



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

DG Politica regionale
Coordinamento delle politiche comunitarie
Audit

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

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

INTRODUZIONE

CAPITOLO I: Costi indiretti dichiarati su base forfettaria

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

CAPITOLO III: Importi forfettari

CAPITOLO IV: Disposizioni orizzontali comuni

ALLEGATO: Disposizioni legislative applicabili

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ:

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

INTRODUZIONE

Nel 2006 una semplificazione di rilievo introdotta nel regolamento FSE¹ 2007-2013 ha consentito agli Stati membri di dichiarare i costi indiretti su base forfettaria fino al 20% dei costi diretti di un'operazione. La semplificazione rappresentata dall'applicazione di tassi fissi ai costi indiretti è stata accolta favorevolmente da tutte le parti interessate, inclusa la Corte dei conti europea.

Nella sua relazione annuale per il 2007 la Corte dei conti europea ha ipotizzato che la maggior parte degli errori riscontrati nella spesa per le azioni strutturali fosse dovuta in parte alla complessità del quadro giuridico e di attuazione. Per questo motivo essa raccomanda una semplificazione della *"base di calcolo delle spese ammissibili e un maggiore ricorso a pagamenti di somme forfettarie o finanziamenti a tasso fisso invece del rimborso di "spese effettive"*.² Il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee e le relative modalità di esecuzione³ già consentivano un approccio del genere per le spese soggette a gestione diretta.

Nel novembre 2008 la Commissione ha pubblicato la comunicazione sul piano europeo di ripresa economica⁴, che invitava ad un rafforzamento degli investimenti al fine di stimolare l'economia europea. A tal fine, occorre accelerare l'attuazione dei fondi strutturali. La Commissione si è impegnata a proporre una serie di misure intese tra l'altro "ad ampliare le possibilità di spesa ammissibile su base forfettaria per tutti i fondi"⁵.

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

Di conseguenza, il regolamento FSE modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009⁶ e il regolamento FESR modificato dal regolamento (CE) n. 397/2009⁷ includono per entrambi i fondi

¹ Articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006.

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

³ Articolo 108bis del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006, articolo 180bis del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 478/2007.

⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo - Un piano europeo di ripresa economica, COM(2008) 800 definitivo del 26.11.2008.

⁵ Idem nota n. 1.

⁶ GU L 126 del 21.5.2009, pag.1.

⁷ GU L 126 del 21.5.2009, pag. 3.

la stessa possibilità di applicare un tasso fisso per i costi indiretti, tabelle standard di costi unitari e importi forfettari.

Queste disposizioni costituiscono un passo importante verso la semplificazione. Dall'esperienza degli Stati membri è emerso che una gran parte dei documenti giustificativi verificati dai controllori e dai revisori è necessaria per giustificare una parte esigua della spesa. Ciò significa che gran parte delle risorse umane e di sforzi amministrativi impiegati nella gestione dei fondi strutturali è assorbita dall'accumulo e dalla verifica dei documenti, piuttosto che dagli sforzi per raggiungere gli obiettivi politici. Si prevede che l'applicazione delle disposizioni in merito ai costi semplificati nel quadro dell'FESR e dell'FSE diminuiranno l'onere amministrativo imposto ai beneficiari e agli organismi di gestione e contribuiranno ad un uso più efficace e più corretto dei fondi.

1. OBIETTIVO DEL DOCUMENTO DI LAVORO

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

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

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

2. NECESSITÀ DI UN APPROCCIO DI AUDIT

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

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

input e sui costi dei progetti. È indispensabile che i revisori della Commissione rendano i loro metodi di audit quanto più trasparenti possibile per tale nuovo genere di costi semplificati, in modo che gli Stati membri, ossia le autorità di gestione, le autorità di certificazione, le autorità di audit, gli organismi intermedi e i beneficiari abbiano fiducia in tali concetti e iniziino ad applicarli senza esitazioni e incertezze.

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

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

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

Di conseguenza, le autorità di gestione dovranno determinare e documentare le norme di ammissibilità per le operazioni dell'FSE e dell'FESR, a livello adeguato (nazionale, regionale, locale, per programma operativo), metterle a disposizione dei potenziali beneficiari e indicare tutte le norme pertinenti nelle decisioni di sovvenzione⁸. Come parte di tali norme, occorre anche determinare il quadro per l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 o dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006, nella versione modificata.

4. UNA DISPOSIZIONE LIMITATA ALLE SOVVENZIONI

Le opzioni semplificate in materia di costi riguardano unicamente operazioni e progetti⁹ attuati sotto **forma di sovvenzioni**, per le quali altrimenti viene in genere applicato il principio dei costi effettivi, ossia tutta la spesa dichiarata è giustificata mediante fatture versate e altri documenti

⁸ Ai fini della presente nota per "decisione di sovvenzione" si intende un termine generale che include tutte le forme giuridicamente vincolanti di concessione di aiuto ai beneficiari, che possono variare secondo la struttura amministrativa degli Stati membri: convenzioni di sovvenzione, lettere di concessione, concessione di sovvenzione, ecc.

⁹ Per operazione si intende "un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'autorità di gestione del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal comitato di sorveglianza ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce" (articolo 2, punto 3), del regolamento (CE) n. 1083/2006).

contabili di equivalente valore probatorio. Di conseguenza le opzioni semplificate in materia di costi non sono disponibili per le operazioni o i progetti soggetti ad appalti pubblici¹⁰.

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Per operazioni "soggette ad appalti pubblici" la Commissione intende designare le operazioni attuate attraverso l'aggiudicazione di appalti pubblici conformemente alla direttiva 2004/18 (con relativi allegati) oppure appalti pubblici al di sotto della soglia della direttiva in questione.

Occorre ricordare che tutte le operazioni finanziate dai fondi strutturali debbono soddisfare tutte le norme comunitarie e nazionali applicabili. La questione di applicare correttamente le norme in merito agli appalti pubblici nell'ambito del progetto non è connessa all'utilizzazione o meno delle opzioni semplificate in materia di costi. Per questo motivo l'audit delle operazioni in merito all'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi si concentreranno sugli elementi di cui al paragrafo IV.3 della presente nota senza considerare le procedure basilari seguite da un beneficiario per un appalto pubblico¹¹. Peraltro, audit tematici orizzontali in merito alla conformità alle norme applicabili potrebbero esaminare anche le procedure seguite per gli appalti pubblici. Quanto alla conservazione dei documenti per gli appalti pubblici nel quadro dei costi semplificati, sono applicabili le norme nazionali.

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

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

Gli esempi seguenti servono ad illustrare il principio summenzionato:

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

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

¹¹ Nel caso della norma del tasso fisso per i costi indiretti, non si costituiscono utilizzazione delle opzioni semplificate in materia di costi i **costi diretti** giustificati in base ai costi effettivi.

e comunitarie, è possibile applicare i costi semplificati (ad esempio, i costi indiretti su base forfetteria dei costi diretti).

CAPITOLO I

Costi indiretti dichiarati su base forfettaria

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

Osservazioni preliminari

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

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

I.1. Scopo della presente nota

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

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

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

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

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

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

Di conseguenza, all'inizio del periodo di programmazione le autorità di gestione debbono determinare e documentare le norme di ammissibilità delle azioni dell'FSE [e dell'FESR], rendere

tali norme disponibili ai beneficiari potenziali e indicare eventuali norme che possano interessare le decisioni di sovvenzione. Come parte di tali norme, occorre precisare le modalità di applicazione [dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 o] dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b) del regolamento (CE) n. 1081/2006.

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

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

I.3. Definizione dei costi diretti e indiretti

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

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

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

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

I.4. Campo di applicazione dell'articolo

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

Nell'ambito della stessa azione, è possibile selezionare soltanto una delle opzioni: dichiarare i costi indiretti in base alla spesa effettiva (e motivata con tutti i documenti giustificativi fino all'importo

dichiarato¹²), oppure dichiarare i costi indiretti su base forfettaria (senza la necessità di documenti giustificativi/motivazione), entro i massimali fissati nella decisione di sovvenzione.

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

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

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

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

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

Per concludere, è anche chiaro che:

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

I.6. Impostazione dell'audit

Nel caso di un tasso fisso per i costi indiretti, gli Stati membri potranno voler presentare la descrizione del sistema e del metodo di calcolo alla Direzione generale responsabile (DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità o DG Politica regionale) per un'approvazione a priori. Le DG esamineranno i sistemi presentati in relazione alle condizioni descritte nel capitolo IV, punto 2. Una volta che la DG responsabile sia soddisfatta per quanto riguarda gli elementi in questione, il Direttore generale informerà l'autorità nazionale responsabile per iscritto, confermando l'accettazione del sistema. Eventuali ulteriori audit effettuati dalla Commissione potranno verificare (1) la base per la determinazione del calcolo del tasso fisso (verifica dei dati grezzi e degli elementi metodologici, non esaminati anteriormente dalla Commissione), (2) che il sistema approvato è stato correttamente applicato alle operazioni e (3) i costi diretti del progetto –

¹² Occorre notare che in taluni Stati membri, nell'ambito del periodo 2000/2006, è stato fissato non soltanto un tetto massimo per i costi indiretti motivati in base ai costi effettivi, ma anche per altre categorie di spesa ben determinate.

o il relativo metodo di calcolo – ai quali si applica il tasso fisso. Le autorità nazionali e la Commissione non controlleranno i documenti finanziari giustificativi per i costi indiretti.

