

Opzioni semplificate in materia di costi nel Leader 2014-2020

Analisi, riflessioni e proposte

Giugno, 2021



RETERURALE
NAZIONALE
20142020

OPZIONI SEMPLIFICATE IN MATERIA DI COSTI NEL LEADER 2014-2020

Analisi, riflessioni e proposte

Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20
Piano di azione triennale 2021-2023
Scheda progetto Ente 19.1 "Rete LEADER"

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: PAOLO AMMASSARI

Responsabile scientifico: RAFFAELLA DI NAPOLI

A cura di: FABIO MUSCAS, EMILIA REDA, GABRIELLA RICCIARDI

Autori: FABIO MUSCAS, EMILIA REDA, GABRIELLA RICCIARDI

Il paragrafo 2.2.b.1 è stato redatto con il contributo di BARBARA ATTILI (Regione Emilia-Romagna).

Il paragrafo 2.2.b.2 è stato redatto con il contributo di SARA PONTONI (Regione Friuli-Venezia Giulia).

Il paragrafo 2.2.b.3 è stato redatto con il contributo dei MARCO CAPURRO e GIOVANNI CERESA (Regione Liguria).

Il capitolo 2.4 è stato redatto da GIUSEPPE GARGANO

Elaborazione dati e cartografie: STEFANO TOMASSINI

Supporto editoriale: MARTA STRIANO, ANNA LAPOLI

Impaginazione e grafica: FABIO LAPIANA

Revisori: GIANLUCA GIORGI, STANISLAO LEPRI, MICHELE CARONE

Data: Giugno 2021

ISBN: 9788833851310

Si ringraziano le Autorità di Gestione dei PSR 2014-2020, i referenti regionali della misura 19 e i componenti del Gruppo di lavoro Leader e OCS del Laboratorio collaborativo "Semplificare Leader" per le informazioni e i contributi forniti.

2.3.b.4	<i>Opzioni di costi semplificati in Finlandia: esperienze sull'attuazione dell'opzione del tasso forfettario - Finlandia</i>	57
2.3.b.5	<i>Utilizzo di costi standard e somme forfettarie - Austria</i>	58
2.4	La rendicontazione dei costi del personale negli altri Programmi/progetti finanziati dai Fondi SIE: il caso dei progetti di Cooperazione Territoriale Europea - INTERREG	58
	Conclusioni	61
Allegato 1	Quadro sinottico delle OSC applicate nei PSR 2014-2020 regionali	65
Allegato 2	Utilizzo delle OSC per le sottomisure FEASR e per tipologia	67
	Principali riferimenti normativi	69
	Bibliografia	71
	Sitografia	73

ACRONIMI

AdG: Autorità di Gestione dei programmi finanziati dai Fondi europei

AMIF: Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione

CE: Comunità Europea (denominazione assunta dalla Comunità Economica Europea per effetto del Trattato di Maastricht del 1992; con l'adozione del Trattato di Lisbona del 01/12/2009, è stata assorbita dall'Unione europea)

CLLD: Community Led Local Development

CS: Costi Standard

DAM: Disposizioni Attuative di Misura

ERASMUS: European Community Action Scheme for the Mobility of University Students

ETC (CTE): European Territorial Cooperation (Cooperazione Territoriale Europea)

FC: Fondo di Coesione

FEAMP: Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca

FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

FSE: Fondo Sociale Europeo

FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

GAL: Gruppo di Azione Locale

GO: Gruppi Operativi del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI)

ISF: Fondo Sicurezza Interna

LEADER: Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

OSC: Opzioni Semplificate in materia di Costi

ONG: Organizzazione Non Governativa

PAL (o PSL): Piano di Azione Locale (o Piani di Sviluppo Locale)

PSR: Programma di Sviluppo Rurale

RDC: Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE

SF: Somme Forfettarie

SIE: Fondi Strutturali e di Investimento Europei

SSLTP: Strategie di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo

TF: (Finanziamenti a) Tasso Forfettario

UCS: Unità di Costi Unitari (o Tabelle standard di costi unitari)

UE: Unione Europea

GLOSSARIO

Costi diretti: i costi diretti sono i costi direttamente legati a una singola attività laddove il legame con tale singola attività può essere dimostrato (ad esempio attraverso la registrazione diretta dei tempi) (cfr. Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) - Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) - EGESIF_14-0017).

