*Opzioni di costi semplificati: il punto di vista degli auditor*

Intervento di Francisco Merchán Cantos, Audit Director presso DG EMPL

Mi concentrerò sulle opzioni di costi semplificati per il periodo 2014-2020, in particolare con una panoramica sulle ulteriori opportunità di miglioramento che la Commissione ha cercato di attuare nel nuovo periodo di programmazione. Abbiamo promosso con enfasi le opzioni di costi semplificati in un contesto di semplificazione generale, per dare più opzioni e ampliare il menù di semplificazione a vostra disposizione. Inoltre, nel periodo 2007-2013 abbiamo individuato tra i maggiori ostacoli a una più completa implementazione delle opzioni di costi semplificati quello della mancanza di una vera e propria certezza giuridica, in Italia come anche in altri Stati membri. Ci sono sempre stati dubbi in proposito: questa semplificazione sembra auspicabile, ma che succede quando arrivano gli auditor per verificare il metodo impiegato, i dati, il modo in cui si è implementata la semplificazione? Da qui il forte senso d'incertezza che ha spinto molte autorità di gestione, in tutta Europa e in una varietà di casi, ad astenersi dall'adottare la semplificazione, a rimandarla in attesa che si chiarisca quale approccio di audit ne conseguirà.

Il messaggio che vi porto è che la Commissione promuove con enfasi il ricorso alla semplificazione. Per questo motivo, in collaborazione con i colleghi della DG Regio e delle unità geografiche, ci siamo davvero impegnati ad apportare migliorie ai regolamenti per il periodo 2014-2020, al Regolamento sulle disposizioni comuni in generale ed al regolamento FSE, per abbattere le barriere e rendere disponibile un numero maggiore di opzioni, per rendere la semplificazione più flessibile, per chiarire il ruolo degli auditor, per favorire la certezza giuridica ed eliminare quel senso d'incertezza che accompagna l'uso della semplificazione.

La mia presentazione si articola in quattro sezioni. La prima è una panoramica sulle opzioni di costi semplificati per il periodo 2014-2020 nel quadro degli articoli 67 e 68 del Regolamento sulle disposizioni comuni, e sul nostro approccio di audit, in modo che non abbiate sorprese in occasione degli audit per la verifica dell'implementazione delle opzioni di costo semplificate. In questa prima parte vi darò anche una veloce panoramica di due altre novità del periodo 2014-2020: i cosiddetti "piani d'azione congiunti" e l'articolo 14.1 del Regolamento FSE, che costituisce una miglioria rispetto al periodo di programmazione precedente. Il motivo principale per cui si dovrebbero usare le opzioni di costi semplificati è che riducono il carico amministrativo sia per i beneficiari, sia per autorità di gestione, sia per le autorità di audit, agevolando e semplificando i processi di audit, di verifica e di gestione, riducendo di conseguenza l'incidenza degli errori e consentendo a tutti di concentrarsi davvero sugli obiettivi e sulla qualità dei risultati e dei prodotti finali.

L'utilizzo delle opzioni di costi semplificati rappresenta una reale riduzione del tasso d'errore, come mostrano i controlli condotti dalla Corte dei conti europea sul 2012 e sul 2013 in tutta Europa. Per il 2012, la Corte dei conti ha sottoposto ad audit un certo numero di programmi operativi. Per il 57% di questi programmi operativi gli Stati membri hanno utilizzato opzioni di costi semplificati: ciò significa che il 24% delle operazioni selezionate a campione dalla Corte dei conti europea ha utilizzato opzioni di costi semplificati, cioè costi standard, tassi forfettari e importi forfettari. I dati del 2013 sono analoghi: il 58% dei programmi operativi e il 18% delle transazioni esaminati dalla Corte dei conti europea hanno utilizzato opzioni di costi semplificati. Sono percentuali significative. In generale, negli ultimi tre anni la percentuale media delle operazioni con opzioni di costi semplificati esaminate dalla Corte dei conti europea è del 20%. È una buona notizia perché i risultati sono stati sempre positivi, senza eccezione: non sono stati individuati errori di sorta, in nessuna delle operazioni implementate con ricorso alle opzioni di costi semplificati. Si tratta di risultati rassicuranti e uniformemente diffusi in tutta Europa, e naturalmente i risultati degli audit condotti dalla Commissione sono analoghi. Tutto questo grazie alla forte enfasi con cui, sotto vari aspetti, abbiamo sollecitato gli Stati membri ad abbracciare la semplificazione ed a mantenerla anche nel futuro.

