutazione, controllo, informazione e pubblicità dell'operazione stessa”*.

4.2 Costi del personale

I costi per il personale sono i costi per le risorse umane coinvolte, attraverso contratti di lavoro o contratti di prestazione di servizi, nelle diverse fasi di un'operazione.

Con attenzione all'opzione di semplificazione di cui all'art. 14.2 RFSE, per “spese dirette di personale” possono intendersi i costi relativi sia al “personale interno” che al “personale esterno” direttamente impiegato nella realizzazione dell'intervento. Così ad esempio, con riferimento alla fase di Pubblicizzazione e promozione dell'operazione, potrebbe essere imputato il costo di un dipendente del beneficiario, di un consulente esterno oppure del dipendente di una società a cui è stato affidato il servizio. In tale ultimo caso, ossia nel caso di contratti di prestazione di servizi, la fattura emessa dal terzo dovrà però identificare chiaramente il costo del personale per poter definire l'*importo base* su cui calcolare il tasso forfettario.

Eventuali specificità sono definite dall'AdG nei propri dispositivi.

I costi per il personale ammissibili al FSE comprendono le retribuzioni lorde (compresi i premi di produttività, le gratifiche, i bonus, le indennità ecc.) incluse le retribuzioni in natura (come le prestazioni di welfare aziendale, i buoni-pasto), in linea con i contratti collettivi, versate al personale a compenso del lavoro prestato in relazione all'operazione. Nella retribuzione lorda, sono compresi i costi relativi alle tasse e ai contributi previdenziali a carico dei lavoratori. Rientrano nel costo del personale gli oneri contributivi e sociali, volontari e obbligatori, nonché gli oneri differiti che incombono sul datore di lavoro.

Ad esempio, per il personale dipendente, il costo ammissibile al FSE sarà di norma la retribuzione lorda (relativa alle ore di impegno nell'operazione cofinanziata) calcolata a partire dal **costo annuo lordo** che,

fermo restando quanto ciascuna AdG definirà nei propri dispositivi, può essere composto in linea con quanto previsto dai contratti di riferimento, dalle seguenti voci:

1. *Voci retributive*

- Somma delle 12 retribuzioni mensili lorde (verificabili dalle buste paga);
- Tredicesima mensilità (verificabile dalla busta paga);
- Eventuale quattordicesima mensilità e ulteriori (dipende dal contratto - verificabile dalla busta paga);
- Eventuali maggiorazioni legate ai turni;
- Importi relativi a competenze di anni precedenti (arretrati) derivanti da accordi integrativi aziendali o da rinnovi del contratto collettivo purché direttamente collegati al periodo temporale di svolgimento dell'attività progettuale oggetto di verifica;
- Le indennità e tutti gli altri elementi che compongono la retribuzione lorda figurante in busta paga come indennità per rischio, indennità sostitutiva di mensa, indennità di trasferta, indennità di mancato preavviso, premi aziendali, incentivi all'esodo, incentivi "ad personam", di produttività (comunque denominati) effettivamente percepiti nel corso dell'anno;
- Quota di TFR annuo maturato

2. *Oneri sociali e previdenziali*

- Contributi previdenziali a carico azienda (ed es. INPS)
- Fondi dipendenti obbligatori previsti dal C.C.N.L. (ad es. fondi pensione dirigenti e quadri)
- Eventuali fondi di previdenza complementare e di assistenza sanitaria integrativa.
- Assicurazione contro gli infortuni (INAIL)
- Altri costi sostenuti per il personale, come i servizi sociali interni (welfare aziendale), corsi di formazione e addestramento.

Tutte le voci sopraindicate rientrano tra i costi diretti del personale.

Le altre spese comunque sostenute dal datore di lavoro per i lavoratori, quali ad esempio quelle per le assunzioni (importi versati alle agenzie di assunzione, spese per annunci di lavoro, ecc.) o gli indumenti da lavoro forniti, ecc, non costituiscono costi del personale, ma sono indicati, al pari dei costi delle missioni di lavoro, in una voce a parte:-

Ai fini della determinazione del costo ammissibile, il costo del personale deve essere rapportato all'effettivo numero di ore d'impiego del lavoratore nell'ambito del progetto.

La tariffa oraria del personale dipendente coinvolto nelle attività progettuali viene di norma espressa in termini di **costo medio orario** del lavoro che sarà quello derivante dal **costo annuo lordo diviso** per il **numero di ore previste dal CCNL**.

In alternativa, a norma di quanto previsto dal par.2 dell'art. 68 del RDC, la tariffa oraria può essere calcolata dividendo per 1.720 ore il più recente e documentabile costo annuo lordo. Tale valore infatti è considerato dalla CE come un "tempo lavorativo" annuo standard, che non deve essere giustificato.

Personale titolare di cariche sociali: conferimento incarichi

Possono rientrare tra i costi ammissibili del personale anche i costi dei titolari di cariche sociali, ossia dei soggetti che, secondo quanto previsto dal codice civile e dagli statuti societari, sono nominati per svolgere ruoli di responsabilità nella direzione e controllo dell'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).

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'AdG e/o OI e/o Partner Istituzionali, se previsto dai singoli dispositivi attuativi o comunque previsto nel progetto approvato e/o

- 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) precisi la durata ed il relativo compenso che, qualora commisurabile ad un trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i massimali di costo fissati dall'AdG in relazione alla tipologia dell'attività svolta e venga comunque determinato secondo principi di sana gestione finanziaria delle risorse, attraverso un'attenta analisi del mercato di riferimento e dei requisiti del soggetto incaricato.

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

Qualora la carica sociale venga assunta nel corso dell'attuazione del progetto, sarà necessario formulare un'apposita richiesta di autorizzazione all'AdG/OI, comprovando il rispetto dei requisiti sopra elencati.

Nel caso di forme d'impresa in cui non vi siano 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 occorre che l'incarico (ordine di servizio) rispetti le seguenti condizioni:

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, la funzione potrà essere svolta dal titolare nell'ambito del progetto solo se preventivamente autorizzata dall'AdG e/o OI, anche in fase di approvazione del progetto, 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. precisi la durata ed il relativo compenso che, qualora commisurabile ad un trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i massimali di costo fissati dall'AdG in relazione alla tipologia dell'attività svolta.

4.3 Costi per i partecipanti

I costi per i partecipanti sono i costi sostenuti per i soggetti, persone fisiche, che beneficiano direttamente di un intervento del FSE. In linea generale, il costo del partecipante è commisurato alla partecipazione all'operazione finanziata.

In relazione al tipo di intervento le spese ammissibili possono essere rappresentate da (a titolo non esaustivo):

- indennità di frequenza o di partecipazione alle attività

- mancato reddito dei partecipanti occupati/imprenditori/lavoratori autonomi (rilevanti costi diretti della formazione aziendale)
- assicurazioni
- viaggi, vitto e alloggio

Si richiama che, nei casi di aiuti all'assunzione e all'occupazione concessi in regime di esenzione, i costi ammissibili dei partecipanti (ovvero dei destinatari che beneficiano dell'assunzione) corrispondono ai costi salariali, così come definiti all'art. 2, punto 31 del Regolamento 651/2014: il «**costo salariale**» comprende la retribuzione lorda prima delle imposte e i contributi obbligatori, quali gli oneri previdenziali e i contributi assistenziali per figli e familiari durante un periodo di tempo definito. Sono pertanto esclusi i costi relativi agli oneri volontari che incombono sul datore di lavoro.

L'AdG potrà pertanto prevedere nei propri dispositivi di attuazione il riconoscimento di spese connesse alla partecipazione degli individui ai percorsi finanziati, in ragione della natura e della durata di tali percorsi e della tipologia di destinatari.

Ad esempio, in coerenza con quanto previsto dalla Norma nazionale di ammissibilità (art. 12 Spese connesse agli interventi di tutela attiva dell'occupazione) e allo scopo di stimolare la partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro da parte di disoccupati privi di qualsiasi trattamento sostitutivo della retribuzione o in cerca di prima occupazione, l'AdG potrebbe prevedere il riconoscimento di un'indennità oraria per le ore di effettiva partecipazione all'intervento di politica attiva, la cui misura sarà stabilita dall'AdG.²⁶

4.4 Spesa della pubblica amministrazione

Fermo restando il rispetto di quanto previsto all'art.95 RDC in merito all'addizionalità, la previsione di cui all'art. 11 della Norma generale²⁷ si riferisce anche alle spese connesse alle operazioni realizzate direttamente dalla PA, comprese quelle di valutazione, controllo, informazione e pubblicità dell'operazione stessa. Nel caso in cui la PA coincida con l'AdG o con le altre Autorità responsabili dei PO, le spese connesse a tali attività sono riconducibili all'assistenza tecnica se trasversali a tutto il PO; saranno invece imputabili alla singola operazione se strettamente connesse ad essa.

Spese della PA connesse alle singole operazioni

Nel caso in cui il beneficiario dell'operazione si identifica nella PA che realizza l'operazione stessa, si applicano le regole di ammissibilità della spesa del FSE. In particolare, come richiamato dall'art. 11 della norma generale, la spesa dovrà essere:

- a) sostenuta dal beneficiario, cioè dal soggetto della PA responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione dell'operazione
- b) connessa all'esecuzione della specifica operazione
- c) prevista dalla stessa operazione e approvata dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità.