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

È previsto che i sistemi nazionali forniranno una definizione chiara e inequivocabile dei costi diretti e/o dei costi indiretti o un elenco prestabilito di tutti i costi diretti ammissibili sui quali si basa il tasso fisso. Durante missioni di audit presso i beneficiari i revisori verificheranno la classificazione corretta dei costi e l'assenza di duplici dichiarazioni di costi sia diretti che indiretti. Soltanto le voci di spesa dichiarate come costi diretti sono soggette all'audit dei documenti finanziari giustificativi, dato che il beneficiario non è tenuto a dichiarare o comprovare i costi indiretti rimborsati in base a un tasso fisso.

Le autorità nazionali non dovranno consentire pratiche quali l'anticipazione del totale dei "costi indiretti" per evitare, ad esempio, le perdite $n+2/n+3$, senza che siano stati sostenuti i relativi costi diretti.

Ad esempio, potranno essere constatate irregolarità:

- § se i risultati del metodo di calcolo non sono stati rispettati al momento della fissazione dei tassi;
- § se il beneficiario non ha rispettato i tassi fissati o ha dichiarato costi diretti non ammissibili che non rientrano nelle categorie dei costi diretti ammissibili fissati dall'autorità di gestione;
- § se si riscontra una duplice dichiarazione della stessa voce di costo, come costo "diretto" (calcolato in base al principio del costo effettivo) e come "indiretto" (incluso nel tasso fisso);
- § se i costi diretti sono ridotti senza una riduzione proporzionale dell'importo a tasso fisso dei costi indiretti.

Ove i revisori riscontrino irregolarità nei costi diretti di un progetto, occorre applicare una riduzione proporzionale ai costi indiretti, in quanto altrimenti essi supereranno il tasso fissato per i costi diretti ammissibili.

CAPITOLO II

Costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari

II.1. PRINCIPI GENERALI CHE DISCIPLINANO I COSTI A TASSO FISSO CALCOLATI APPLICANDO TABELLE STANDARD DI COSTI UNITARI

Nel caso di costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari, l'operazione beneficerà di sovvenzioni pubbliche in base alle attività quantificate, agli output o risultati moltiplicati per la tabella standard di costi unitari fissata dagli Stati membri. L'opzione può essere utilizzata per ogni tipo di sovvenzione, progetto o parte di progetto, quando sia possibile definire quantità connesse a un'attività e una tabella standard di costi unitari. Le tabelle standard di costi unitari si applicano in genere a quantità facilmente identificabili, ad esempio, ore di formazione, giornate di formazione, certificati ottenuti, moduli di formazione completati, ore di consulenza prestate, pernottamenti in albergo o pasti.

La tabella standard di costi unitari può essere basata sul processo, cioè destinata a coprire, con la migliore approssimazione possibile, i costi effettivi di attuazione dell'operazione.

Esempio 3: per una formazione avanzata di TI di 1 000 ore per 20 partecipanti, la sovvenzione pubblica può essere calcolata in base al costo orario della formazione x il numero di ore di partecipanti. Il costo orario è stato definito anteriormente dall'autorità di gestione ed è fissato nella decisione di sovvenzione. Supponendo, ad esempio, che l'autorità di gestione fissi il costo della formazione a 7 euro per ora di formazione x partecipante, la sovvenzione massima concessa al progetto sarà di 1 000 ore x 20 partecipanti x 7 euro /ora/ partecipante = 140 000 euro.

Al termine dell'operazione la sovvenzione finale sarà versata in base al numero effettivo di ore per ogni partecipante (ciò potrebbe includere le assenze giustificate, per i particolari cfr. lettera c) al punto 3 del presente capitolo), a seguito dell'effettiva partecipazione delle persone e dei corsi impartiti. Se alla fine soltanto 18 persone hanno partecipato formazione, di cui 6 per 900 ore, 5 per 950 ore, 5 per 980 ore e le restanti 2 per 1 000 ore, il numero di ore complessive x partecipante corrisponderà a $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1\,000 \times 2 = 17\,050$ ore totali di formazione x partecipante. La sovvenzione versata sarà pari a: $17\,050$ ore di formazione x 7 euro = €19 350 .

Le modalità di pagamento possono anche prevedere versamenti intermedi in base alle ore prestate dichiarate. In ogni caso, però, la sovvenzione è pagata in base al progresso fisico dell'operazione, senza la giustificazione dei costi effettivi.

Esempio 3a: il beneficiario, una Camera regionale, organizza un servizio di consulenza per le PMI della regione. Tale servizio è fornito dai consulenti della Camera regionale. In base ai conti precedenti del reparto "consulenza" della Camera, un giorno di consulenza è stimato a 350 euro / giorno. L'assistenza sarà calcolata in base alla seguente formula: numero di giorni x 350 euro.

Esempio 3b: Progetti innovativi delle PMI

Alcuni tipi di progetti mirati alle PMI nel campo della R&S e innovazione comportano spesso costi di personale come elemento principale. Per tali PMI l'applicazione di tabelle standard di costi unitari costituisce una gradita semplificazione. Il costo unitario per le attività è espresso in questo caso come un tasso orario applicato alle ore effettivamente prestate dal personale. Esso è definito a priori nella decisione di sovvenzione che prevede l'importo massimo del contributo finanziario come il totale massimo consentito di ore prestate moltiplicato per il costo unitario (costi calcolati del personale addetto).

Al fine di rappresentare con la migliore approssimazione possibile i costi effettivi e per tener conto delle distinzioni tra regioni e branche, il costo per unità standard è definito come un tasso orario secondo la formula seguente:

Tasso orario = retribuzione annua lorda (incluse spese legali) divisa per l'orario lavorativo medio legale (tenendo conto delle ferie annuali). Ad esempio: tasso orario = 60 000 euro / (1980 ore – 190 ore di ferie annuali) = 60 000/1 790 = 33,52 euro/ora

Il contributo finanziario per l'operazione è calcolato come il tasso orario moltiplicato per il numero effettivo e verificato di ore prestate. A tal fine è necessario che le PMI conservino tutti i documenti giustificativi relativi alle ore prestate dal personale per il progetto. Per principio, una riduzione delle ore prestate verificate si traduce in una riduzione dell'importo finale da pagare.

La tabella standard di costi unitari può essere basata sul processo, come negli esempi precedenti, oppure sul risultato, come descritto nell'esempio seguente:

Esempio 4: un programma di assistenza alla ricerca di lavoro di una durata di 6 mesi (di seguito "l'operazione") potrebbe essere finanziato in base a una tabella standard di costi unitari (ad esempio, 2 000 euro/persona) per ognuno dei 20 partecipanti all'operazione che ottenga un lavoro e lo conservi per un periodo prefissato, ad esempio sei mesi. Calcolo della sovvenzione massima concessa a favore dell'operazione: 20 persone x 2 000 euro/assunzione = 40 000 euro.

La sovvenzione finale pubblica è pagata in base al risultato effettivo dell'operazione: se soltanto 17 persone hanno trovato un lavoro e lo conservano per il periodo richiesto, la sovvenzione finale da corrispondere al beneficiario è pari a 17 x 2 000 euro = 34 000 euro.

Un'autorità di gestione può inoltre prevedere tabelle di costi unitari diverse applicabili ad attività di vario genere (ad esempio, un costo unitario per un'ora di "formazione teorica" per persona, un altro costo unitario diverso per un'ora di "formazione pratica" per persona, e un altro ancora per un'ora di "monitoraggio per persona").

II.2. CONSEGUENZE SOTTO IL PROFILO DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Oltre ai pagamenti anticipati ai beneficiari, le modalità di pagamento delle operazioni possono prevedere pagamenti intermedi o unicamente un pagamento finale, in base al progresso effettivo dell'operazione (ore prestate, dichiarate e verificate x partecipante, come nell'esempio 3). In ogni caso l'importo finale della sovvenzione è versato in base al completamento fisico dell'operazione, debitamente certificato dal beneficiario e verificato dall'autorità di gestione/organismo intermedio, senza la necessità che il beneficiario debba giustificare i relativi costi effettivi. Una delle principali differenze con le operazioni basate sui "costi effettivi" consiste nel fatto che non si fa alcun riferimento ai documenti finanziari giustificativi della spesa calcolata in base a tabelle standard di

costi unitari. **Infatti l'applicazione delle tabelle standard di costi unitari fornisce per principio un'approssimazione dei costi effettivi dell'operazione.** Contrariamente al metodo dell' "importo forfettario", quello delle "tabelle standard di costi unitari" non si basa su un finanziamento complessivo definito a priori per un dato risultato dell'operazione, ma l'importo finale versato al beneficiario dipende dalle quantità ultimate.