Per quanto concerne il periodo 2014-2020, il periodo si apre in un'atmosfera di forte miglioramento, come dimostra la quantità delle opzioni disponibili.

Per esempio, ai sensi degli articoli 67 e 68 del Regolamento sulle disposizioni comuni, si può ricorrere ai finanziamenti a tasso forfettario non solo per i costi indiretti, come nel periodo di programmazione precedente, ma anche per alcuni costi diretti. Vi sono miglioramenti anche in termini di utilizzo dei costi standard e degli importi forfettari e vorrei illustrarvene alcuni.

Come ho detto, la gamma delle opzioni si è ampliata significativamente. Nel periodo 2007-2013 l'autorità di gestione ha potuto sviluppare concretamente una propria metodologia per i tassi forfettari per i costi indiretti, i costi standard e gli importi forfettari, sempre sulla base di un metodo equo e verificabile e sulla base dei dati storici e queste possibilità valgono anche per il 2014-2020, ma tutti sentiamo incombere l'incertezza. Alcuni Stati membri (e anche alcune autorità di gestione) hanno attribuito tale situazione alla valutazione *ex ante* condotta dalle autorità di gestione sulla base di dati suscettibili di contestazione, e hanno chiesto un livello di certezza maggiore per sentirsi più sicuri nell'utilizzo pratico delle opzioni di costi semplificati.

Nel periodo 2014-2020 il menù è stato pertanto arricchito di ulteriori opzioni, in numero davvero consistente. La prima contempla la possibilità di usare i regimi UE già in essere, per esempio quello di *Horizon 2020*, che ora si può applicare a operazioni o beneficiari di tipo analogo. Si possono anche applicare regimi nazionali, interamente finanziati prima da fondi nazionali, se del caso. Ancora, per operazioni o beneficiari di tipo analogo, gli stessi regimi si possono applicare, *mutatis mutandis*, a fondi o operazioni finanziati dai fondi strutturali. Si possono anche impiegare tassi e metodi specifici derivati dal Regolamento sulle disposizioni comuni o dai regolamenti specifici dei vari fondi, in questo caso del Fondo sociale europeo. A questo già ricco menù abbiamo infine aggiunto la possibilità di utilizzare una bozza di budget per il Fondo sociale europeo, per operazioni in cui il contributo pubblico sia inferiore ai 100.000 euro. Come potete vedere, ciò che abbiamo tentato di fare, in sostanza, è ampliare in modo significativo il menù delle opzioni per consentirvi maggiore flessibilità e darvi la possibilità di scegliere le opzioni più adatte alle vostre operazioni e, al contempo, darvi maggiore certezza sul loro utilizzo nel futuro.

A tal proposito, la possibilità di sviluppare un vostro proprio metodo utilizzando i vostri dati rimane anche nel periodo 2014-2020. Si tratta di una metodologia sviluppata *ex ante*, basata su dati equi e verificabili, di fatto sui dati statistici o storici da voi stessi raccolti. Proprio come nel periodo 2007-2013, potete continuare a fare uso di quei dati per il periodo 2014-2020. In questo modo assicuriamo continuità. Ciò detto, il rischio potenziale insito nell'uso di questa opzione è che il metodo in sé, i dati usati per il calcolo degli importi (tassi forfettari o costi standard) possono essere contestati o, com'è ovvio, sottoposti ad audit. Pertanto, se la metodologia non è corretta o i dati storici non sono pertinenti, oppure se i risultati non sono calcolati nel modo giusto, resta la possibilità di contestazione da parte degli auditor. Certo, ad oggi l'esperienza è stata abbastanza positiva e in sede di audit non si sono rilevate grosse criticità. Ora, per quanto concerne gli ostacoli alla vostra necessità di sviluppare un vostro proprio metodo e di applicare i vostri tassi forfettari o usare i vostri costi standard, si sono apportate significative migliorie ai Regolamenti vigenti per il periodo 2014-2020, proprio per eliminare questa barriera. Per esempio, l'articolo 68 del Regolamento sulle disposizioni comuni già consente, per i costi indiretti, un tasso forfettario pari fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale: non dovete giustificare quel 15%, potete semplicemente usarlo senza necessità di ulteriore analisi, di ulteriori considerazioni, senza dover sviluppare ulteriormente il vostro metodo, senza bisogno di raccogliere dati a giustificazione di quel tasso.