Anche nel caso di operazioni realizzate dalla PA si rende 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. Qualora l'AdG o l'OI siano beneficiari e realizzino direttamente l'operazione, la proposta progettuale si concretizza nei provvedimenti amministrativi assunti.

²⁶ Sulla base di alcune esperienze regionali già avviate, il valore dell'indennità oraria per tale tipologia di destinatari è stato quantificato in Euro 8,15 ed è stato calcolato prendendo a riferimento gli importi massimi *dei trattamenti di integrazione salariale* stabiliti annualmente dall'INPS con apposite circolari e dividendo tali importi per il parametro di 1.720 ore, previsto dal RDC e che viene considerato "un tempo lavorativo" annuo standard (cfr. Nota EGESIF_14-0017).

²⁷ "Sono ammissibili le spese, sostenute dai beneficiari, connesse all'esecuzione della specifica operazione, incluse le spese sostenute dalla pubblica amministrazione, purché previste dall'operazione stessa e approvate dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità, ivi comprese quelle di valutazione, controllo, informazione e pubblicità dell'operazione stessa"

Di seguito si riportano alcuni esempi di operazioni finanziabili nell'ambito dei PO FSE 2014-2020 realizzabili direttamente da soggetti della Pubblica Amministrazione (CPI, IFTS, piani di sviluppo locale, 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.

Spese della PA per intervento sostitutivo

Ai sensi dell'art. 11 comma 3 della Norma nazionale e della normativa vigente in materia²⁸, *costituiscono inoltre spesa ammissibile, nell'ambito dell'attuazione di un'operazione, gli importi liquidati dalla Pubblica Amministrazione per sanare le inottemperanze contributive di un beneficiario o di un aggiudicatario di un contratto pubblico.*

L'intervento sostitutivo nel caso di contributi erogati a valere sui PO FSE è in linea con la previsione di cui all'art. 132 co. 1 par.2 del RDC (Pagamento ai beneficiari) ed è ora sancito dal dettato normativo del DPR....

Per approfondimenti relativi all'intervento sostitutivo della pubblica amministrazione in caso di DURC irregolare, ivi comprese le indicazioni operative/procedurali per l'attivazione dell'intervento sostitutivo, si rimanda al relativo argomento specifico.

Spese di assistenza tecnica

Ai sensi dell'art. 59 RDC e dell'art.22 della Norma generale per l'ammissibilità della spesa di cui al DPR..., sono ammissibili le spese di assistenza tecnica sostenute dalle Pubbliche Amministrazioni:

- per le attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami (limitatamente ai costi sostenuti dalle strutture preposte inerenti le attività di gestione, analisi e definizione dei reclami medesimi) controllo e audit, dei PO
- per le attività finalizzate a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, compresi i sistemi elettronici per lo scambio dei dati,
- per le azioni mirate a rafforzare la capacità degli Stati membri e dei beneficiari di amministrare e utilizzare il FSE
- per le azioni tese a rafforzare la capacità del partenariato istituzionale, organizzato dall'AdG ai sensi dell'art. 5 del RDC, comprese quelle finalizzate allo scambio di buone prassi tra tali partner e in generale a sostenere il codice europeo di condotta sul partenariato.

L'art. 22 della Norma generale per l'ammissibilità della spesa 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 attività"* sopra riportate.

Pertanto sono ammissibili all'assistenza tecnica 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.

Come sopra anticipato, tuttavia, queste attività, oltre ad essere finanziabili nell'Asse Assistenza Tecnica, possono anche riferirsi ad interventi finanziabili nell'ambito degli obiettivi tematici dei PO e determinare spese connesse alle singole operazioni, di cui all'art. 11 della Norma generale.

Per il riconoscimento delle spese del personale della PA impiegato nelle attività di assistenza tecnica si fa riferimento all'effettiva durata di impegno, adeguatamente documentata e la determinazione del costo dovrà essere effettuata nel rispetto delle indicazioni fornite al precedente paragrafo 4.2 Costi del personale.

²⁸ Per i riferimenti puntuali alla normativa vigente, cfr. Argomento specifico "Aspetti civilistici e fiscali"

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. 125 del RDC, 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.

4.5 Acquisto di beni

Ai sensi dell'art. 13 par. 4 del RFSE, non sono ammissibili al finanziamento del FSE le spese relative all'acquisto di infrastrutture, di terreni e di beni immobili.

Ne consegue pertanto che nella programmazione 2014-2020, è ammissibile la spesa relativa all'acquisizione di tutti gli altri beni non espressamente oggetto di divieto, in particolare - ai fini della loro rilevanza per il FSE - dei beni mobili, variamente classificati, quali: Automezzi e altri Mezzi di trasporto; Macchinari; Mobili e arredi; materiale bibliografico in formato cartaceo e informatico quali libri e riviste; strumentazione tecnica quali pc e attrezzature in genere (siano esse informatiche, tecniche e scientifiche) comunque non infrastrutturali; equipaggiamento e vestiario, opere dell'ingegno, titoli e partecipazioni, ecc.).

È inoltre ammissibile l'acquisto di beni usati. Infatti, a norma di quanto previsto dall'art. 16 della Norma nazionale di ammissibilità della spesa, si può acquisire materiale usato, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- il venditore rilascia una dichiarazione attestante la provenienza esatta del materiale e che lo stesso, nel corso degli ultimi sette anni, non ha beneficiato di un contributo nazionale o comunitario;
- il prezzo del materiale usato non è superiore al suo valore di mercato ed è inferiore al costo di materiale simile nuovo;
- le caratteristiche tecniche del materiale usato acquisito sono adeguate alle esigenze dell'operazione e sono conformi alle norme e agli standard pertinenti.

Oltre all'acquisto, costituisce spesa ammissibile al contributo del FSE, l'ammortamento dei beni (sia nuovi sia usati), alle condizioni disciplinate dall'art. 69 par. 2 del RDC e dell'art. 6 della Norma nazionale di ammissibilità, ossia quando:

1. all'acquisto del bene ammortizzato non ha contribuito una sovvenzione pubblica
2. il costo di ammortamento è direttamente riferito al periodo di sostegno dell'operazione
3. il costo di ammortamento è calcolato conformemente alla normativa fiscale vigente e in base a coefficienti previsti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze;
4. il bene ammortizzato sia inserito nel libro dei cespiti oppure in altra documentazione equivalente
5. l'importo della spesa è debitamente giustificato da documenti con un valore probatorio equivalente alle fatture, per i costi ammissibili rimborsati nella forma di cui all'art. 67 par. 1 del RDC.

Pertanto, il FSE non può finanziare contemporaneamente l'acquisto di beni (nuovi o usati) e il relativo ammortamento. Ad ogni modo, qualora il contributo pubblico di cui ha beneficiato il bene usato o il bene ammortizzato non copra il costo complessivo dello stesso, è ammissibile l'utilizzo del FSE per il valore residuo.

In caso di utilizzo di costi semplificati, l'importo di cui al punto 5) non deve essere giustificato, né vanno verificate le altre condizioni di ammissibilità dell'ammortamento. (EGESIF 0017)

In base all'art. 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 finanziata.

È facoltà dell'AdG definire nei propri dispositivi di attuazione, ad esempio in funzione della tipologia di intervento:

- i limiti all'acquisto di categorie di beni, anche in relazione a eventuali tetti di importo ammissibile;
- l'ammissibilità dell'ammortamento di un bene acquistato anziché il relativo costo di acquisto.

4.6 Noleggio e Locazione di beni

Oltre all'acquisto, sono ammissibili le spese per il noleggio o la locazione di tutti i beni (compresi quelli non eleggibili ai sensi dell'art. 13, comma 4 del Regolamento n. 1304/2013).

Con particolare riferimento alla **locazione finanziaria (leasing finanziario)**, si rimanda alle disposizioni previste all'art. 16 della Norma nazionale di ammissibilità della spesa, che individuano le specifiche condizioni di ammissibilità sia nel caso in cui il beneficiario del sostegno FSE sia il concedente, sia nel caso in cui il beneficiario sia l'utilizzatore.

4.7 Contributi in natura

Ai sensi dell'art. 69 par. 1 RDC e dell'art. 5 della Norma generale per l'ammissibilità della spesa di cui al DPR..., i contributi in natura - sotto forma di forniture di opere, beni (ivi compresi terreni e immobili) e servizi in relazione ai quali non è stato effettuato alcun pagamento giustificato dalla relativa documentazione - sono ammissibili se lo prevedono le norme in materia di ammissibilità dei Fondi SIE e del programma e purché:

- al termine dell'operazione, il sostegno pubblico non superi il totale delle spese ammissibili al netto dei contributi in natura; il contributo in natura, perciò, è ammissibile a titolo di cofinanziamento del beneficiario (pubblico o privato)
- il valore dei contributi in natura non supera i costi di mercato
- il valore e la fornitura dei contributi sono valutati e verificati in modo indipendente (ad esempio, attraverso dei calcoli oggettivi o mediante perizie di professionisti indipendenti)
- nel caso di terreni o immobili, può essere eseguito un pagamento in denaro ai fini di un contratto di locazione per un importo nominale annuo non superiore a un euro;
- nel caso di contributi in natura sotto forma di prestazione di lavoro non retribuita, il valore della prestazione è stabilito tenendo conto del tempo di lavoro trascorso e verificato il tasso di remunerazione per una prestazione di lavoro equivalente.