Di conseguenza, al momento di utilizzare le tabelle standard di costi unitari occorre tener conto degli elementi seguenti:

1) la base di calcolo della tabella di costi unitari utilizzata nell'operazione deve essere giusta, equa e verificabile. Occorre giustificare la fissazione della "tabella standard di costi unitari" (ad esempio, 7 euro/ora di formazione per persona o importo di 2 000 euro come negli esempi 3 e 4);

2) dal momento che i pagamenti sono calcolati in base alle quantità, le quantità dichiarate dovranno essere certificate dal beneficiario, giustificate e archiviate in vista di ulteriori verifiche e audit. Le verifiche da parte di organismi intermedi, di autorità di gestione o di revisori richiederà documenti giustificativi per comprovare le quantità dichiarate dal beneficiario – in altre parole **per attestare che le attività o i risultati dichiarati sono stati realmente realizzati.** Ciò, in particolare, significa che l'interesse delle verifiche nell'ambito dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1828/2006 si sposterà, specialmente per le operazioni immateriali, dalla predominanza di verifiche finanziarie (a giustificazione dei costi effettivi, ma anche con elementi concordanti e dimostrazione che l'operazione è avvenuta) verso gli aspetti tecnici e fisici delle operazioni, **con una particolare importanza ai controlli sul posto.**

In tali condizioni la sovvenzione **calcolata e rimborsata in base** all'applicazione delle **tabelle standard di costi unitari è ritenuta spesa comprovata, al pari dei costi effettivi giustificati da fatture.**

II.3. PUNTI PRINCIPALI PER L'AUTORITÀ DI GESTIONE

Ove un'autorità di gestione decida di utilizzare le tabelle standard di costi unitari, essa dovrà fare attenzione agli aspetti seguenti:

(a) ai fini dell'articolo 7, paragrafo 4, punto ii), del regolamento (CE) n. 1080/2006 e dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), punto ii), del regolamento (CE) n. 1081/2006, le tabelle standard di costi unitari si applicano unicamente alle sovvenzioni.

(b) Il calcolo delle tabelle standard di costi unitari deve essere fissato a priori su una base giusta, equa e verificabile (cfr. capitolo IV, punto 2).

(c) Correlazione tra le quantità realizzate e i pagamenti

Per principio, quando le quantità dichiarate diminuiscono (in confronto al massimo previsto), il pagamento finale dovrà diminuire, "indipendentemente" dal costo effettivo dell'operazione.

Il sistema di gestione, peraltro, dovrà essere anche in grado di operare la differenza tra i casi in cui gli obiettivi quantitativi (siano essi basati sulle attività o sui risultati) non sono raggiunti a causa di fattori esterni indipendenti dal beneficiario oppure a causa del beneficiario stesso. Ad esempio, se il pagamento è effettuato in base alle "ore x partecipante", il pagamento non dovrà essere ridotto a motivo di assenze giustificate dei partecipanti, ad esempio in caso di malattia. Inoltre la decisione di sovvenzione dovrà specificare il numero massimo di assenze autorizzate, il numero minimo di

ore di formazione da motivare per persona per restare ammissibile all'operazione, il tipo di modello di formazione (partecipazione obbligatoria fin dall'inizio della formazione, sostituzione dei partecipanti che abbandonano il corso, ecc). Occorre chiaramente definire tali "eccezioni" preventivamente nella decisione di sovvenzione o in un atto con un effetto legale equivalente e fissarle per tutte le operazioni analoghe.

(d) Giustificazione delle quantità dichiarate

Occorre anche rilevare che alcuni tipi di tabelle standard di costi unitari sono più difficili di altre da giustificare. Di conseguenza la scelta del costo unitario idoneo da utilizzare avrà un impatto rilevante in termini di semplificazione, onere amministrativo e rischio di errori per l'autorità di gestione e per i beneficiari.

Considerando che il finanziamento negli esempi 3 e 3a è basato sul processo, continuerà ad esistere l'esigenza di schede accurate e dettagliate sulle attività di formazione e di certificazione della presenza effettiva dei partecipanti / formatori.

D'altra parte se, come nell'esempio 4, i prezzi unitari sono utilizzati per calcolare la sovvenzione per il numero di persone che ottengono un lavoro e lo conservano per un periodo determinato, unico elemento probatorio richiesto sarà la giustificazione dell'ammissibilità della persona rispetto a criteri di ammissibilità predefiniti, la prova dell'assunzione iniziale della persona e la sua occupazione durante almeno 6 mesi. Questi tipi di tabelle sono chiaramente basate sul "risultato" e più facili da giustificare, ma coprono unicamente un aspetto dell'operazione.

(e) Scelta delle tabelle standard di costi unitari

Di massima, la scelta delle tabelle standard di costi unitari dovrà riflettere l'attività/le attività del tipo di operazioni finanziate. Ad esempio, sebbene una tabella standard del tipo "persone occupate dopo 3 mesi" sia importante dal punto di vista politico e costituisca un risultato previsto di molte operazioni, non sarebbe opportuno pagare tutte le operazioni secondo questo criterio ove l'attività finanziata (ad esempio, formazione) non sia direttamente connessa all'assunzione lavorativa, che potrà essere influenzata da molti altri eventi esterni (ad esempio, crisi finanziaria ed economica).

Un sistema di tabelle standard di costi unitari puramente basato sul "risultato" può rivelarsi particolarmente rischioso. Se il risultato non dipende dagli output e dalla qualità dell'operazione, c'è il rischio di sottopagare le operazioni e i beneficiari. Ciò è di particolare interesse nel caso delle operazioni destinate a gruppi "in difficoltà": i risultati auspicati sono in genere esigui, e qualsiasi sistema di sovvenzione basato su tali risultati indurrà il beneficiario a dover scegliere tra le seguenti opzioni: a) rifiutarsi di attuare l'operazione con un tale sistema di sovvenzione, b) attuare l'operazione pur sapendo in anticipo che perderà soldi a meno di non reperire fonti di finanziamento complementarie (rischio di duplice finanziamento), oppure c) "scremare" i partecipanti (scegliendo i più atti ad ottenere i risultati imposti) o abbassare gli standard per ottenere i risultati previsti.

È possibile utilizzare una combinazione di tabelle standard diverse di costi unitari (ad esempio, combinando tabella standard basate sull'output e sul risultato) nell'ambito della stessa operazione, purché le diverse tabelle di costi unitari riguardino costi diversi.

Infine, la scelta delle tabelle standard di costi unitari consentirà al beneficiario di coprire i suoi costi fissi, contrariamente ai costi variabili connessi all'effettiva partecipazione delle persone alla formazione. Nel precedente esempio 3, il beneficiario dovrà sostenere i costi fissi delle attrezzature di formazione, dei formatori ecc, indipendentemente dal numero giornaliero e finale delle persone nella sala di formazione. Il pagamento del saldo finale dell'operazione con 2 persone in meno di

quanto previsto nella decisione di sovvenzione e almeno 3 000 ore in meno di quanto previsto potrebbe tradursi in una sovvenzione finale inferiore ai costi effettivi sostenuti dal beneficiario.

Per concludere, la scelta di adeguate tabelle standard di costi unitari da parte delle autorità di gestione riverstirà la massima importanza e dovrà tener conto dei vantaggi e degli svantaggi potenziali. Una tabella standard di costi unitari ideale dovrebbe presentare le qualità seguenti: un legame chiaro e diretto con l'operazione, quantità facilmente giustificabili, un equilibrio economico dell'operazione e del beneficiario, un rischio inferiore di "scrematura" dei partecipanti e una chiara distinzione tra sovvenzioni e appalti pubblici. Nel caso delle tabelle standard di costi unitari l'interesse delle verifiche nell'ambito dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1828/2006 si sposterà, specialmente per le operazioni immateriali, dalla predominanza degli aspetti finanziari agli aspetti tecnici e fisici delle operazioni, **con una particolare importanza ai controlli sul posto.**

II.4 IMPOSTAZIONE DELL'AUDIT

Per i costi coperti dalla tabella standard di costi unitari la **Commissione** non controllerà i documenti finanziari giustificativi. Gli audit riguarderanno il metodo di calcolo per giungere alle tabelle standard di costi unitari e la corretta applicazione del metodo ai singoli progetti. Le verifiche del metodo di calcolo saranno effettuate a livello dell'autorità di gestione/dell'organismo intermedio, mentre la corretta applicazione del tasso sarà controllata a livello del beneficiario.