Questo vale anche per il calcolo dei tassi orari. In passato si discuteva molto sulla base del calcolo, che ora è definita nell'articolo 68 del Regolamento sulle disposizioni comuni, che indica in 1720 il numero delle ore annue da considerare ai fini del calcolo del tasso orario: basta discussioni e fine dell'incertezza. Il tasso è stato definito, non vi resta che usarlo.

Si pensi anche all'articolo 14.2 del Regolamento FSE che ammette un tasso forfettario fino al 40% dei costi diretti ammissibili per il personale, a copertura degli altri costi ammissibili, sia diretti sia indiretti. Non serve giustificare il metodo né la percentuale: semplicemente, applicate quella indicata dal Regolamento. E lo stesso vale anche per la cooperazione territoriale europea (CTE).

Stiamo parlando di semplificazione, di rimuovere le barriere e cancellare l'incertezza, di aumentare le opzioni, naturalmente rispettando i requisiti che gli auditor sono tenuti a verificare. Innanzitutto, le opzioni di costi semplificati si possono usare nel quadro di sovvenzioni o forme di assistenza rimborsabile, ma non per operazioni o progetti interamente esternalizzati, anche mediante appalto pubblico. Si tratta di una differenza chiara che resta valida anche per il corrente periodo di programmazione.

Dovete inoltre assicurarvi che le operazioni siano implementate in conformità con le norme vigenti, cioè, in questo caso, con le leggi nazionali e le norme UE di ammissibilità, ma anche le norme sull'appalto pubblico, se parte dell'operazione è implementata mediante appalto pubblico, o le norme sugli aiuti di Stato. E tutto ciò può ancora essere oggetto di audit.

Qual è dunque l'approccio che intendiamo dare agli audit sulle operazioni implementate con opzioni di costi semplificati?

Innanzitutto, secondo la nostra esperienza del periodo 2007-2013, alcune autorità di gestione hanno in genere paura degli auditor e lamentano dei punti di forte esposizione. Mi sembra che Louis Vervloet abbia ricordato come le autorità di gestione si sentissero sempre molto esposte durante gli audit, temendo che gli auditor potessero avere un approccio e una visione diversa dalla loro. Credo che in realtà, in alcuni casi, la Corte dei conti europea, nel corso dei suoi audit, sia stata tentata di e abbia effettivamente chiesto alle autorità di gestione e ai beneficiari di fornire prova dell'avvenuta comparazione tra le opzioni di costi semplificati impiegate e i costi reali dell'operazione, cosa che, tuttavia, vanifica completamente i vantaggi della semplificazione. Quindi le autorità di gestione vorrebbero chiedere agli auditor di chiarire l'approccio che seguiranno negli audit. Ebbene, il nostro approccio di audit è molto chiaro e deve essere pienamente allineato con gli obiettivi di semplificazione, altrimenti la renderà completamente vana. Questo significa che se la spesa è calcolata sulla base degli output o dei risultati per i costi unitari o gli importi forfettari, oppure i costi indiretti sono calcolati sulla base dei costi diretti, se utilizzate un tasso forfettario, allora la spesa calcolata sarà automaticamente ammissibile. Non ha pertanto senso tentare di comparare quella spesa ai reali costi effettivi, e l'auditor che vi chiedesse di farlo mancherebbe completamente il proprio obiettivo. Possiamo dunque dire che ciò non accadrà nel nostro caso, almeno non finché gli auditor saranno quelli della Commissione. Non possiamo invece esprimerci per quanto concerne la Corte dei conti europea e gli auditor nazionali. Tutto ciò che abbiamo fatto in merito è condividere con loro il nostro approccio e dire che non vi è assolutamente alcun motivo né vi è alcuna utilità nel comparare i costi calcolati sulla base delle opzioni di costi semplificati con i costi reali. Questo svilirebbe completamente lo scopo prefisso, perché non è possibile che la Commissione e la Corte dei conti europea si adoperino a promuovere l'uso della semplificazione e, una volta implementatala, chiedano la comparazione con i costi effettivi. Questo significa affondare la semplificazione. L'approccio di audit deve pertanto riconoscere la piena ammissibilità dei costi calcolati mediante le opzioni di costo semplificate. Non vi è necessità né ragione alcuna per procedere alla comparazione con i costi effettivi.