I contributi in natura sono definibili, quindi, come contributi apportati da un beneficiario alla realizzazione di un'operazione per i quali non sussistono pagamenti, ovvero movimentazioni di denaro in funzione dell'operazione finanziata. Dal momento che la spesa di un'operazione che riceve il sostegno del FSE, per essere ammissibile, deve essere sostenuta dal beneficiario e pagata, il RDC ha introdotto una norma specifica che, derogando a tale requisito generale della spesa, rende ammissibili, i contributi in natura, alle condizioni dettate dall'art. 69.

Tali contributi concorrono pertanto al totale delle spese ammissibili di un'operazione ma non possono essere ricompresi nella quota di sostegno pubblico (ovvero quota FSE + quota di rispettivo cofinanziamento nazionale), rientrando quindi unicamente nella quota di cofinanziamento apportato dal beneficiario (pubblico o privato a seconda della natura del beneficiario).

Per quanto riguarda il FSE, va inoltre segnalato il dettato normativo specifico previsto all'art. 13 par.5 RFSE, che introduce una deroga, secondo cui *“i contributi in natura sotto forma di indennità o salari versati da un terzo a vantaggio dei partecipanti a un'operazione possono essere ammessi al contributo dell'FSE purché i contributi in natura siano sostenuti conformemente alle regole nazionali, comprese le regole contabili, e non superino i costi sostenuti dai terzi”*.

L'ammissibilità delle indennità e retribuzioni versate da un terzo a favore dei partecipanti era già prevista dal Regolamento 1081/2006, ma l'attuale RFSE le qualifica come contributi in natura (perché di fatto si

tratta di spese sostenute e pagate da un terzo e non dal beneficiario). Ad ogni modo, tali contributi in natura sono ammissibili al contributo del FSE.

Invece, i contributi in natura non costituiscono spese ammissibili nell'ambito degli strumenti finanziari, fatto salvo quanto previsto dall'art. 37, paragrafo 10, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Va infine ricordato che, in caso di applicazione di costi semplificati, le categorie di costo che comprendono eventualmente i contributi in natura (così come gli ammortamenti) non vanno giustificate. I contributi in natura, così come definiti all'art. 69 RDC, possono essere presi in conto per calcolare il valore delle diverse opzioni di semplificazione (tassi, UCS o somme forfetarie) e non è necessario verificare l'esistenza di tali contributi, ovvero non occorre verificare il rispetto delle condizioni poste all'art. 69.

Inoltre, anche le indennità e le retribuzioni versate da terzi, a norma dell'art.13 par.5 RFSE, possono essere oggetto di opzioni di semplificazione ed essere rimborsate su tali basi²⁹.

4.8 Garanzie

Ai sensi dell'art. 15 co.7 della Norma generale per l'ammissibilità della spesa di cui al DPR... *"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 vigenti o da prescrizioni dell'Autorità di gestione"*.

L'obbligo per le AdG di dover richiedere garanzie sulle somme, almeno per quelle versate a soggetti privati a titolo di anticipo e limitatamente alla copertura della quota del Fondo di Rotazione, discende dal quadro normativo disegnato dalla Legge di stabilità 2016, con cui è stato tra l'altro abrogato l'art. 56 della L. 6 febbraio 1996, n. 52, che disciplinava la materia in precedenza.

Infatti, il comma 802 della Legge finanziaria 28 dicembre 2015, n. 208 (in vigore dal 1º gennaio 2016 ex co. 999), stabilisce che *"Alle anticipazioni concesse dalle amministrazioni titolari di interventi cofinanziati dall'Unione europea in favore di soggetti privati, a valere sulle quote di cofinanziamento nazionale, si applica il disposto dell'articolo 131, paragrafo 4, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'art. 56, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, è abrogato"*.

Il citato art. 131 RDC fa riferimento in realtà agli anticipi relativi agli aiuti di Stato che lo Stato Membro voglia includere in una domanda di pagamento alla Commissione europea, prevedendo che tali anticipi siano *"soggetti ad una garanzia fornita da una banca o da qualunque istituto finanziario stabilito in uno Stato membro"* o siano *"coperti da uno strumento fornito a garanzia da un ente pubblico o dallo Stato Membro"*.

Ciò nonostante, il combinato disposto del comma 802 con la previsione regolamentare non sembra porsi come un superamento dell'obbligo di prestare garanzia per chi riceva anticipi e lascia ritenere che la norma nazionale lo richiami nell'accezione più ampia, in continuità quindi con la previsione precedente.

La principale novità introdotta dal nuovo dettato normativo consiste pertanto nella maggiore flessibilità che hanno i soggetti privati qualora debbano ricorrere alla garanzia fideiussoria, dal momento che, per effetto dell'abrogazione della precedente normativa, tale garanzia non dovrà essere più redatta in conformità allo schema ex Decreto del Ministero del Tesoro n. 96 del 22 aprile 1997.

Di conseguenza, la forma, i contenuti e le condizioni delle garanzie non sono più stabiliti in termini prescrittivi, ma semmai rimessi a puntuali indicazioni nazionali o che le AdG possono dettare.

In ogni caso, le spese per le garanzie richieste a copertura di finanziamenti di interventi cofinanziati nell'ambito dei PO FSE, sono ammissibili.

²⁹ Cfr. Nota EGESIF_14-0017 pagg.32 e 33.

4.9 Spese legali e Spese bancarie

A norma di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 15 del DPR...sono ammissibili le spese per consulenze legali, le parcelle notarili e le spese relative a perizie tecniche o finanziarie (ma non gli oneri e spese processuali e di contenziosi che sono inammissibili), se direttamente connesse all'operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione.

Inoltre, ai sensi del comma 6 del citato art. 15, qualora l'esecuzione dell'operazione richieda l'apertura di uno o più conti bancari, le spese ad essi afferenti sono ammissibili.

Infine, ai sensi del comma 4, nel caso di sovvenzioni globali, gli interessi debitori pagati dall'intermediario designato, prima del pagamento del saldo finale del programma operativo, sono ammissibili, previa detrazione degli interessi creditori percepiti sugli acconti.

4.10 Spese di natura fiscale

Regime IVA per le operazioni cofinanziate dal FSE

In linea con quanto previsto dall'art. 69, paragrafo 3) del Regolamento (CE) n. 1303/2013 e dall'art. 15 della Norma nazionale sull'ammissibilità della spesa, l'IVA costituisce spesa ammissibile solo se è indetraibile (totalmente o parzialmente) ed è stata realmente e definitivamente sostenuta dal beneficiario indipendentemente dalla natura pubblica o privata di quest'ultimo.

L'iva non recuperabile dal beneficiario in forza di norme nazionali specifiche, costituisce spesa ammissibile solo qualora tali norme siano interamente compatibili con le direttive europee in materia.

L'IVA recuperabile non può essere considerata ammissibile anche se non effettivamente recuperata dal beneficiario.

I contributi FSE erogati in regime di sovvenzione (concessione amministrativa) ex art. 12 della legge n. 241/90, come anche confermato dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 34/2013, sono esclusi dal campo di applicazione dell'IVA, in quanto non sussiste il carattere di sinallagmaticità delle operazioni poste in essere, inquadrandosi tali contributi non come cessione di beni, ma come movimentazioni finanziarie carenti del presupposto oggettivo ed, in quanto tali, fuori del campo di applicazione Iva (art. 2, co.3 lettera a DPR n. 633/72).

Diversamente, nel caso in cui sussista il carattere di sinallagmaticità tra le attività finanziate e le somme derivanti dal FSE, vale a dire nelle ipotesi in cui - come chiarito nella Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 20 dell'11 maggio 2015 - avviene uno scambio di reciproche prestazioni nell'ambito di un rapporto contrattuale, tale da attribuire, di per sé, alle somme derivanti dal FSE la natura di corrispettivo, l'operazione assume rilevanza, ai fini IVA, salvo, poi, verificare l'eventuale applicabilità del regime di esenzione dall'imposta. In particolare, per quanto riguarda i servizi di formazione, l'art. 10, comma 1, n. 20), del DPR n. 633 del 1972, stabilisce l'esenzione da IVA nell'ipotesi in cui detti servizi siano erogati da enti riconosciuti o accreditati da Pubbliche Amministrazioni, ai sensi della specifica normativa nazionale e regionale, e da ONLUS.

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.

Un altro esempio riguarda le prestazioni socio-sanitarie, di assistenza domiciliare o ambulatoriale a favore ad esempio degli anziani ed inabili adulti, dei minori che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 27-ter) del DPR n. 633 del 1972, rientrano nel campo di esenzione IVA, se rese da organismi di diritto pubblico, da istituzioni sanitarie riconosciute che erogano assistenza pubblica, previste dall'art.41 L.833/78, o da enti aventi finalità di assistenza sociale e da ONLUS.

In conclusione, nei casi in cui la PA *“eroghi somme di denaro agendo secondo le disposizioni dell’art. 12 della legge n. 241/90, detto riferimento è sufficiente a qualificare le somme in questione come contributi pubblici, come tali privi di rilievo ai fini IVA”*, come evidenziato da ultimo nella Circolare dell’Agenzia delle Entrate N. 20 dell’11 maggio 2015. Infatti, la concessione di sovvenzione è caratterizzata 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; In altri termini, l’erogazione del contributo è diretta a fornire un servizio nei confronti di destinatari meritevoli di attenzione sociale.
- la suddetta realizzazione di compiti istituzionali coinvolge in modo diretto la collettività amministrata, quale utente delle attività finanziate attraverso il contributo pubblico.