Scopo principale degli audit sarà quello di verificare se sono state soddisfatte le condizioni in termini di output per il rimborso dei costi. Ciò può essere rappresentato da ore di formazione (un importo prefissato versato per ora di formazione impartita, nel qual caso il revisore dovrà verificare il numero di ore di formazione prestate), ore prestate (un importo fisso pagato per ora di lavoro, ad esempio, in programmi di ricerca, nel qual caso il revisore verificherà quante ore sono state prestate), indennità di soggiorno (un importo fisso pagato al giorno, nel qual caso il revisore verificherà gli effettivi giorni di trasferta) o altre unità fissate a seconda del tipo di progetti.

In ogni caso, il revisore verificherà se l'importo dichiarato è pari al tasso standard per unità di prodotto o servizio moltiplicato per le unità effettive fornite. Ove altre condizioni siano fissate nell'invito a presentare proposte o nella decisione di sovvenzione, i revisori verificheranno altresì che tali condizioni siano state soddisfatte.

I tassi secondo le tabelle standard di costi unitari per determinati beni o servizi possono includere una componente per i costi indiretti.

Potranno essere considerate come irregolarità, ad esempio:

- § la mancata considerazione dei risultati ottenuti applicando il metodo di calcolo fissato per il rimborso dei costi. Ad esempio, se il tasso standard che può essere applicato è pari a 10 euro/ora di formazione, occorre apportare una rettifica finanziaria laddove sia dichiarato un importo orario superiore;
- § mancanza di documenti giustificativi degli output o output soltanto parzialmente giustificati, ma pagati nella loro totalità. Ad esempio, ove vengano fatturate 100 000 ore (x partecipanti) ma i documenti giustificativi comprovino soltanto 85 700 ore, sulla differenza sarà apportata una rettifica finanziaria.

CAPITOLO III

Importi forfettari

III.1. PRINCIPI GENERALI CHE DISCIPLINANO GLI IMPORTI FORFETTARI

Per piccole operazioni e per organismi di piccole dimensioni gli importi forfettari potranno costituire una notevole semplificazione, dal momento che le norme finanziarie dei fondi strutturali sono assai rigorose. Il sistema di rimborso dei costi effettivi ha spesso richiesto a piccoli beneficiari locali, di ricorrere ad una consulenza estremamente specializzata nel settore. Di conseguenza, questi beneficiari tendono ad essere molto restii a chiedere il sostegno dei fondi strutturali, anche se le loro operazioni sono totalmente in linea con le priorità strategiche dell'UE.

Nel caso degli importi forfettari, tutti i costi ammissibili o parte di essi nell'ambito di un'operazione sono rimborsati in base ad un importo forfettario prefissato (occorre giustificare la fissazione dell'importo forfettario), conformemente ad accordi prefissati in merito alle attività e/o agli output. La sovvenzione è versata se l'accordo prefissato in merito alle attività e/o agli output è rispettato.

La possibilità dell'importo forfettario è un'applicazione del principio di proporzionalità mirante a ridurre il carico di lavoro amministrativo per piccole operazioni e a promuovere l'accesso delle ONG (ma non esclusivamente le ONG) ai fondi strutturali.

Per questo motivo gli importi forfettari che rientrano nell'ambito dell'articolo 7, paragrafo 4, punto iii), del regolamento (CE) n. 1080/2006 e dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), punto iii), del regolamento (CE) n. 1081/2006 sono limitati ad importi inferiori a 50 000 euro. Questa somma corrisponde al contributo pubblico per l'attività finanziata attraverso l'importo forfettario (esclusa la partecipazione privata, se del caso). Anche combinando vari importi forfettari per coprire le varie categorie di costi ammissibili o di progetti diversi nell'ambito della stessa operazione (cfr. capitolo IV, punto 5) l'importo forfettario totale non dovrà superare 50 000 euro per una data operazione.

Esempio 5: una ONG che gestisce un "asilo nido" richiede un contributo per avviare una nuova attività. Essa chiede un importo forfettario presentando un progetto di bilancio particolareggiato per avviare l'attività e gestirla per un periodo di un anno. Dopo l'anno iniziale, l'attività verrà gestita in modo indipendente. Ad esempio, l'importo forfettario potrà coprire la spesa connessa alla retribuzione di una persona incaricata di assistere i bambini durante un anno, l'ammortamento delle nuove attrezzature, i costi pubblicitari connessi alla nuova attività e i costi indiretti connessi alla gestione e alla contabilità, bollette d'acqua, elettricità, riscaldamento, affitto, ecc). In base ad un progetto di bilancio particolareggiato e rispetto ad operazioni simili l'autorità di gestione concede un importo forfettario di 47 500 euro a copertura di tutti i costi suddetti. Alla fine dell'operazione, tale importo sarà versato alla ONG in base all'output, ove sia stato assistito un numero convenzionale di bambini (10) supplementare. Di conseguenza non sarà necessario giustificare i costi effettivi sostenuti in merito a tale attività.

Il sistema dell'importo forfettario potrà anche essere utilizzato nel caso di sovvenzioni per le quali le tabelle standard di costi unitari non costituiscono una soluzione adeguata, ad esempio, la produzione di un kit di strumenti, l'organizzazione di un piccolo seminario locale, ecc.

Esempio 6: una ONG di Rom deve organizzare un seminario locale e produrre un kit di strumenti sulla situazione socioeconomica della comunità Rom in una regione di uno Stato membro. La decisione di sovvenzione dovrà contenere un progetto di bilancio particolareggiato e gli obiettivi

della sovvenzione: 1) l'organizzazione del seminario e 2) la produzione di un kit di strumenti per sensibilizzare i datori di lavoro della regione sui problemi specifici dei Rom.

Tenuto conto della portata e dell'obiettivo dell'operazione (piccola operazione con costi non facilmente quantificabili mediante tabelle standard di costi unitari) e della natura del beneficiario (ONG locale) l'autorità di gestione decide di utilizzare l'opzione "importo forfettario".

Per calcolare l'importo forfettario, l'autorità di gestione dovrà avere un progetto di bilancio particolareggiato per ognuna delle operazioni: dopo negoziato in merito al progetto di bilancio particolareggiato, l'importo forfettario è fissato a 45 000 euro, suddiviso in due progetti, 25 000 euro per il seminario e 20 000 euro per il kit di strumenti.

Ove le condizioni della sovvenzione siano rispettate (organizzazione del seminario, produzione del kit di strumenti), al termine verranno versati 45 000 euro. Il documento giustificativo richiesto per il pagamento della sovvenzione (e per la successiva archiviazione) sarà la prova che il seminario è stato organizzato e che il kit di strumenti è stato prodotto. Ove soltanto uno dei progetti (ad esempio, il seminario) sia stato realizzato, la sovvenzione si limiterà alla quota rispettiva (25 000 euro), a seconda delle condizioni della sovvenzione (potrebbe esistere una clausola condizionale a seconda del legame tra i due progetti).

Esempio 7: al fine di promuovere i prodotti locali, un gruppo di piccole imprese desidera partecipare in comune a una fiera commerciale. Dato il costo esiguo dell'operazione, l'autorità di gestione decide di utilizzare un importo forfettario per il calcolo del contributo pubblico. A tal fine, il gruppo di imprese è invitato a proporre un bilancio preventivo per i costi di affitto, installazione e gestione dello stand. In base alla proposta, viene fissato un importo forfettario di 20 000 euro. Il pagamento al beneficiario avverrà in base ad una prova della partecipazione alla fiera. Il bilancio preventivo convenuto di 20 000 euro andrà conservato per gli audit (verifica del calcolo a priori dell'importo forfettario).

III.2. CONSEGUENZE SOTTO IL PROFILO DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Oltre ai pagamenti anticipati ai beneficiari, la decisione di sovvenzione può prevedere pagamenti intermedi e un pagamento finale o unicamente un pagamento finale. In ogni caso il pagamento finale avviene soltanto in base al completamento dell'operazione, debitamente certificata dal beneficiario e verificata dall'autorità di gestione/dall'organismo intermedio, senza che il beneficiario debba giustificare i costi effettivi. Una delle principali differenze con le operazioni basate sui "costi effettivi" consiste nel fatto che non si fa riferimento ad alcun documento giustificativo finanziario individuale delle spese calcolate in base all'applicazione di un importo forfettario. **Al pari delle tabelle standard di costi unitari, l'applicazione dell'importo forfettario fornisce per principio un'approssimazione dei costi effettivi dell'operazione.**

Di conseguenza, utilizzando gli importi forfettari occorre tener conto degli elementi seguenti:

1) il calcolo dell'importo forfettario deve essere giusto, equo e verificabile. La fissazione dell'"importo forfettario" (45 000 euro, come nell'esempio 6) dovrà essere giustificata e tale giustificazione con tutti i particolari per calcolare l'importo forfettario costituisce parte della traccia di revisione dell'operazione.