Fondamentalmente questo, senza scendere nei dettagli o nei tecnicismi, significa che quando veniamo a condurre un audit su un'operazione o sul programma operativo di cui siete responsabili, operiamo su due livelli. Presso l'autorità di gestione verifichiamo l'eventuale metodo sviluppato, perché se vi limitate ad applicare i tassi forfettari previsti dal regolamento non servono verifiche sul metodo. Diversamente, se avete scelto di applicare un metodo particolare, sulla base dell'esperienza del periodo 2007-2013 o sulla base delle opzioni previste dai Regolamenti per il periodo 2014-2020, procederemo a verificare il vostro metodo, cioè la sua equità e verificabilità, l'adeguatezza della documentazione di supporto, dei dati storici e dei dati statistici. Sarà un vero e proprio *vis-à-vis* con l'autorità di gestione, incentrato sulla metodologia. Presso il beneficiario, invece, ci concentriamo sull'effettiva applicazione del metodo e non vi chiederemo mai i costi effettivi per compararli con le opzioni di costi semplificati.

Questo è l'approccio dell'audit, questa la pista di controllo da seguire a livello delle autorità di gestione e degli organismi intermedi. Ciò implica che la responsabilità della messa in disponibilità dei documenti di supporto che motivano la scelta del metodo è in capo all'autorità di gestione o all'organismo intermedio; spetta dunque a loro assicurarsi di avere a disposizione le necessarie piste di controllo. Al livello del beneficiario, ci si concentra fondamentalmente sull'eventuale utilizzo di importi forfettari o dei costi standard, sugli output, le risorse e i prodotti per cui le spese sono state sostenute, o sull'eventuale impiego di tassi forfettari e quindi sugli effettivi costi diretti cui si sono applicati detti tassi ai fini dell'imputazione a costi indiretti. I documenti da fornire sono quelli elencati nell'articolo 140 del Regolamento sulle disposizioni communi, di fatto per i due o tre anni successivi al 31 dicembre dell'anno di presentazione dei conti, secondo i casi. Per quanto concerne le operazioni, come già detto ci si concentrerà fondamentalmente sulla corretta implementazione del metodo e non si procederà a interrogare il beneficiario sul metodo in sé, né sui risultanti costi standard, né sui tassi forfettari applicati. Non è una questione tra l'auditor e il beneficiario, è piuttosto una questione che riguarda l'autorità di gestione. Il beneficiario deve, infatti, disporre delle prove o della documentazione in relazione all'output utilizzato per l'implementazione di opzioni di costi semplificati. E ancora, come già detto, controlleremo la conformità con le norme di ammissibilità, nazionali o europee, o con le norme sugli appalti pubblici o quelle sugli aiuti di Stato.

Le opzioni di costi semplificati non possono utilizzarsi se l'operazione è interamente esternalizzata tramite appalto pubblico; diversamente, se l'appalto copre solo alcuni aspetti specifici dell'operazione, rimane la possibilità di utilizzare le opzioni di costi semplificati, e allora procederemo a verificare la conformità di quella parte dell'operazione implementata attraverso appalto con le norme in materia di appalti pubblici. Per quanto concerne il regolamento sugli aiuti di Stato, viene spesso trascurato ma si applica anche al Fondo sociale europeo; in questi casi controlleremo la conformità con le norme *de minimis* o con il Regolamento generale di esenzione per categoria, che si applica anche al Fondo sociale europeo, in termini di intensità massima o di soglie di notifica, dove si può vedere, come per esempio nel Regolamento generale di esenzione per categoria, che vi sono disposizioni specifiche sugli aiuti alla formazione o all'occupazione, individuando in modo specifico l'intensità massima consentita delle soglie di notifica sopra cui l'aiuto dovrà essere sottoposto alla Commissione per approvazione. Se fattibile, gli auditor procederanno anche a questa verifica.