Si fa infine presente che nel caso in cui l’attività finanziata sia svolta da più soggetti in forma partenariale (a titolo di esempio, ATI, ATS, RTI o altre forme), il trattamento Iva da riservare ai trasferimenti di fondi seguirà lo stesso regime fiscale instauratosi tra l’Amministrazione e il beneficiario del finanziamento³⁰, a prescindere dalle modalità di rendicontazione (a costi reali o semplificati).

Per quanto riguarda il diritto alla detrazione dell’IVA, in linea generale, l’art. 19 del DPR n.633 del 1972 ammette la detrazione dell’IVA assolta sugli acquisti di beni e servizi solo se il beneficiario (soggetto passivo) utilizza detti acquisti per effettuare operazioni imponibili o ad esse assimilate.

Ai fini della detrazione, tuttavia, i contributi a fondo perduto non incidono sulla determinazione dell’imposta detraibile. Per il soggetto passivo beneficiario dei contributi, il diritto a detrazione non è pregiudicato dalla natura contributiva delle somme percepite, ma dipende esclusivamente dal regime fiscale delle operazioni attive realizzate dal beneficiario.

Pertanto, per il soggetto beneficiario dei contributi FSE, il diritto a detrazione dell’IVA è soggetto alle regole generali che disciplinano il diritto a detrazione (art. 19 e ss. Del DPR 633/1972).

Ne consegue che, qualora i beni e i servizi siano utilizzati dal beneficiario esclusivamente per realizzare operazioni fuori campo IVA – come ad esempio, servizi di formazione fuori campo IVA perché resi agli utenti finali gratuitamente – non compete alcuna detrazione d’imposta (cfr. Circolare 20/2015 pag. 8 e ss.), e pertanto la relativa IVA che rimane a carico del beneficiario è ammissibile al FSE.

Nel caso in cui i beni e i servizi acquistati dal beneficiario siano utilizzati per realizzare (nello stesso anno) sia operazioni imponibili sia operazioni fuori campo IVA, per l’IVA assolta su detti acquisti spetta una detrazione rapportata all’entità del loro impiego nelle operazioni imponibili. Pertanto, sarà ammissibile al FSE la parte dell’imposta non detratta in quanto relativa alle operazioni fuori campo. Qualora il beneficiario (soggetto passivo) realizzi anche operazioni esenti (ad esempio, nell’ipotesi in cui l’organismo di formazione accreditato fornisca oltre ai servizi di formazione fuori campo, anche servizi di formazione esenti da IVA ai sensi dell’art. 10, primo comma, n. 20) del DPR n. 633 del 1972 e servizi di formazione imponibili) - in linea con i chiarimenti forniti con la Risoluzione dell’Agenzia delle Entrate n. 100 del 25 luglio 2005 - occorre scomputare, preliminarmente, dall’ammontare complessivo dell’IVA assolta sugli acquisti di beni e servizi la

³⁰ “La stessa Agenzia delle Entrate, relativamente alle ATS e ATI, ha confermato con la risoluzione n. 135/E/03 del 17 giugno 2003, che tutti gli effetti giuridici derivanti dai rapporti instaurati con l’ente erogante ricadono in modo immediato ed automatico direttamente sugli associati stessi”.

Tuttavia, come chiarito dall’Agenzia delle Entrate nella circolare n. 34 del 2013 e, successivamente, nella circolare n. 20 del 2015, nel caso in cui l’erogazione di denaro dall’Amministrazione al beneficiario del finanziamento FSE avvenga nell’ambito di uno schema negoziale riconducibile al codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs.50/2016, si realizza una fattispecie negoziale riconducibile ai rapporti a prestazioni corrispettive. Conseguentemente, le somme erogate assumeranno la natura di corrispettivo e l’operazione avrà rilevanza agli effetti dell’IVA.

quota-parte indetraibile ai sensi dell'art. 19, secondo comma, del DPR n. 633 del 1972 in quanto specificamente imputabile ad operazioni fuori campo IVA. L'ammontare dell'imposta ammesso in detrazione dovrà essere calcolato sulla quota residua (risultante dal predetto scomputo) applicando la percentuale di detrazione (i.e pro-rata) di cui all'art. 19-bis del DPR n. 633 del 1972.

Con la legge cd. "Milleproroghe" 25 febbraio 2016, n. 21, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 inoltre è stato previsto che *"L'articolo 19, comma 2, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, in relazione alle attività formative svolte dagli organismi di formazione professionale che percepiscono contributi pubblici, anche erogati ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, si interpreta nel senso che l'imposta sul valore aggiunto assolta sull'acquisto di beni e servizi è detraibile se i beni e servizi acquistati con tali contributi sono utilizzati per l'effettuazione di operazioni imponibili o che danno diritto alla detrazione"*.

Il comma 2-quater dell'art. 10 del DL 210/2015, specifica che, per le operazioni già effettuate, resta salva la detrazione dell'imposta assolta "a monte" da parte degli Organismi di Formazione destinatari del finanziamento pubblico in regime concessorio, se vengono rispettate le seguenti due condizioni:

- la detrazione dell'IVA è stata esercitata anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL 210/2015 (27/02/2016)
- l'imposta detratta non rientra tra le spese ammesse a finanziamento.

Irap

Conformemente con quanto previsto all'art. 15 della Norma nazionale sull'ammissibilità della spesa, l'Irap riconducibile all'operazione è ammissibile al finanziamento del FSE nel limite in cui non sia recuperabile dal beneficiario, a condizione e nella misura in cui risulti dovuta sulla base della normativa applicabile, sia realmente e definitivamente sostenuta dallo stesso, e nel rispetto delle condizioni eventualmente indicate in merito dall'AdG.

Il profilo soggettivo/natura giuridica del soggetto passivo è rilevante ai fini dell'assoggettabilità o meno all'imposta dei contributi FSE e ne determina la rispettiva modalità di calcolo della base imponibile.

La normativa di riferimento, ovvero il D.Lgs. n. 446/97, determina, per le varie tipologie di imprese, il valore della produzione netta che funge da base di calcolo e le deduzioni applicabili.

Ad esempio, con riferimento all'applicazione del valore della produzione netta delle società di persone e delle imprese individuali (cosiddetto "sistema contributivo"), il Decreto 446/97 all'art. 5-bis dispone la possibilità di escludere dalla base imponibile dell'imposta i contributi erogati a norma di legge 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 del FSE.

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità dell'IRAP al rimborso FSE, si dovrà porre particolare attenzione alle corrette deduzioni previste per legge. In particolare, le attuali disposizioni normative in materia di IRAP consentono la deducibilità totale dei costi dei dipendenti a tempo indeterminato, ammettendo, rispetto alle riduzioni già previgenti (deduzioni parziali), una nuova deduzione pari alla differenza del costo complessivo dei dipendenti a tempo indeterminato e le altre deduzioni spettanti a fronte dell'impiego di personale.

I beneficiari di tale deduzioni sono tutti i soggetti passivi IRAP di cui agli articoli da 5 al 9 del D.Lgs. n. 446/1997 (società, imprese, professionisti, enti commerciali, banche, società bancarie e assicurative, holding industriali e produttori agricoli). Fanno eccezione gli enti privati non commerciali e in generale la pubblica Amministrazione.

In linea generale, pertanto, nel rispetto delle disposizioni vigenti, non potrà essere ammessa a rimborso l'IRAP calcolata sui costi del personale dipendente a tempo indeterminato se annullabile dalle deduzioni previste normativamente.

Inoltre, considerato il principio generale che l'IRAP è ammissibile se definitivamente sostenuta dal beneficiario, per l'ammissibilità al FSE si dovrà tenere anche conto degli eventuali crediti d'imposta previsti per i soggetti passivi IRAP di cui agli art. da 5 a 9 del D.Lgs n. 446/1997 privi di dipendenti nel periodo d'imposta (sia a tempo indeterminato che determinato) sia della deducibilità dell'IRAP dall'IRES/IRPEF.

In conclusione, ai fini della determinazione dell'IRAP definitivamente sostenuta, il beneficiario dovrà tenere conto della corretta applicazione delle deduzioni (dal calcolo IRAP), del credito d'imposta e delle deduzioni dall'IRES/IRPEF previste dalla normativa vigente.

A tal fine, il beneficiario dovrà esibire (in autocertificazione) un prospetto di calcolo dell'IRAP ammissibile al FSE che riepiloga la determinazione dell'imposta definitivamente a proprio carico.

Altri oneri, imposte e tasse

Le altre imposte, tasse e oneri (es. le imposte dirette e i contributi previdenziali e assistenziali su stipendi e compensi) costituiscono spesa ammissibile se effettivamente e definitivamente sostenuti dal beneficiario o dal destinatario in relazione allo specifico progetto cofinanziato e nel rispetto della normativa nazionale di riferimento.

Le spese sostenute per la registrazione dei contratti, atti notarili, imposta di registro ecc. costituiscono spesa ammissibile se afferenti a un'operazione e qualora espressamente previste dalle Amministrazioni responsabili.