2) Dal momento che i pagamenti saranno calcolati al compimento di un'operazione specificata nella decisione di sovvenzione, le prove dell'esecuzione dell'operazione dovranno essere certificate dal beneficiario, motivate e archiviate in vista di future verifiche e audit.

Le verifiche da parte di organismi intermedi, autorità di gestione o revisori richiederanno documenti giustificativi per comprovare **che le azioni dichiarate sono state in effetti realizzate**. Al pari delle tabelle standard di costi unitari, l'interesse delle verifiche ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1828/2006 si sposterà, specialmente per le operazioni immateriali, dalla predominanza delle verifiche finanziarie (giustificazione dei costi effettivi, ma anche documenti comprovanti che l'operazione è avvenuta) verso gli aspetti tecnici e fisici delle operazioni. Un'importanza particolare dovrà essere rivolta ai controlli sul posto.

Al pari delle tabelle standard di costi unitari, in condizioni del genere, la spesa calcolata e rimborsata in base ad un importo forfettario è considerata spesa accertata al pari dei costi effettivi giustificati dalle fatture.

III.3 PUNTI CHIAVE PER L'AUTORITÀ DI GESTIONE

Quando l'autorità di gestione decide di utilizzare importi forfettari dovrà porre particolare attenzione ai seguenti punti:

(a) Ai fini dell'articolo 7, paragrafo 4, punto iii,) del regolamento (CE) n. 1080/2006 e dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), punto iii), del regolamento (CE) n. 1081/2006, gli importi forfettari si applicano unicamente alle sovvenzioni.

(b) Il calcolo degli importi forfettari dovrà essere fissato in anticipo su base giusta, equa e verificabile (cfr. capitolo IV, punto 2).

(c) Correlazione tra l'operazione realizzata e i pagamenti

La differenza principale tra gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari consiste nel fatto che il pagamento al beneficiario non è proporzionale alle quantità. Nel caso delle tabelle standard di costi unitari, quando le quantità diminuiscono, altrettanto diminuisce la sovvenzione. Nel caso degli importi forfettari, tale "legame proporzionale" tra quantità e pagamenti non è applicabile. Il calcolo della sovvenzione sarà molto più "binario". Nell'esempio 6, se il seminario è organizzato verranno versati i 25 000 euro della sovvenzione; in caso contrario, non ci sarà alcun pagamento.

Un approccio del genere ha una conseguenza di rilievo: anche se non obbligatoria, occorrerà prevedere la possibilità di avere più livelli di pagamenti finali per evitare un approccio "troppo binario". Nel caso dell'organizzazione di un seminario, ad esempio, potranno essere introdotte due fasi, una prima fase per lo stadio concettuale (definizione del programma, inviti, ...), una seconda fase per la realizzazione del seminario stesso (costi di affitto delle sale, pasti, ...).

Per piccole operazioni in cui sia possibile definire le quantità, le autorità potranno scegliere tra gli importi forfettari o le tabelle standard di costi unitari. Nell'esempio 5 precedente, abbastanza "semplicitistico" sull'asilo nido, la sovvenzione sarà pagata a condizione che il posto di lavoro nell'asilo nido sia stato creato e mantenuto durante 12 mesi. Un approccio binario potrebbe indurre a pagare 0 euro se il posto di lavoro è stato creato e mantenuto per soltanto 10 mesi. Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di utilizzare una tabella standard di costi unitari, basata sui costi mensili che, in questo caso, sarebbe molto più favorevole di un importo forfettario. Un'altra soluzione per quanto riguarda gli importi forfettari sarebbe quella di pagare se il posto di lavoro fosse stato creato e mantenuto per 12 mesi entro un periodo di 15 mesi.

(d) Giustificazione dell'ammontare finale dell'importo forfettario

La decisione di sovvenzione con il beneficiario dovrà essere elaborata molto attentamente al fine di definire su quali basi verranno effettuati i pagamenti e in che modo essi saranno ridotti qualora gli obiettivi non siano stati raggiunti. Questo aspetto della riduzione della sovvenzione è fondamentale nel caso degli importi forfettari, a motivo dei potenziali problemi che potrebbero sorgere con un approccio binario in cui non vi fosse altra scelta che pagare lo 0% o il 100% della sovvenzione (cfr. punto c precedente).

Occorre rivolgere un'attenzione specifica alla possibilità di applicare nella pratica il pagamento di una sovvenzione forfettaria. Dato che alcuni tipi di importi forfettari potrebbero essere totalmente indipendenti dalle quantità, si corre il rischio che formulazioni troppo generali o troppo qualitative relativamente ad attività /output/ risultati da attuare o raggiungere per ottenere il pagamento potrebbero tradursi nell'impossibilità di pagare una sovvenzione su basi trasparenti e giuste. Direttamente connessa al problema della formulazione di attività / output / risultati è la questione dei documenti giustificativi necessari per valutarli: essi andrebbero chiaramente specificati nella decisione di sovvenzione. Nel caso di operazioni immateriali questo punto è di fondamentale importanza per fornire le garanzie necessarie a che l'operazione sia realmente organizzata.

Ad esempio, se il pagamento dell'importo forfettario è attivato dall'organizzazione di un seminario, l'autorità di gestione dovrà specificare nella decisione di sovvenzione quali tipi di documenti giustificativi andranno prodotti per giustificare l'organizzazione del seminario: lista di presenze, verbali del seminario, fotografie del seminario, articoli sulla stampa, ecc.

(e) Scelta dell'importo forfettario

La scelta delle attività / output / risultati coperti dall'importo forfettario segue gli stessi principi delle tabelle standard di costi unitari:

- essa dovrà rispecchiare il tipo di operazioni finanziate, cercando di attenuare i fattori esterni che potrebbero influire sull'attuazione dell'operazione;
- importi forfettari unicamente basati sui "risultati" presentano rischi che non dovrebbero essere aggiunti a quello di un approccio "troppo binario".

Per concludere, la scelta dell'/degli importo/i adeguato/i da parte delle autorità di gestione dovrà tener conto di tutti i potenziali vantaggi e svantaggi, incluso il fatto di utilizzare importi forfettari invece di tabelle standard di costi unitari, costi effettivi o tasso fisso per i costi indiretti. Un importo forfettario ideale potrebbe avere le qualità seguenti: un chiaro legame con l'operazione, un modo facile ed univoco di giustificare le attività / output / risultati, garanzia dell'equilibrio economico dell'operazione e del beneficiario (in particolare, introducendo vari livelli di pagamento), un rischio minore di "scremare" i partecipanti, una chiara distinzione tra sovvenzioni e appalti pubblici.

Della massima importanza sarà la notifica ai beneficiari, nella decisione di sovvenzione, delle esatte condizioni per comprovare gli output o i risultati specifici da raggiungere. Ad esempio, il fatto che, se viene raggiunta **soltanto una parte degli** output o dei risultati specificati nella decisione di sovvenzione, non verrà corrisposto alcun pagamento.

III.4 IMPOSTAZIONE DELL'AUDIT

Per i costi coperti dall'importo forfettario la **Commissione** non controllerà i documenti finanziari giustificativi. Gli audit riguarderanno il metodo di calcolo per giungere agli importi forfettari per output particolari e la sua corretta applicazione nel progetto individuale. Le verifiche del metodo di

calcolo saranno effettuate a livello dell'autorità di gestione/dell'organismo intermedio, mentre la corretta applicazione dell'importo forfettario sarà verificata a livello di beneficiario.

Come nel caso delle tabelle standard di costi unitari, l'interesse principale dell'audit riposerà sulla verifica dell'output richiesto per il rimborso dell'importo forfettario. Ad esempio, se il pagamento dell'importo forfettario riguarda la conclusione di un programma di formazione nell'ambito di un calendario specifico, l'audit servirà a verificare se effettivamente il programma è stato ultimato nel periodo richiesto, se è stato seguito conformemente alle condizioni fissate nella decisione di sovvenzione, ecc.

Come nel caso delle tabelle standard, gli importi forfettari possono includere una componente per i costi indiretti.

Si prevede in genere che i pagamenti degli importi forfettari siano collegati al compimento del progetto. I revisori non accetteranno gli importi forfettari già versati e dichiarati alla Commissione in anticipo e integralmente, senza la preventiva esecuzione della parte corrispondente del progetto.

In genere, il pagamento degli importi forfettari sarà collegato alla fornitura di determinati prodotti o servizi. Contrariamente alle tabelle standard di costi unitari, il pagamento al beneficiario non è proporzionale alle quantità fornite (unità). Per gli importi forfettari la fornitura di un prodotto o servizio implica un pagamento al 100%, mentre la non fornitura di una parte del servizio o del prodotto comporta il non pagamento della sovvenzione (tranne nel caso in cui nella decisione di sovvenzione siano chiaramente specificati livelli intermedi, con relativi pagamenti). I revisori verificheranno se le disposizioni della decisione di sovvenzione sono state correttamente applicate e se gli importi pagati e certificati rispecchiano il pagamento previsto nella decisione di sovvenzione. Potrà essere considerato irregolare il fatto che il beneficiario non abbia fornito integralmente i servizi o i prodotti previsti nella decisione di sovvenzione. In questi casi, viene applicata una rettifica completa dell'importo forfettario pagato e dichiarato.