In termini di buone prassi, la guida pubblicata dalla Commissione tratta ampiamente la questione dell'utilizzo delle opzioni di costi semplificati. Innanzitutto è necessario un collegamento diretto e chiaramente giustificabile tra l'operazione e i risultati o prodotti scelti. Sarebbe in effetti un peccato, ora che stiamo semplificando la base di costo della spesa, se vi fossero difficoltà nel giustificare, a livello di rendicontazione o aggiornamento, le attività o il loro output. L'ideale sarebbe dunque scegliere prodotti specifici di semplice giustificazione e mantenimento, ai fini della rendicontazione, nel corso del tempo. La necessità di assicurare un equilibrio economico significa, in alcuni casi e in particolare per gli importi forfettari, che il pagamento tende a essere digitale. Si riceve il pagamento solo se si conseguono i risultati e si realizzano i prodotti attesi. L'equilibrio economico implica la necessità di ridurre il rischio gravante sul beneficiario. Le opzioni di costi semplificati possono essere strutturate in modo da ridurre al minimo il rischio di perdere l'intera somma in caso di conseguimento solo parziale dei risultati prefissi. Lo stesso vale per la "scrematura" dei partecipanti. Avendo partecipato a una discreta quantità di seminari sulla semplificazione, ritengo che il rischio di "scrematura" dei partecipanti paventato dalle autorità di gestione consiste nel fatto che, se il processo dipende interamente dal conseguimento dei risultati, si è naturalmente tentati di utilizzare solo i partecipanti migliori, cosa che tuttavia svilirebbe lo scopo di aiutare quei partecipanti che potrebbero avere maggiore bisogno di supporto perché si prefiggono risultati più difficili da conseguire. L'equilibrio è pertanto indispensabile. Serve una definizione chiara, senza sovrapposizioni tra i concetti di costo indiretto e costo diretto, anche per evitare successive discussioni sulla duplicazione dei fondi o sul doppio finanziamento. Infine, si consideri la questione dell'adattamento: le opzioni di costi semplificati sono sempre definite con riferimento a un determinato periodo temporale, e potrebbe essere necessario definire anche dei criteri per il loro adattamento, per esempio sulla base dell'inflazione futura.

Queste sono, in breve, le buone prassi date nella guida della Commissione.

Ora, molto rapidamente, vi presenterò alcune delle novità per il periodo 2014-2020 per quanto concerne i piani d'azione congiunti e l'articolo 14.1 del Regolamento del Fondo sociale europeo. In breve il piano d'azione congiunto è un'operazione completamente incentrata sui risultati. Il rimborso dell'operazione è dunque interamente basato sulle opzioni di costi semplificati, sia per gli importi forfettari sia per i costi unitari standard. In questo caso la difficoltà sta nel fatto che il piano d'azione congiunto è presentato a un ente di diritto, con esposizione della logica dell'intervento e delle opzioni di costi semplificati, ed è quindi sottoposto all'approvazione della Commissione. La decisione della Commissione, una volta adottata, definisce i prodotti dei vari progetti e le opzioni di costi semplificati da utilizzare come base del rimborso. Una volta approvato, pertanto, il piano d'azione congiunto offre certezza, perché la decisione della Commissione ne ha definito tutti gli aspetti e non può esservi contestazione da parte degli auditor della Commissione né da parte della Corte dei conti europea. La decisione della Commissione definisce in modo completo i prodotti, gli obiettivi e le opzioni di costo semplificate da utilizzare. Il piano d'azione congiunto è pertanto uno strumento che offre certezze alle autorità di gestione.