Relativamente all'imposta di bollo nel caso di Convenzioni di tirocini formativi si precisa che per le convenzioni stipulate tra Pubbliche Amministrazioni, è applicabile il regime di esenzione ai sensi dell'art. 16 dell'Allegato B del DPR n. 642 del 26/10/1972³¹.

Poiché i casi di esenzione sono individuati esplicitamente dalla normativa vigente, si reputa che tutti i casi non espressamente elencati debbano essere assoggettati all'imposta di bollo.

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

Per completezza di trattazione dei profili fiscali, si tratta di seguito la ritenuta di cui all'art. 28 DPR 600/73, sebbene non rilevi sotto il profilo dell'ammissibilità della spesa al FSE.

L'art. 132 par. 1) del Regolamento CE n. 1303/2013 conferma il principio dell' "integrità dei pagamenti ai beneficiari", prevedendo che *"Non si applica alcuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di alcun genere con effetto equivalente che porti alla riduzione degli importi dovuti ai beneficiari"*.

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

La ritenuta del 4% di cui all'art. 28 del DPR 600/73, pertanto, ai sensi dell'art. 132 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.

Resta inteso comunque che i contributi medesimi, ancorché non soggetti a ritenuta d'acconto concorrono alla formazione del reddito imponibile delle imprese beneficiarie in applicazione delle ordinarie regole del TUIR.

³¹ Si precisa che l'esenzione prevista dall'art. 16 della tabella non è relativa a tutte le pubbliche amministrazioni, ma è circoscritta agli "Atti e documenti posti in essere da amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, loro consorzi e associazioni, nonché comunità montane sempreché vengano tra loro scambiati"

4.11 Utilizzo dei revisori contabili³²

L'art.15 comma 5 della norma generale stabilisce l'ammissibilità delle spese per contabilità ed audit se direttamente connesse all'operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione ovvero se sono connesse con i requisiti prescritti dall'AdG.

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. 59 del RDC e dell'art. 22 "Spese di assistenza tecnica" della Norma generale secondo le indicazioni contenute al paragrafo 5 del presente Vademecum.

È altresì ammissibile la spesa sostenuta dai beneficiari delle operazioni per l'utilizzo dei revisori per lo svolgimento di attività contabili e di audit, qualora l'AdG la preveda nei propri dispositivi.

Le relative spese saranno imputabili quali costi diretti o indiretti a seconda della loro diretta riferibilità o meno all'operazione.

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 ad assicurare.

In particolare il riferimento va ricondotto alla previsione dell'art. 125 del RDC, relativo ai controlli dell'Autorità di Gestione, ossia 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'AdG 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'AdG, 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.

Da un punto di vista più strettamente operativo, l'AdG 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. Tale opzione determina una diversa ricaduta sulla modalità di rendicontazione delle spese relative all'utilizzo 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 AdG dei PO definiscono nei propri dispositivi di attuazione le modalità per l'individuazione del revisore contabile

³² 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".

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. RICORSO ALLE OPZIONI DI SEMPLIFICAZIONE DEI COSTI

Quando si fa ricorso alle opzioni di semplificazione dei costi (d'ora in avanti "costi semplificati"), i costi ammissibili di un progetto sono calcolati secondo un metodo predefinito basato sulle attività, gli output, i risultati o in base ad un tasso fisso di determinate categorie di costo.

Gli art. 67 par. 1 lett. b-d del RDC e l'art.4 del DPR...identificano le forme, diverse dal rimborso di costi reali effettivamente sostenuti, che le sovvenzioni possono assumere, ovvero le **tre tipologie di costi semplificati** che possono essere definite dall'AdG. Queste sono:

- 1) tabelle standard di costi unitari
- 2) somme forfettarie non superiori a 100.000 euro di contributo pubblico
- 3) finanziamenti a tasso forfettario.

In caso di ricorso ai costi semplificati, il tracciato di ogni euro di spesa dei singoli documenti finanziari di supporto non è più necessario. I costi semplificati infatti modificano il concetto di spesa "sostenuta" dai beneficiari e, di conseguenza, anche ciò che può essere incluso nella domanda di pagamento da trasmettere alla CE.

Nel caso di UCS e somme forfettarie, la "spesa sostenuta" che viene certificata alla Commissione è quella calcolata sulla base delle quantità realizzate e controllate.

Nel caso di finanziamento a tasso forfettario, i costi forfettizzati sono considerati "sostenuti" dai beneficiari in proporzione ai costi presi come base di calcolo.

5.1 Ambito di applicazione

Si può ricorrere all'applicazione dei costi semplificati, quando l'intervento che riceve il sostegno del FSE assume la forma di sovvenzione o di assistenza rimborsabile.

Quando l'intervento finanziato assume esclusivamente la forma del contratto, o meglio laddove l'operazione o il progetto vengano attuati totalmente attraverso una procedura di appalto pubblico, non è possibile ricorrere ai costi semplificati e trova applicazione solo il rimborso a costi reali. È invece possibile applicarli laddove il contratto sia limitato a determinate categorie di costi di un'operazione o di un progetto. In questo caso, la parte di operazione/progetto oggetto di appalto verrà rimborsata a costi reali, la restante parte dell'operazione/progetto può essere rendicontata attraverso i costi semplificati.

In via generale, **è l'Autorità di Gestione a decidere il ricorso ai costi semplificati** e a definire pertanto la metodologia e le modalità di applicazione. Ciò però non esclude che anche gli Organismi Intermedi di un PO possano definire costi semplificati: ciò potrà essere previsto espressamente nei documenti che attribuiscono le funzioni agli OI o che disciplinano i rapporti tra AdG e OI. In tali casi, tuttavia, rimanendo ferma in capo all'AdG la responsabilità generale dell'attuazione degli interventi del PO, compresa la presentazione delle domande di pagamento alla CE risulta sempre necessario che l'OI acquisisca il parere positivo dell'AdG prima della loro applicazione.

Anche in ragione di ciò, nei paragrafi che seguono si fa sempre riferimento all'AdG e non anche ad altri soggetti che potrebbero definire i costi semplificati.

Inoltre, la possibilità di ricorrere ai costi semplificati, così come quella di individuare la tipologia di opzione più opportuna, rientra nella discrezionalità dell'AdG. In linea generale, infatti, **l'uso dei costi semplificati è facoltativo**: l'AdG può decidere *se renderlo opzionale o obbligatorio per tutti o parte dei beneficiari o per tutte o parte delle operazioni*.

Tuttavia, si fa presente che le AdG sono in taluni casi **obbligate** a fare uso dei costi semplificati. Infatti, **per il FSE, è obbligatorio, salvo nel caso di aiuti di Stato³³**, ricorrere a una delle tipologie di costo semplificato per il finanziamento dei piccoli progetti, ovvero per le sovvenzioni (e assistenza rimborsabile) per le quali il **sostegno pubblico non supera i 50.000 euro** (Reg. FSE art. 14 par. 4).

La *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi* pubblicata dalla CE ad ottobre 2014 (d'ora in avanti Nota EGESIF 0017) fornisce informazioni riguardo a questa fattispecie. In particolare, precisa che l'importo di 50.000 euro da prendere a riferimento, per far scattare l'obbligo dell'uso dei costi semplificati da parte dell'AdG, consiste nell'importo massimo di sostegno pubblico (FSE + cofinanziamento nazionale) da versare al beneficiario, così come risultante nell'accordo o nella decisione di finanziamento a favore di quest'ultimo.

Pertanto nelle operazioni in cui il sostegno è a favore della persona fisica³⁴, ferma restando la facoltà, l'obbligo di cui all'art. 14.4 non è applicabile perché il beneficiario non può essere una persona fisica.

Il sostegno pubblico a cui si deve far riferimento è quello concesso: pertanto, il sostegno pubblico versato al beneficiario alla conclusione dell'operazione non influisce sulla determinazione della soglia massima che fa scattare l'obbligo dell'applicazione dei costi semplificati.

L'AdG può anche decidere di continuare ad utilizzare i costi semplificati definiti nella programmazione 2007-2013. Laddove ritenuto opportuno, l'AdG può aggiornare i costi semplificati adottati nel precedente periodo di programmazione, avendo cura anche in questo caso di documentare e tenere traccia dell'aggiornamento del metodo.

I costi semplificati possono essere applicati anche per:

A) Le operazioni esclusivamente finanziate dal FSE che generano entrate nette durante la loro attuazione

Premesso che alle operazioni di FSE non si applicano le disposizioni relative alle entrate nette dopo il loro completamento, ai sensi di quanto previsto dall'art. 65.8, comma 3 lett. f) RDC, nel caso di interventi a cui vengono applicati importi forfettari o le tabelle standard di costi unitari, nel cui metodo si è tenuto conto delle entrate nette, non è necessario ricalcolare i costi qualora le entrate risultino poi diverse da quelle considerate ex ante. Qualora, però, intervengano modifiche delle condizioni dipendenti dal beneficiario o se gli interventi generino entrate nette di cui non si è tenuto conto ex ante nel metodo, la spesa ammissibile dovrà essere ridotta delle entrate nette in proporzione alla parte ammissibile e a quella non ammissibile dei costi in applicazione del comma 2 dell'art. 65.8 (e della nota EGESIF _140017) così come nel caso di tassi forfettari.