CAPITOLO IV

Disposizioni orizzontali comuni

IV.1. CALCOLO DEL TASSO FISSO PER I COSTI INDIRETTI, DELLE TABELLE STANDARD DI COSTI UNITARI E DEGLI IMPORTI FORFETTARI

L'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 fissano quattro condizioni da rispettare per i metodi applicati per fissare il tasso fisso per i costi indiretti, gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari, piuttosto che un metodo per calcolarli: il calcolo va effettuato a priori e deve essere giusto, equo e verificabile. Queste condizioni semplificano la gestione delle sovvenzioni, pur mantenendo un controllo efficace della spesa. In effetti, mentre nel sistema dei costi effettivi il controllo del valore e della quantità degli input dei progetti avviene a posteriori, con le disposizioni proposte in merito alle tabelle standard di costi unitari e agli importi forfettari, **il controllo del valore dell'input viene effettuato a priori; soltanto il controllo della quantità è effettuato a posteriori**.

IV.2. CONDIZIONI DA SODDISFARE PER I COSTI SEMPLIFICATI

IV.2.1 Essi vanno fissati a priori

Nella decisione di sovvenzione è importante comunicare ai beneficiari le condizioni esatte per comprovare la spesa dichiarata e l'output o risultato specifico da raggiungere.

Di conseguenza, le opzioni semplificate in materia di costi devono essere definite a priori e incluse, ad esempio, nell'invito a presentare proposte o, al più tardi, nella decisione di sovvenzione. Le pertinenti norme e condizioni dovrebbero essere incorporate nella normativa nazionale di ammissibilità applicabile al programma operativo¹³. Ciò significa anche che, una volta fissati, la tabella standard di costi unitari, il tasso o l'importo (nel caso degli importi forfettari) non possono essere modificati durante o dopo l'esecuzione di un'operazione per compensare un aumento dei costi o una sottoutilizzazione della dotazione disponibile.

Occorre chiaramente specificare l'ambito delle opzioni semplificate in materia di costi da applicare, cioè la categoria dei progetti e le attività dei beneficiari per le quali esse saranno disponibili.

Gli Stati membri dovranno cercare di raggiungere un equilibrio tra un ambito più ampio di applicazione che garantisce la conformità alle condizioni "giusto ed equo" e un ambito più ristretto, che comporta il rischio di un'eccessiva differenziazione dei tassi e potrebbe minare l'obiettivo di semplificazione.

IV.2.2 Essi devono essere giusti

Il calcolo deve essere ragionevole, cioè basato sulla realtà, non eccessivo o estremo. Se una data tabella standard di costi unitari è stata in passato di 1 – 2 euro, i servizi della Commissione non si aspetteranno di vedere una tabella per 7 euro. Da questo punto di vista sarà della massima

¹³ A livello nazionale o regionale o specifico a un programma particolare.

importanza il metodo utilizzato per identificare il costo unitario, il tasso fisso o l'importo forfettario. L'autorità di gestione deve essere in grado di spiegare e motivare le sue scelte. Sul piano "ideale", un giusto metodo di calcolo potrebbe adeguare i tassi a condizioni o esigenze specifiche. Ad esempio, la realizzazione di un progetto potrebbe costare di più in una regione remota che non in una regione centrale a motivo dei costi di trasporto superiori; questo elemento dovrà essere considerato al momento di decidere su un importo forfettario o su un tasso da pagare per progetti analoghi nelle due regioni. In ogni caso, i costi semplificati non dovrebbero essere male utilizzati (ad esempio, la regola del tasso fisso non dovrebbe comportare l'inflazione dei costi dell'operazione e le operazioni non dovrebbero essere suddivise in modo da consentire l'uso sistematico di importi forfettari).

Obiettivo del lavoro di audit sarà quello di esaminare la base utilizzata per fissare i tassi e se i tassi infine fissati sono in linea con tale base.

IV.2.3 Essi devono essere equi

Il termine "equo" significa essenzialmente che essi non devono favorire alcuni beneficiari o operazioni a discapito di altri/altre. Il calcolo della tabella standard di costi unitari, dell'importo forfettario o del tasso fisso deve garantire un equo trattamento dei beneficiari e/o delle operazioni.

Tra gli esempi si possono citare divergenze nei tassi o negli importi non giustificate da caratteristiche obiettive dei beneficiari o delle operazioni, oppure da obiettivi espliciti di politica.

I revisori non accetteranno metodi di calcolo ingiustificatamente discriminatori nei confronti di gruppi di beneficiari o di tipi di operazioni particolari.

IV.2.4 Essi devono essere verificabili

La determinazione dei tassi fissi, delle tabelle standard di costi unitari o degli importi forfettari dovrà essere basata su documenti probatori, che possono essere verificati. L'autorità di gestione deve essere in grado di dimostrare la base sulla quale ha elaborato il calcolo. Di importanza fondamentale è la conformità al principio di sana gestione finanziaria. La verifica formerà parte della traccia di revisione e non sarà accettata la definizione "ex nihilo" delle tabelle standard di costi unitari, del tasso fisso o degli importi forfettari.

Nel fissare le tabelle standard di costi unitari, gli importi forfettari o i tassi fissi per i costi indiretti l'autorità di gestione dovrà adottare una decisione documentata (e non un'accettazione informale), e tale decisione ragionata dovrà fissare la base da applicare. In effetti, dall'esperienza acquisita in merito alla norma "tasso fisso per i costi indiretti" si evince che è possibile utilizzare vari metodi per fissare gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari a priori, e il metodo più comune è quello di analizzare i dati temprali (indagine, analisi statistica, ecc).

Peraltro, altri metodi che basano il calcolo su un'analisi della struttura corrente dei costi effettivi collegata alla tabella di costi unitari, ad esempio, indennità diarie, borse di studio di formazione, prezzi di mercato, tabelle analoghe utilizzate dalle autorità pubbliche, potrebbero essere anch'essi utilizzati a condizione che essi soddisfino le condizioni di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 e si applichino a casi analoghi.

Anche se ciò comporta un carico di lavoro amministrativo supplementare per la loro determinazione, è possibile calcolare i costi unitari o gli importi forfettari in base all'analisi del

progetto di bilancio particolareggiato proposto dal candidato rispetto agli output previsti e a operazioni comparabili.

Si potrebbe anche prevedere che gli Stati membri operino attraverso inviti a presentare proposte: uno Stato membro potrebbe pubblicare a priori la base sulla quale calcolerà la sovvenzione forfettaria e cioè, anche questa volta, *giusto, equo e verificabile*. Ciò significa che i candidati dovranno essere a conoscenza dei criteri sui quali si basa la sovvenzione e che tali criteri avranno carattere standard e si applicheranno a tutti i candidati per gli stessi tipi di progetti. Ad esempio, nel caso di un invito a presentare proposte, l'autorità di gestione dovrà essere in grado di rispondere a quesiti quali: "L'invito a presentare proposte è completo nei particolari richiesti? Sono ben specificati e spiegati in anticipo gli elementi richiesti per determinare l'importo forfettario? L'autorità di gestione controlla che i costi indicati nel progetto di bilancio particolareggiato presentato, ad esempio, siano ragionevoli e accettabili al fine di determinare l'importo forfettario nella decisione di sovvenzione?". Un'altra soluzione consisterebbe nel fatto che lo Stato membro fissi un importo forfettario per un'attività specifica e pubblichi inviti a presentare proposte in base a tale importo, per finanziare in seguito le proposte migliori.

IV.2.5 Traccia di revisione

Durante l'audit del metodo di calcolo, la Commissione verificherà in particolare il rispetto delle condizioni sopra menzionate e non indagherà sui motivi della scelta di un metodo particolare rispetto a un altro. Le autorità responsabili dovranno conservare un'adeguata documentazione del metodo di calcolo ed essere in grado di dimostrare la base sulla quale sono stati decisi i tassi fissi, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari. La documentazione conservata per presentare il metodo di calcolo sarà soggetta alle condizioni dell'articolo 90 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

IV.2.6 Adeguamento del tasso fisso per i costi indiretti, degli importi forfettari e delle tabelle standard di costi unitari

L'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 non specificano alcuna disposizione in merito all'adeguamento del tasso fisso per i costi indiretti, degli importi forfettari e delle tabelle standard di costi unitari. Di conseguenza l'adeguamento non è obbligatorio. Peraltro, l'autorità di gestione potrebbe ritenere necessario adeguare i tassi al momento di pubblicare un nuovo invito a presentare proposte oppure farlo su base periodica, al fine di tener conto dell'indicizzazione o dei mutamenti economici, ad esempio, dei costi energetici, dei livelli delle retribuzioni, ecc. I tassi possono essere collegati a un indice adeguato o riesaminati periodicamente¹⁴.