Costi indiretti: i costi indiretti sono di solito costi che non sono o non possono essere collegati direttamente a un'attività specifica. Tali costi comprendono di norma le spese amministrative per cui è difficile determinare esattamente l'importo attribuibile a un'attività specifica (si tratta di solito di spese amministrative/per il personale come: costi gestionali, spese di assunzione, costi per il contabile o il personale di pulizia, ecc.; bollette telefoniche, dell'acqua o dell'elettricità, ecc.) (cfr. Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) - Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) - EGESIF_14-0017).

Costi per il personale: sono i costi derivanti da un accordo tra il datore di lavoro e il lavoratore o da contratti di prestazione di servizi per il personale esterno (a patto che tali costi siano chiaramente identificabili) e comprendono: le retribuzioni totali, incluse le retribuzioni in natura, in linea con i contratti collettivi, versate al personale a compenso del lavoro prestato in relazione all'operazione; le tasse e i contributi previdenziali a carico dei lavoratori; gli oneri sociali volontari e obbligatori che incombono sul datore di lavoro (cfr. Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) - Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) - EGESIF_14-0017).

Finanziamenti a tasso forfettario: di cui all'art. 67, par. 1, lett. d) del Reg. (UE) n. 1303/2013, prevedono che la specifica categoria di costi ammissibili sia calcolata in anticipo, applicando una determinata percentuale ad una o più categorie di costi ammissibili. Questo metodo può essere usato per calcolare i costi indiretti o altri tipi di costi, come ad esempio le spese di progettazione; la forma più utilizzata di finanziamenti a tasso forfettario riguarda il calcolo dei costi indiretti, secondo le modalità di cui all'art 68, par.1, del Reg. (UE) n. 1303/2013.

Gruppo di azione locale: partenariato pubblico-privato che, ai sensi dell'art. 34 del Reg. (UE) n. 1303/2013, elabora e attua le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Opzioni semplificate di costo: ai sensi di quanto previsto dall'art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013, consentono di calcolare la spesa ammissibile sulla base di un finanziamento a tasso forfettario, di tabelle standard di costi unitari e di importi forfettari, e quindi si pongono come alternative al calcolo basato sui costi reali, in quanto consentono di ridurre la probabilità di errori e gli oneri amministrativi che incombono sui promotori dei progetti.

Piano di azione locale (o Piano di sviluppo locale): ai sensi dell'art. 33, par. 1, lett. e) del Reg. (UE) n. 1303/2013, è il piano di azione che, inserito all'interno della Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo del GAL, ne traduce gli obiettivi in azioni concrete.

Prezzario (regionale): è uno strumento operativo previsto dalla normativa vigente in materia di lavori pubblici (art. 23, comma 16, del Codice degli appalti pubblici), che offre un supporto per la quantificazione dei costi degli interventi delle opere pubbliche, utile per il calcolo finale della base d'asta. Il suo utilizzo consente la definizione di una stima a base d'asta congrua ed omogenea nelle diverse zone territoriali coinvolte.

Programma di sviluppo rurale: è lo strumento operativo di programmazione e finanziamento per gli interventi nei settori agricolo, forestale e rurale sul territorio regionale di cui all'art. 6, par. 1, del Reg. (UE) n. 1305/2013.

Somme forfettarie: di cui all'art. 67, par. 1, lett. c) del Reg. (UE) n. 1303/2013, comportano che la totalità o parte delle spese ammissibili venga rimborsata sulla base di una somma prestabilita; le somme forfettarie possono comprendere importi di spesa riferibili a diverse variabili di spesa riunite in un'unica somma, alla quale corrisponde un importo predefinito; sono da considerare come "un sistema binario: se le attività sono consegnate nella loro interezza, l'importo prestabilito è pagato, altrimenti non vi è alcun pagamento" (cfr. Rete Rurale Nazionale (2021). *Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020*).

Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo: è un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali, che contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione Europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, concepito ed eseguito da un gruppo di azione locale (cfr. art. 2, Reg. (UE) n. 1303/2013).