Nel caso ad es. di rette di iscrizione ai corsi le relative entrate nette potranno essere calcolate nel metodo per la fissazione dei costi semplificati e quindi non essere considerate nell'applicazione neanche in caso di un numero di allievi iscritti maggiore; nel caso in cui il beneficiario aumenti il costo dell'iscrizione invece sarà necessario ricalcolare l'ammontare della sovvenzione al netto delle entrate generate da tale aumento.

B) Le operazioni sostenute con l'applicazione del principio di flessibilità (art.98 par.2)

L'AdG può applicare i costi semplificati anche laddove un'operazione sia finanziata in modo complementare dal FSE e dal FESR. In questo caso, l'AdG potrà utilizzare costi semplificati, seguendo le regole previste dal FESR. Inoltre, L'AdG deve prestare particolare attenzione, al fine di garantire e poter provare il rispetto del limite del 10% di finanziamento UE per ciascun asse prioritario.

5.2 Combinazione delle tipologie di costo

In linea con quanto disposto all'art. 67 par. 3, l'AdG può combinare i costi semplificati con il rimborso di costi effettivamente sostenuti o può ricorrere ad una o più opzioni di semplificazione anche nell'ambito

³³ Sulle semplificazioni negli aiuti di Stato si rinvia al relativo argomento specifico

³⁴ Da regolamento (art. 2 RDC) la persona fisica non può essere beneficiario e quindi il beneficiario è il soggetto che eroga

della stessa operazione o progetto. Per scongiurare il rischio del doppio finanziamento della stessa spesa, le varie opzioni (costo reale e costi semplificati) possono essere combinate soltanto se:

1. sono usate per diversi progetti all'interno della stessa operazione, oppure
2. sono usate per fasi successive di un'operazione.
3. coprono categorie diverse di costo nell'ambito dello stesso progetto. Tuttavia, qualora il progetto abbia più beneficiari (ad esempio un progetto che prevede azioni realizzate da diversi soggetti), è possibile combinare diverse opzioni anche per coprire le stesse categorie di costo, purché vengano applicate ai diversi beneficiari e sempre nel rispetto della parità di trattamento.

Si riporta di seguito un esempio, tratto dalla Nota EGESIF, di combinazione di opzioni nell'ambito dello stesso progetto.

Progetto di formazione che combina:

- UCS per la retribuzione dei formatori, ad esempio EUR 450/giorno;
- Costi reali: affitto sala = EUR 800/mese per 6 mesi
- Tasso forfettario per i costi indiretti, ad esempio 10% dei costi diretti.

Alla fine della formazione, se vengono giustificate 100 giornate di formazione, la sovvenzione verrà pagata sulla seguente base:

Costi diretti (tipo 1):

- Retribuzione dei formatori 100 giorni x EUR 450 = EUR 45 000 sala di formazione: 6 mesi x EUR 800 = EUR 4 800 totale parziale dei costi diretti: EUR 49 800

Costi indiretti (tipo 2):

- 10% dei costi diretti = 10% x EUR 49 800 = EUR 4 980

Spesa ammissibile: (EUR 45 000 + EUR 4 800) + EUR 4 980 = EUR 54 780

In questo esempio, il progetto è composto da diverse categorie di costi: le retribuzioni dei formatori, l'affitto della sala, i costi indiretti. Tuttavia, per scongiurare l'assenza di un doppio finanziamento, le autorità devono assicurare che l'UCS non copra nessuna spesa legate all'affitto della sala o ai costi indiretti (ad esempio retribuzione del personale amministrativo o contabile). Lo stesso dicasi per i costi indiretti, le cui voci di spesa non dovrebbero riguardare i costi coperti dalle UCS o dai costi reali per l'affitto della sala. Se vi è il rischio di sovrapposizione o se è impossibile dimostrare che non vi sono sovrapposizioni, l'AdG deve scegliere l'opzione più appropriata per evitare qualsiasi (rischio di) doppio finanziamento.

5.3 Definizione dei costi semplificati – le metodologie utilizzabili

Una volta scelto il costo semplificato che intende adottare, l'AdG deve formalmente definirlo in anticipo attraverso una delle metodologia di calcolo descritte dai Regolamenti europei. L'AdG prevede nei propri atti programmatori/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.

Gli articoli 67 par. 5 RDC e 14 par. 3 RFSE individuano le seguenti metodologie:

Metodologia 1: metodo di calcolo giusto, equo e verificabile

Metodologia 2: uso di costi semplificati stabiliti in altri ambiti

Metodologia 3: uso di tassi pre-stabiliti dai RDC e RFSE

Metodologia 4: metodo addizionale previsto dal RFSE (progetto di bilancio)

Dal momento che i costi semplificati vanno definiti in anticipo, l'applicazione retroattiva per le operazioni che sono già in corso di attuazione sulla base dei costi reali, deve essere evitato, anche perché comporterebbe un carico di lavoro significativo per garantire la parità di trattamento tra i beneficiari. Tuttavia, eccezionalmente, nel caso di operazioni o progetti pluriennali (come ad esempio, i corsi leFP), è possibile introdurre i costi semplificati per la parte o periodo di attività non concluse. In questi casi il periodo per il quale sono dichiarati i costi reali dovrebbe essere chiaramente separato dal periodo per il quale sono dichiarati i costi semplificati, al fine di evitare che i costi di un progetto siano dichiarati due volte.

Metodologia 1: calcolo giusto, equo e verificabile

Tale metodologia prevede che il calcolo sia giusto, equo e verificabile. Il metodo di calcolo è:

- Giusto, quando è ragionevole, ossia si basa su dati reali, non è eccessivo o estremo;
- Equo, quando non favorisce determinati beneficiari o operazioni rispetto ad altre, ma assicura la parità di trattamento;
- Verificabile, quando è documentabile e tracciabile attraverso una adeguata pista di controllo. L'AdG deve documentare come minimo: la descrizione del metodo di calcolo, comprese le principali fasi del calcolo; le fonti dei dati usati per l'analisi e i calcoli compresa una valutazione della pertinenza dei dati e della qualità degli stessi; il calcolo stesso.

I criteri sopra specificati possono essere soddisfatti dalle seguenti possibilità:

- ✓ uso di dati statistici o informazioni oggettive di altra natura (indagini, inviti a presentare proposte, analisi comparative con tipi analoghi di operazioni, ecc.). La CE suggerisce di utilizzare il dato relativo alla spesa certificata, ma è possibile utilizzare altri dati, basati comunque su fonti attendibili;
- ✓ uso di dati dei singoli beneficiari³⁵. Vista l'onerosità del sistema, ad hoc per beneficiario, l'utilizzo di tale metodo viene suggerito dalla CE stessa nei casi in cui parti significative del PO siano attuate da un singolo beneficiario.

Metodologia 2: uso di costi semplificati stabiliti in altri ambiti

Tale metodo prevede la possibilità di avvalersi di costi semplificati definiti in contesti europei e nazionali ed è stato introdotto dalla Commissione europea nel ciclo programmatico 2014-2020 con l'obiettivo di non duplicare gli sforzi, sia a livello comunitario che di Stato membro, laddove siano già stati sviluppati costi semplificati. Qualora infatti siano stati adottati costi semplificati per determinati tipi di beneficiari o di operazioni, l'AdG può utilizzare la stessa metodologia e i risultati già definiti per finanziare interventi analoghi a valere sui PO, senza che questi siano soggetti ad audit nel futuro.

In particolare, possono essere mutuati metodi e risultati definiti:

- ✓ in altre politiche UE
- ✓ in contesti nazionali, regionali e locali

Nel primo caso, ai sensi della lett. b dell'art. 67 co. 5, le AdG possono utilizzare costi semplificati applicati in programmi o politiche UE, mutuandone metodologia e risultati. In tali casi, l'AdG dovrà accertarsi e documentare, oltre al riferimento al metodo scelto, che la metodologia verrà applicata a operazioni e beneficiari analoghi.

Tali metodi - anche quelli definiti nel corso della programmazione 2007-2013 - possono essere applicati purché ci sia stata in questo caso continuità nella loro applicazione. Inoltre, se il metodo mutuato subisce

³⁵ La nota EGESIF 0017 precisa che questo requisito dell'uso dei dati del beneficiario descritti non è quello che trova applicazione per la metodologia prevista all'art. 14 par. 3 del RFSE).

delle modifiche nel corso della programmazione, queste si ripercuotono sui progetti finanziati dal FSE, selezionati dopo l'introduzione delle modifiche stesse.

Nel secondo caso, ai sensi della lett. c dell'art. 67 co. 5, le AdG possono utilizzare costi semplificati applicati in contesti nazionali, senza dover prevedere metodi di calcolo aggiuntivi. La metodologia mutuata, infatti, non verrà sottoposta ad audit, ma solo la sua applicazione.

I metodi nazionali mutuati devono essere anche in uso per operazioni sostenute esclusivamente da fondi nazionali senza alcun tipo di sostegno UE o aiuto esterno.

Possono essere mutuati anche metodologie definite a livello regionale o locale, ma dovranno essere applicati all'area geografica in cui sono in uso.

Anche in questo caso, qualora venga mutuato un metodo definito nella programmazione 2007-2013, esso non deve aver subito interruzioni/modifiche.