I tassi adeguati dovranno applicarsi unicamente a progetti da attuare in futuro e non retrospettivamente (cfr. capitolo IV, punto 3).

Per qualsiasi revisione effettuata, occorre un'adeguata documentazione giustificativa dei tassi o degli importi adeguati.

¹⁴ Il riesame può essere inoltre basato sul "successo" del tasso. Ad esempio, se per un dato tasso non vi è alcun interesse o un interesse insufficiente nella formazione di persone disoccupate a lungo termine, ciò può significare che il tasso è stato fissato in modo inesatto (squilibrio tra i pagamenti per il processo e il pagamento per i fattori di successo).

IV.3 IMPOSTAZIONE GENERALE DELL'AUDIT

L'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi comporta una deviazione dal metodo consistente nel rapportare ogni euro di spesa cofinanziata ai relativi documenti giustificativi. Di conseguenza, nei casi in cui tali opzioni sono utilizzate, per determinare la legalità e la regolarità della spesa i revisori non controlleranno i costi effettivi alla base del tasso fisso per i costi indiretti, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari. Ove vengano applicate le opzioni semplificate in materia di costi, la Commissione e le autorità nazionali di audit continueranno a verificare i costi delle operazioni cofinanziate e ad effettuare controlli della legalità e della regolarità. Gli audit, tuttavia, saranno effettuati in modo diverso, a seconda del metodo di calcolo utilizzato per fissare i tassi fissi e gli importi forfettari e non in base ai documenti finanziari giustificativi per i singoli progetti.

Occorre sottolineare che, sempreché lo Stato membro abbia predisposto una metodologia ben fondata che rispetti i principi di sana gestione finanziaria e non vi siano indicazioni di frode o abuso, la Commissione non metterà in questione il sistema nazionale.

La metodologia di audit, che verrà applicata nei casi in cui sono utilizzati tassi fissi per i costi indiretti, tabelle standard per i costi unitari e importi forfettari, consisterà nelle verifiche seguenti:

1. verifica del metodo di calcolo per fissare i tassi fissi, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari, che dovranno essere fissati a priori ed essere giusti, equi e verificabili;
2. verifica della corretta applicazione del metodo fissato mediante l'esame degli output/risultati del progetto;
3. verifica in base al principio dei "costi effettivi" dei costi diretti (o dei relativi calcoli, qualora si ricorra alle opzioni semplificate in materia di costi per calcolarli) nel caso dei tassi fissi per i costi indiretti.

È importante rilevare che le opzioni semplificate in materia di costi mirano a ridurre l'onere inerente alla conservazione dei documenti giustificativi finanziari particolareggiati. Ciò non toglie l'obbligo di osservare appieno tutte le norme comunitarie e nazionali applicabili, quali pubblicità, appalto pubblico, pari opportunità, ambiente sostenibile, aiuti di Stato, ecc.

IV.4. ENTRATA IN VIGORE RETROATTIVA DELLE TABELLE STANDARD DI COSTI UNITARI E DEGLI IMPORTI FORFETTARI

Le disposizioni circa le tabelle standard di costi unitari e gli importi forfettari (e i costi indiretti basati su un tasso fisso per l'FESR) sono applicabili a decorrere dal 1° agosto 2006.

Questa facoltà di applicabilità retroattiva è stata offerta per garantire la certezza giuridica in merito all'ammissibilità della spesa per alcune operazioni per le quali si è già fatto ricorso a casi particolari di tabelle standard di costi unitari nel quadro dei sistemi nazionali.

Dal momento che il tasso fisso, gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari debbono essere definiti a priori, di massima potrebbe essere problematica un'applicazione retroattiva per operazioni che siano già state attuate in base ai costi effettivi. In effetti, una tale applicazione retroattiva comporterebbe in genere una revisione di tutti gli atti giuridici e l'apertura di tale possibilità a tutte le operazioni, se si vuole garantire un trattamento equo. Ciò comporterebbe

inoltre un carico di lavoro notevole per le autorità nazionali e per i beneficiari, con potenziali incoerenze tra i costi effettivi e le opzioni semplificate in materia di costi.

In ogni caso, qualora intendesse applicare retroattivamente le opzioni semplificate in materia di costi, l'autorità di gestione non dovrebbe farlo alla chiusura dell'operazione. Per questo motivo, come principio generale, la Commissione raccomanda vivamente di evitare l'utilizzazione retroattiva delle opzioni semplificate in materia di costi. Peraltro, nel caso di operazioni pluriannali, è possibile sistemare i conti e le relative attività dell'operazione dopo che una prima parte dell'operazione è stata realizzata e introdurre quindi l'opzione delle tabelle standard di costi unitari o degli importi forfettari per la parte/periodo restante dell'operazione. In casi del genere, per evitare che i costi del progetto vengano dichiarati due volte, il periodo per il quale sono dichiarati i costi effettivi dovrà essere chiaramente separato dal periodo per il quale i costi sono dichiarati in base alle opzioni semplificate in materia di costi.

IV.5. COMBINAZIONE DELLE OPZIONI

L'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 offrono la possibilità all'autorità di gestione di scegliere tra quattro opzioni per gestire le sovvenzioni cofinanziate da un programma FESR o FSE:

- (a) costi effettivi, inclusi costi diretti e indiretti,
- (b) costi indiretti calcolati in base ad un tasso fisso dei costi diretti
- (c) costi a tasso fisso calcolati utilizzando tabelle standard di costi unitari,
- (d) importi forfettari.

Onde evitare qualsiasi doppione di finanziamento della stessa spesa, le opzioni possono essere combinate soltanto nei casi seguenti:

- (1) esse devono riguardare diverse categorie di costi ammissibili,
- o (2) esse devono essere utilizzate per progetti diversi nella stessa operazione (per definizione, un'operazione è un progetto o un gruppo di progetti).

Caso 1: categorie diverse di costi ammissibili

Esempio di una sessione di formazione che combina:

- una tabella standard di costi unitari per la retribuzione dei formatori, ad esempio 450 euro / giorno;
- costi effettivi: affitto del locale = 800 euro / mese per 6 mesi
- un tasso fisso per i costi indiretti, ad esempio il 10% dei costi diretti.

Alla fine della formazione, ove siano giustificate le spese per 100 giornate di lavoro dei formatori, la sovvenzione sarà versata sulla base seguente:

Costi diretti:

retribuzioni dei formatori 100 giorni x 450 euro = 45000 euro

sala di formazione: 6 mesi x 800 euro = 4 800 euro

totale parziale dei costi diretti: 49 800 euro

Costi indiretti: 10% dei costi diretti=10% x 49 800 euro = 4 980 euro

Sovvenzione da versare: [45 000 euro + 4 800 euro] + 4 980 euro = **54 780 euro**

Nel caso appena illustrato sono interessate varie categorie di costi: retribuzione dei formatori, costi di affitto della sala, costi indiretti. Peraltro, al fine di verificare l'assenza di un duplice finanziamento, le autorità debbono accertarsi che la tabella standard di costi unitari non si riferisca ad alcun costo connesso all'affitto della sala o ad altri costi indiretti (retribuzione del personale amministrativo o del contabile, ad esempio). Inversamente, lo stesso vale per la definizione dei costi indiretti che non dovrebbero essere connessi ai costi coperti dalla tabella standard di costi unitari o dei costi effettivi dell'affitto della sala.

Ove esistano rischi di doppiopioni, l'autorità di gestione dovrà scegliere l'opzione più adeguata per sovvenzionare l'operazione in modo da evitare qualsiasi rischio di duplice finanziamento.

Dato che le tabelle standard di costi unitari o il tasso fisso per i costi indiretti dovranno essere verificabili, sarà possibile in qualsiasi momento controllare l'assenza di duplice finanziamento. Tuttavia, tale verifica dovrebbe essere effettuata a priori dall'autorità di gestione, in occasione della scelta dell'opzione di gestione.

Caso 2: finanziamento di progetti diversi nell'ambito della stessa operazione

Esempio di un'operazione in due fasi, che combina un progetto di formazione per giovani disoccupati, seguito da un seminario per potenziali datori di lavoro della regione. I costi connessi alla formazione potrebbero essere pagati in base a tabelle standard di costi unitari (ad esempio, 1 000 euro / giorno di formazione). Il seminario sarebbe pagato in base ad importi forfettari.

Dal momento che si tratta di due progetti diversi nell'ambito della stessa operazione, non si corre il rischio di un duplice finanziamento a patto che i costi di ciascun progetto siano chiaramente distinti.

Sotto il profilo dell'audit, nel caso di combinazione di opzioni, oltre ai controlli richiesti per i singoli tipi di "costi semplificati" descritti nei capitoli precedenti, l'audit dovrà verificare che le parti di un'operazione non siano state fatturate utilizzando più di un tipo di opzioni, il che comporterebbe una duplice dichiarazione dei costi.