Per quanto concerne i requisiti di base, i piani d'azione congiunti possono implementarsi combinando diversi programmi operativi o addirittura combinando fondi diversi. Uno dei requisiti è che il beneficiario sia un ente di diritto pubblico, per il quale vigono determinate soglie. Per un normale piano d'azione congiunto, la soglia minima è 10 milioni di euro o il 20% del programma operativo, se inferiore ai 10 milioni. I Regolamenti ammettono un'eccezione, dando la possibilità di continuare a usare un piano d'azione congiunto pilota per un massimo di 5 milioni di euro, al fine di verificarne il funzionamento concreto. Infine, non ci sono soglie per l'utilizzo di piani d'azione congiunti finalizzati all'occupazione giovanile. Un ulteriore vantaggio è che potete utilizzare piani d'azione congiunti anche per progetti o operazioni interamente esternalizzati. E poiché il rimborso del piano d'azione congiunto è interamente legato al conseguimento dei risultati e dei target intermedi (*milestone*) come definiti dalla Commissione nella sua decisione, abbiamo deciso di consentire ulteriore flessibilità sui *milestone* e sugli obiettivi, e infatti il Regolamento vi consente un'ulteriore flessibilità del 10%, per cui l'eventuale superamento dei risultati in una delle operazioni può compensarsi con un difetto di conseguimento fino al 10% in altri progetti della medesima operazione. Questo consente una certa flessibilità consentendo al contempo di non perdere il denaro assegnato al piano d'azione congiunto. In ogni caso, i fondi eventualmente rimanenti al completamento dell'implementazione del piano d'azione congiunto non si perdono, ma possono essere devoluti ad altri fini, sempre nel contesto del programma operativo. I piani d'azione congiunti possono essere utilizzati anche per progetti interamente esternalizzati, il che costituisce una differenza significativa rispetto alle opzioni di costo semplificate di cui all'articolo 67 del Regolamento sulle disposizioni comuni. Il piano d'azione congiunto è pertanto uno strumento molto potente e completamente nuovo, staremo a vedere come viene accolto e utilizzato dalle autorità di gestione, ma qualunque cosa accada non c'è dubbio che si tratti di uno strumento davvero potente e importante, destinato a progetti di carattere maggiore. Vi parlavo di un minimo di 10 milioni di euro o del 20% del programma operativo: di fatto, è uno strumento comodamente dimensionabile.

Veniamo infine all'articolo 14.1 del Regolamento del Fondo sociale europeo, che abbiamo provato a semplificare al massimo al fine di dare certezze sia alle autorità di gestione sia ai beneficiari. L'articolo 14.1 definisce gli importi forfettari o costi standard da utilizzarsi tra l'autorità di gestione e la Commissione, a prescindere dagli accordi finanziari in essere tra l'autorità di gestione e il beneficiario finale. Si definisce la base di rimborso da applicare ai rapporti tra la Commissione e l'autorità di gestione, nel rispetto, come anche nei rapporti tra l'autorità di gestione e il beneficiario, degli accordi tra le parti, il tutto sulla base di un atto delegato. Questo significa che è necessaria l'approvazione *ex ante* della Commissione, al contrario di quanto avviene per delle opzioni di costi semplificati di cui all'articolo 67, che devono essere sottoposte per approvazione e possono anche essere successivamente sottoposte ad audit da parte della Commissione. Con l'articolo 14.1, invece, le opzioni di costi semplificati sono approvate *ex ante* con un atto delegato della Commissione, per aumentare il grado di certezza, e si possono usare anche per operazioni esternalizzate mediante appalto al 100%, e decade il limite di 100.000 euro stabilito dall'articolo 67 per gli importi forfettari. È uno strumento potente, che, una volta adottato dalla Commissione, darà all'autorità di gestione piena certezza in merito all'utilizzo degli importi forfettari o dei costi standard.

Questa è una breve panoramica delle principali migliorie apportate, delle maggiori novità e del nostro profondo impegno a darvi maggiore flessibilità, più opzioni e più certezze, e di chiarire il nuovo approccio di audit della Commissione e, forse, anche dei colleghi delle autorità di audit della Corte dei conti europea: abbiamo condiviso questo approccio anche con loro e, almeno per il momento, hanno accettato di applicarlo.