Infine, ai sensi dell'art. 4 co.4 della Norma nazionale, i costi semplificati possono essere definiti anche sulla base delle disposizioni previste nell'ambito di meccanismi di sovvenzione stabiliti per altri PO per tipologie analoghe di operazioni e beneficiari, previa verifica del contesto di riferimento.

Metodologia 3: uso di tassi pre-stabiliti dai RDC e RFSE

I Regolamenti prevedono dei tassi forfettari già quantificati, che l'AdG può utilizzare senza necessità di eseguire alcun metodo di calcolo che li giustifichi.

Infatti, ai sensi dell'art. 68 par.1 lett.b RDC, laddove un'operazione origini costi indiretti, tali costi possono essere dichiarati in maniera forfettaria, calcolandoli su un tasso fino al 15% dei costi diretti del personale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 14 par. 2 RFSE, l'AdG può utilizzare un tasso forfettario fino al 40% delle spese di personale per coprire gli altri costi ammissibili, senza dover giustificare il metodo.

Metodologia 4: Il metodo addizionale previsto nel FSE (progetto di bilancio)

Il RFSE introduce inoltre un metodo addizionale per stabilire i costi semplificati da applicare alle operazioni finanziate, ossia facendo riferimento a un progetto di bilancio convenuto ex ante da parte dell'AdG, qualora la sovvenzione non superi i 100.000 euro di sostegno pubblico.

Tale metodo consente di applicare costi semplificati anche laddove non vi sia un sistema generale di semplificazione o per operazioni specifiche.

In questi casi, il costo semplificato da applicare a una specifica operazione o a un determinato progetto viene determinato dal progetto di bilancio e l'AdG dovrà:

- conservare il progetto di bilancio nel proprio archivio, quale documento d'appoggio per giustificare i costi semplificati usati;
- gestire l'operazione e il progetto, sotto il profilo finanziario e delle verifiche di primo livello, basandosi sul costo semplificato individuato e non sul progetto di bilancio stesso
- valutare il progetto di bilancio allo stesso modo di come lo si valuta quando si usano i costi reali. A tal proposito, la nota EGESIF suggerisce che l'AdG definisca parametri o livelli massimi dei costi attraverso i quali comparare almeno i più importanti costi indicati nel progetto di bilancio (in assenza, infatti, l'AdG potrebbe avere difficoltà a giustificare il rispetto dei principi di parità di trattamento e di sana gestione finanziaria). Questa raccomandazione, tuttavia, non significa che l'AdG debba comparare il progetto di bilancio proposto dal beneficiario potenziale con operazioni analoghe, nel momento in cui valuta lo stesso.

- conservare in archivio, oltre al progetto di bilancio, anche i documenti d'appoggio della valutazione fatta sul progetto di bilancio, nonché i documenti concernenti il progetto sostenuto. Il progetto di bilancio non fa parte dei documenti concordati dall'AdG e dal beneficiario che fissano le regole applicabili, pertanto non è vincolante e non andrà verificato il rispetto di quanto ivi previsto.

La nota EGESIF, infine, fornisce un'ulteriore raccomandazione all'AdG. Laddove questa si trovi a valutare un progetto di bilancio di un beneficiario che ha ottenuto altri finanziamenti, viene suggerito di confrontare il progetto di bilancio del beneficiario con i piani finanziari delle operazioni finanziate a tale beneficiario in precedenza.

5.4 Forme di semplificazione dei costi

Tabelle standard di costi unitari - UCS

I costi di un'operazione possono essere riconosciuti applicando costi standard (UCS), ovvero possono essere calcolati sulla base di attività, realizzazioni e risultati quantificati moltiplicati per unità di costo standard predeterminate, 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 ed es. tutoraggio;
- 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.

Le UCS, e conseguentemente le modalità di riconoscimento dei costi dell'operazione da parte dell'AdG, possono essere basate sul processo/realizzazioni (ad es. costi ammissibili calcolati sulla base del costo orario della formazione x il n. di ore frequentate dagli allievi) o sul risultato/output (ad es., qualora il progetto consista nell'accompagnamento al lavoro di disoccupati, potrebbe essere finanziato sulla base di una UCS da moltiplicare per il numero di disoccupati che effettivamente vengono collocati al lavoro) o definite in base sia al processo sia al risultato (ad es., nei casi in cui oltre al numero degli allievi l'AdG prende a riferimento anche il numero degli allievi che ottengono una qualifica alla fine del corso).

Le modalità per il riconoscimento dei costi calcolati sulla base di tabelle standard sono definite dall'AdG nei propri atti programmatici/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici o atti di concessione della sovvenzione (o assistenza rimborsabile). In particolare, l'AdG definisce le fasi della realizzazione dell'operazione e/o il risultato atteso, tenendo conto della natura dell'intervento e 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/realizzazioni avviene a seguito della dimostrazione da parte del beneficiario dell'avanzamento delle attività, poiché rileva il progresso fisico dell'operazione.

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

Il riconoscimento della spesa basato sul risultato/output avviene a seguito della dimostrazione da parte del beneficiario del risultato effettivamente raggiunto, poiché rileva solo il risultato reale. L'AdG procede quindi al pagamento finale della sovvenzione sulla base e previa verifica degli esiti raggiunti. A seconda della tipologia delle attività finanziate, l'AdG può comunque definire anche livelli intermedi di risultato.

Quando l'AdG decide di usare tabelle standard di costi unitari essa deve fare particolare attenzione a:

- correlare le quantità realizzate e i pagamenti. In linea generale, il calcolo dei costi è proporzionale alle quantità realizzate. Se queste diminuiscono, anche i costi ammissibili diminuiscono, indipendentemente dal costo reale dell'operazione, a meno che l'AdG non preveda di considerare circostanze o fattori esterni, indipendenti dal beneficiario, che anche a fronte di quantità ridotte non abbiano ripercussione sui pagamenti al beneficiario, come ad es. la mancata riduzione degli importi per assenze giustificate degli allievi in formazione (tali circostanze, tuttavia dovrebbero essere chiaramente esplicitate negli avvisi o al più tardi nelle convenzioni);
- farsi giustificare ed essere in grado di provare le quantità dichiarate.

Riassumendo, per le UCS:

Metodi di calcolo possibili	Tipologia di UCS	I controlli sui beneficiari vengono effettuati su	Certificazione della spesa alla CE
1. Metodo equo, giusto e verificabile 2. UCS mutate da politiche UE 3. UCS mutate da politiche nazionali 4. UCS definite attraverso un progetto di bilancio convenuto ex ante con l'AdG (se sovvenzioni non superiori a 100.000 euro)	<ul style="list-style-type: none"> • A processo • A risultato • Entrambe 	<ul style="list-style-type: none"> • Applicazione del metodo a seconda degli elementi contenuti nel bando/convenzione ecc. • Prova della realizzazione • Condizioni specifiche poste dall'AdG <p>Conseguenze esiti negativi dei controlli</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mancato riconoscimento di UCS - Decurtazioni finanziarie, ove previste dall'AdG 	Effettiva realizzazione e/o raggiungimento del risultato

Somme forfettarie non superiori a 100.000 euro di contributo pubblico

Tutti o parte dei costi ammissibili di un'operazione possono essere riconosciuti applicando una somma forfettaria predefinita, se questa non supera i 100.000 euro di contributo pubblico (ovvero l'importo versato al o dal beneficiario per l'attività sostenuta con la somma forfettaria, escludendo la partecipazione privata, le indennità o le retribuzioni versate da terzi).

Le somme forfettarie possono essere combinate con altre opzioni e con i costi reali. Tuttavia:

- nell'ambito di una stessa operazione, l'importo massimo riconoscibile sotto forma di SF non deve superare i 100.000 euro di contributo pubblico;

- nell'ambito dello stesso progetto, si possono combinare SF (inferiori a 100.000 euro) con altre forme di riconoscimento (costi reali o altre forme di costi semplificati) per una cifra totale di sovvenzione da versare al beneficiario che potrebbe superare i 100.000 euro di contributo pubblico.³⁶

L'AdG 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'AdG nei propri atti programmatori/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici o atti di concessione della sovvenzione. A seconda della tipologia delle attività finanziate, l'AdG 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.

Quando un'AdG decide di usare somme forfetarie, essa deve fare particolare attenzione a:

- correlare il risultato con i pagamenti. Il calcolo dei costi non è proporzionale alle quantità realizzate, ma a fronte di un mancato risultato il pagamento non avverrà, salvo i casi in cui l'AdG non abbia definito a monte delle fasi di risultato che comportano il riconoscimento di costi, mitigando in tal modo l'approccio binario;
- giustificare i risultati, a fronte dei quali avverranno i pagamenti, identificando a monte attività/output/risultati chiari.

Riassumendo, per le somme forfetarie:

Metodi di calcolo possibili	Tipologia di somma forfetaria	I controlli sui beneficiari vengono effettuati su	Certificazione della spesa alla CE
1. Metodo equo, giusto e verificabile 2. SF mutate da politiche UE 3. SF mutate da politiche nazionali 4. SF definite attraverso un progetto di bilancio convenuto ex ante con l'AdG (se sovvenzioni non superiori a 100.000 euro)	<ul style="list-style-type: none"> • A risultato 	<ul style="list-style-type: none"> • Applicazione del metodo a seconda degli elementi contenuti nel bando/convenzione ecc. • Prova del risultato • Condizioni specifiche poste dall'AdG <p>Conseguenze esiti negativi dei controlli</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mancato riconoscimento della SF totale o parziale 	Effettivo risultato

Finanziamenti a tasso forfetario

Nel caso dei finanziamenti a tasso forfetario, determinate e specifiche categorie di costo di un'operazione o progetto, chiaramente identificate in precedenza, sono calcolate e dichiarate sulla base di una percentuale fissa predefinita di altri costi dell'operazione o del progetto.