IV.6. IMPATTO DELLE OPZIONI SEMPLIFICATE IN MATERIA DI COSTI SULLA CERTIFICAZIONE DELLA SPESA

Le opzioni semplificate in materia di costi modificano il concetto di spesa "pagata" dai beneficiari che deve essere certificata nella dichiarazione di spesa. Gli Stati membri avranno ancora la possibilità di effettuare pagamenti anticipati ai beneficiari oltre ai pagamenti provvisori o al pagamento finale, ma la definizione di cosa sia considerato un pagamento anticipato sarà diversa. Nel caso del tasso fisso per i costi indiretti, questi ultimi sono considerati come "pagati" in debita proporzione con i costi diretti: se il 50% dei costi diretti è pagato dai beneficiari, il 50% dei costi indiretti (in ogni caso non superiori al 20% dei costi diretti) possono essere considerati come pagati. Inversamente, ove il totale dei "costi indiretti" sia stato versato anticipatamente, senza che siano stati sostenuti i relativi costi diretti, essi dovranno essere ritenuti non ammissibili nella certificazione alla Commissione al momento della dichiarazione della spesa connessa, in quanto saranno considerati come pagamento anticipato al beneficiario.

Nel caso delle tabelle standard di costi unitari e degli importi forfettari non vi è alcuna "spesa pagata" nel senso ordinario. La "spesa pagata" sarà calcolata in base alle quantità dichiarate e

certificate e non ai pagamenti erogati ai beneficiari. Qualora le somme dovessero coincidere, la spesa da certificare alla Commissione sarà calcolata in base a quantità certificate e non ai pagamenti versati ai beneficiari. Ad esempio, i pagamenti ai beneficiari potrebbero essere effettuati su base mensile (1/10 della sovvenzione ogni mese per 9 mesi + pagamento finale) senza alcuna giustificazione delle quantità, eccetto che per il pagamento finale. Un sistema del genere dovrebbe essere ritenuto accettabile ma i pagamenti mensili sono considerati come anticipi e non vanno certificati alla Commissione (tranne nel caso degli aiuti di Stato alle condizioni dell'articolo 78, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006). Per dichiarare la spesa dell'operazione le autorità nazionali dovrebbero attendere il pagamento finale, per il quale le quantità sono certificate e verificate.

IV.7. DICHIARAZIONE DELLE AZIONI CHE RIENTRANO NELL'AMBITO DELL'ARTICOLO 34, PARAGRAFO 2, DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1083/2006 RELATIVAMENTE ALLE OPZIONI SEMPLIFICATE IN MATERIA DI COSTI

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1081/2006 e dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1080/2006 le azioni oggetto di "finanziamenti incrociati" dovranno applicare le norme di ammissibilità dell'altro fondo: dato che l'FESR e l'FSE hanno attualmente le stesse norme di ammissibilità per quanto concerne i costi semplificati, è possibile applicare le opzioni semplificate in materia di costi alle azioni oggetto di finanziamenti incrociati.

Più specificamente, per la norma "tasso fisso" per i costi indiretti nel caso di finanziamento incrociato, andranno applicati due tassi fissi ad ogni parte "FSE" e "FESR" dell'operazione. I tassi fissi FSE e FESR per operazioni analoghe saranno applicati rispettivamente alle parti FSE e FESR. È impossibile utilizzare una media dei due tassi in quanto la quota relativa di ogni parte potrà variare durante l'esecuzione. Qualora non esistesse alcun tasso per l'altro fondo per un tipo simile di operazione (ad esempio, perché la norma non è applicata per l'altro fondo o perché non ci sono operazioni simili finanziate dall'altro fondo), l'autorità di gestione deve decidere in merito al tasso applicabile conformemente ai principi giuridici generali (giustizia, equità, verificabilità).

L'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi richiede tuttavia agli Stati membri di rispettare il tetto del 10% per asse prioritario. L'importo oggetto di "finanziamento incrociato" dovrà essere valutato, operazione per operazione, in base ai dati utilizzati per definire le opzioni semplificate in materia di costi.

Se la tabella standard di 6 euro/ora x partecipante alla formazione include l'acquisto delle attrezzature per 0,50 euro/ora, l'importo oggetto di finanziamento incrociato sarà di 0,50 euro x numero di "ore x persona in formazione". Lo stesso principio si applica agli importi forfettari: se il progetto di bilancio particolareggiato include una serie di "spese a finanziamento incrociato" queste ultime saranno contabilizzate e verificate a parte. Ad esempio, nel quadro dell'importo forfettario di 20 000 euro finanziato da un programma operativo FSE, il tipo FESR di spesa rappresenta 5 000 euro. Al termine dell'operazione l'importo a finanziamento incrociato sarà l'importo definito a priori (20 000 euro di cui 5 000 euro di spesa di tipo FESR) oppure "zero" se la sovvenzione non è pagata. Il principio binario degli importi forfettari si applicherà anche alla spesa oggetto di finanziamento incrociato.

Nel caso del tasso fisso per i costi indiretti, l'importo a finanziamento incrociato sarà quello dei "costi diretti a finanziamento incrociato", più l'importo dei costi indiretti calcolati mediante il tasso fisso applicabile a tali "costi diretti a finanziamento incrociato". Ad esempio, nel quadro di un'operazione di 15 000 euro finanziata da un programma operativo FESR, i costi diretti "tipo FSE" rappresentano 3 000 euro e i costi indiretti sono calcolati come il 10% di costi diretti (300 euro). L'importo a finanziamento incrociato ammonterà a

3 300euro¹⁵. Se al termine dell'operazione i costi diretti saranno ridotti, l'importo a finanziamento incrociato sarà ridotto secondo la stessa formula.

IV.8. COMPATIBILITÀ DELLE OPZIONI SEMPLIFICATE IN MATERIA DI COSTI CON LE NORME IN MERITO AGLI AIUTI DI STATO

Le opzioni semplificate in materia di costi di cui all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 397/2009 e all'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009 dovranno essere applicate fatte salve le norme in merito agli aiuti di Stato quali, in particolare, quelle applicabili a regimi esenti dall'obbligo di notifica (ad esempio, aiuti concessi nell'ambito del regolamento (CE) n. 800/2008 - regolamento generale di esenzione per categoria). Analogamente, occorre tener conto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1998/2006 in merito all'aiuto "de minimis".

Prima di decidere circa l'applicazione dei costi semplificati a progetti da attuare attraverso regimi di aiuti di Stato, le autorità di gestione dovrebbero verificare l'ammissibilità della spesa alla quale si riferiscono i costi semplificati e la conformità ai tetti di aiuto, nonché valutare l'adeguatezza o meno, per un dato progetto, dei costi semplificati.

¹⁵ I costi diretti di "tipo FESR" rappresenteranno 9 750 euro e, con un tasso fisso del 20%, i costi indiretti a tasso fisso per questa parte ammonteranno a 1 950 euro.

Allegato: Disposizioni legislative applicabili
Articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006
modificato dal regolamento (CE) n. 396/2009

3. Le spese seguenti sono considerate ammissibili a un contributo del Fondo ai sensi del paragrafo 1, purché siano sostenute conformemente alle normative nazionali, comprese quelle in materia contabile, e alle condizioni specifiche sottoindicate:

...

b) nel caso di sovvenzioni:

i) i costi indiretti, dichiarati su base forfettaria, fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione;

ii) i costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato membro;

iii) importi forfettari destinati a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione.

Le opzioni di cui alla lettera b), punti i), ii) e iii), possono essere combinate unicamente se ciascuna di esse copre una diversa categoria di costi ammissibili o se sono utilizzate per diversi progetti relativi ad una stessa operazione.

I costi di cui al primo comma, lettera b), punti i), ii) e iii), sono stabiliti in anticipo sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile.

L'importo forfettario di cui alla lettera b), punto iii), non eccede la somma di 50 000 euro.

**Articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 modificato
dal regolamento (CE) n. 397/2009**

4. Nel caso di sovvenzioni, le spese seguenti sono considerate ammissibili a un contributo dell'FESR, purché siano sostenute conformemente alle normative nazionali, comprese quelle in materia contabile, e alle condizioni specifiche sottoindicate:

- i) i costi indiretti, dichiarati su base forfettaria, fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione;*
- ii) i costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato membro;*
- iii) importi forfettari destinati a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione.*

Le opzioni di cui ai punti i), ii) e iii), possono essere combinate unicamente se ciascuna di esse copre una diversa categoria di costi ammissibili o se sono utilizzate per diversi progetti relativi ad una stessa operazione. I costi di cui ai punti i), ii) e iii), sono stabiliti in anticipo sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile. L'importo forfettario di cui al punto iii) non eccede la somma di 50 000 euro."