³⁶ Nota EGESIF versione inglese paragrafo 4.1 (pag.21)

La novità della programmazione 2014-2020 è che non solo i costi indiretti possono essere oggetto di forfettizzazione, come nella precedente programmazione, ma qualsiasi categoria di costo può essere calcolata applicando un tasso forfettario, purché stabilito secondo uno dei metodi indicati dai Regolamenti.

Nei sistemi a tasso forfettario, vi sono al massimo tre tipi di categorie di costi:

- 1) categorie di costi che fungono da base di calcolo per la definizione del tasso (ad es. costi diretti, costi diretti del personale, ecc.);
- 2) categorie di costi a cui si applica il tasso definito (ad es. costi indiretti calcolati sui costi diretti);
- 3) altre categorie di costi (eventuale), ovvero costi che non vengono presi in considerazione nella base di calcolo o a cui non è applicato alcun tasso (ad es., quando i costi indiretti sono calcolati sulla base dei costi diretti del personale, in questa categoria rientrano gli altri costi diretti diversi dal personale).

Quando l'AdG intende definire un sistema a tasso forfettario, deve pertanto:

- individuare preliminarmente quali costi di un'operazione rientrano in ciascuna di queste categorie (tutte le categorie di spesa, infatti, possono e devono essere incluse in uno e uno soltanto dei tre tipi);
- definire esattamente quali sono i costi diretti (ed in caso quelli del personale) ed i costi indiretti di un'operazione.

Le modalità per il riconoscimento dei costi dichiarati forfettariamente e le indicazioni sulla percentuale da applicare sono definite dall'AdG nei propri atti programmatici/dispositivi di attuazione/avvisi pubblici o atti di concessione della sovvenzione.

Laddove l'esecuzione di un'operazione dia origine a costi indiretti, l'AdG potrà effettuare il calcolo di questi ultimi attraverso i tre diversi sistemi di finanziamento a tasso forfettario, indicati all'art. 68 del RDC:

1. i costi indiretti vengono calcolati applicando una percentuale inferiore o pari al massimo al 25% dei costi diretti (lett. a). In questo sistema, che si pone in continuità con il sistema 2007-2013, il tasso forfettario da applicare deve essere stato definito ex ante dall'AdG attraverso un metodo giusto, equo e verificabile oppure mutuando un metodo applicato nell'ambito di sovvenzioni finanziate interamente dallo SM per tipologie analoghe di operazioni e beneficiari;
2. i costi indiretti vengono calcolati applicando una percentuale inferiore o al massimo pari al 15% dei costi diretti relativi al solo personale (lett. b). In questo sistema, il tasso forfettario non ha bisogno di un metodo di calcolo;
3. i costi indiretti vengono calcolati applicando ai costi diretti una percentuale determinata nell'ambito di politiche dell'Unione a tipologie analoghe di operazioni e beneficiari.

Il Regolamento delegato 480/2014 (art. 20 e 21) stabilisce i valori dei tassi, l'ambito di riferimento e il campo di applicazione mutuabili dai Programmi Life e Horizon 2020.³⁷

³⁷ L'ambito di applicazione per il FSE relativo al Programma Horizon riguarda operazioni comprese nel codice 04 dei campi di intervento di cui alla tabella 6 dell'allegato del regolamento di esecuzione (UE) 215/2014 e che contribuiscono a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione in conformità all'art. 3, par. 2, lett. c), del regolamento (UE) 1304/2013.

L'ambito di applicazione per il FSE relativo al Programma Life riguarda operazioni comprese nel codice 01 dei campi di intervento di cui alla tabella 6 dell'allegato del regolamento di esecuzione (UE) 215/2014 e che contribuiscono a sostenere il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici, efficiente nell'utilizzazione delle risorse ed ecologicamente sostenibile, in conformità all'art. 3, par. 2, lett. a), del regolamento (UE) 1304/2013. L'AdG potrà quindi mutuare il tasso forfettario per i costi indiretti definiti:

- nel regolamento che stabilisce le norme del programma quadro Horizon 2020. In particolare, a norma dell'art. 29 del Reg. 1290/2013 *"i costi indiretti ammissibili sono determinati applicando un tasso forfettario del 25 % del totale dei costi diretti ammissibili, ad esclusione dei costi diretti ammissibili di subappalto e dei costi delle risorse messe a disposizione da terzi che non sono utilizzate nei locali del beneficiario, nonché del sostegno finanziario a terzi"*
- per il programma LIFE, utilizzando il tasso forfettario del 7% dei costi diretti, coerentemente con quanto previsto dall'art. 124 par. 4 del regolamento finanziario 966/2012

L'AdG può utilizzare il sistema di finanziamento a tasso forfettario per il calcolo dei costi indiretti definito nel corso della programmazione 2007-2013, se all'epoca è stato valutato e approvato dai Servizi comunitari: per tale motivo, la CE continuerà a ritenere valido per le stesse tipologie di operazioni e area geografica. Qualsiasi adeguamento/adattamento operato successivamente dall'AdG sul tasso approvato, dovrà essere giustificato.

Il Regolamento FSE (art. 14 par. 2) ha poi introdotto anche un sistema specifico di finanziamento secondo un tasso forfettario, pre-individuato e senza necessità di giustificazione, che consiste nel calcolare, sulla base dei costi diretti di personale e fino a un limite del 40%, tutti gli altri costi ammissibili di un'operazione. Tali altri costi comprendono costi indiretti + costi diretti, ad eccezione di quelli diretti relativi al personale, ma incluse le retribuzioni e le indennità versate ai partecipanti.

Dal punto di vista della certificazione della spesa, nei sistemi a tasso forfettario, i costi forfettizzati sono considerati "sostenuti" in proporzione ai costi di base. Pertanto, se viene contabilizzata la maggior parte dei "costi indiretti" senza che siano stati sostenuti dal beneficiario anche i relativi costi diretti, essi non devono essere certificati alla Commissione, dal momento che essi sono considerati alla stregua di un anticipo.

Riassumendo, per i tassi forfettari:

Metodi di calcolo possibili	I controlli sui beneficiari vengono effettuati su	Certificazione della spesa alla CE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Metodo equo, giusto e verificabile (nel caso di forfettizzazione dei costi indiretti, il tasso massimo è pari al 25% dei costi diretti) 2. Tasso % mutuato da politiche UE (nel caso di forfettizzazione dei costi indiretti, il tasso è quello definito dalla CE per Life e Horizon 2020) 3. Tasso % mutuato da sistemi di sovvenzioni nazionali (nel caso di forfettizzazione dei costi indiretti, il tasso massimo è pari al 25% dei costi diretti) 4. Tasso % prefissato dai Regolamenti RDC e FSE (nel caso di forfettizzazione dei costi indiretti, il tasso massimo è pari al 15% dei costi diretti; nel caso di forfettizzazione dei costi indiretti e diretti diversi dal personale, il tasso massimo applicabile è il 40% dei costi diretti di personale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Applicazione del metodo • Classificazione dei costi e assenza di doppie dichiarazioni dei costi • Costi reali per i costi non forfettizzati (se a questi non venga applicata un'altra opzione di semplificazione) <p>Conseguenze esiti negativi dei controlli</p> <ul style="list-style-type: none"> - Correzione proporzionale tra costi forfettizzati e costi non forfettizzati 	Costi forfettizzati considerati "sostenuti" e certificati in proporzione ai costi di base

5.5 UCS e somme forfettarie stabilite dalla CE ex art. 14.1 RFSE

Il RFSE ha introdotto norme aggiuntive relative alla semplificazione dei costi. In forza di quanto previsto dal par. 1 dell'art. 14 è infatti possibile utilizzare UCS e SF definite dalla CE attraverso l'adozione di uno specifico atto delegato. La Guida sulle UCS e SF adottate in virtù dell'art. 14.1 del RFSE, pubblicata dalla CE a giugno 2015, fornisce informazioni riguardo alla procedura da seguire e agli impatti propri di tale previsione.

Infatti, a differenza di quanto avviene per i costi semplificati "classici" ex art. 67 RDC - nell'ambito dei quali le UCS e SF definite vengono applicate nello stesso modo nei rapporti tra CE, SM (AdG/AdC) e beneficiario -

la previsione dell'art. 14.1 del RFSE prevede l'applicazione di UCS/SF che la CE utilizzerà per il rimborso della spesa ammissibile allo SM, ma che non necessariamente dovranno essere utilizzate anche nei rapporti tra SM e beneficiario.

Tali UCS/SF sono definite dalla stessa CE, sulla base di dati trasmessi dallo SM interessato, attraverso un atto delegato. La CE effettuerà tutte le analisi, ricerche e consultazioni necessarie per definire le UCS/SF e per l'adozione o gli emendamenti da apportare all'atto delegato.