Tabelle standard di costi unitari (detti anche "Unità di Costi Unitari"): di cui all'art. 67, par. 1, lett. b) del Reg. (UE) n. 1303/2013, prevedono che le spese ammissibili siano calcolate sulla base di attività quantificabili, di realizzazioni e di risultati moltiplicati per un costo unitario definito in anticipo. La tabella standard di costi unitari è particolarmente adatta a spese riferite ad ore di lavoro o altre analoghe quantità fisiche facilmente misurabili.

PREMESSA

Le Strategie di Sviluppo locale di Tipo Partecipativo (SSLTP) dei Gruppi di Azione Locale (GAL) rappresentano un valido strumento per contribuire a contrastare gli effetti della crisi economica che generalmente investe in misura maggiore le zone rurali, ulteriormente aggravata dall'emergenza sanitaria Covid-19 del 2020. Per assicurare un'efficace gestione di Leader e garantire adeguati livelli di performance, a livello procedurale e temporale, è necessario semplificare il più possibile i meccanismi di attuazione connessi alla realizzazione dei progetti e alla spendita delle risorse sulla misura 19 (Leader-CLLD).

Il presente documento riporta i risultati di un'attività di analisi condotta nell'ambito della scheda 19.1 "Rete Leader" del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020, al fine di individuare soluzioni capaci di favorire una maggiore semplificazione amministrativa e burocratica nell'attuazione e, in particolare, nella rendicontazione delle spese effettuate nell'ambito della misura 19 - Leader/CLLD.

L'analisi, avviata all'inizio del 2020, si è arricchita nel tempo di ulteriori elementi di approfondimento e riflessione segnalati ed emersi nel corso dei laboratori collaborativi sull'"Uso dei costi semplificati nel Leader" organizzati dalla Rete Leader per favorire la sua semplificazione¹.

Questo documento, suddiviso in due parti, propone esempi, spunti di riflessione e approfondimenti tecnici utili per l'individuazione di soluzioni efficaci e facilmente replicabili dai diversi attori di Leader, validi anche come base di ragionamento per la futura programmazione.

La prima parte presenta un quadro informativo generale e sintetico sulla gestione e attuazione di Leader in Italia e riporta i principali dati che caratterizzano l'attuazione della misura 19 nel periodo di programmazione 2014-2020. Fornisce, poi, informazioni di dettaglio sulle misure e sottomisure maggiormente utilizzate dai GAL attraverso l'attuazione della sottomisura 19.2 "Sostegno all'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo" dei PSR regionali.

La seconda parte si concentra sull'analisi dei meccanismi di semplificazione collegati all'utilizzo dei costi semplificati, prendendo spunto da quanto già sperimentato nell'attuale e nelle passate programmazioni di Leader. Questa parte illustra le opportunità connesse all'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi (OSC), presentando sinteticamente l'evoluzione normativa

1. Per approfondimenti sui risultati dei laboratori "Semplificazione Leader" è possibile consultare la pagina internet: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21420>

a livello europeo e il quadro delle misure e sottomisure dei PSR italiani in cui è previsto il loro utilizzo. Al fine di iniziare a fornire delle risposte pratiche per l'applicazione dei costi semplificati, il documento riporta anche alcuni esempi di utilizzo di OSC da parte delle Autorità di Gestione (AdG) dei PSR italiani e di altri Paesi dell'UE.

Le conclusioni, infine, propongono alcune riflessioni che, in linea con gli orientamenti della Commissione europea, con le considerazioni formulate nel corso degli ultimi anni dalla Corte dei Conti europea e con i risultati dei laboratori collaborativi "Semplificare Leader" organizzati dalla RRN-Rete Leader, suggeriscono un maggiore utilizzo nell'ambito del Leader e delle sottomisure del PSR più utilizzate dai GAL di soluzioni che, collegate strettamente ai risultati, siano capaci di ridurre il tasso di errore in fase di rendicontazione della spesa, semplificare e velocizzare le procedure amministrative, a vantaggio sia dei beneficiari degli interventi che della Pubblica Amministrazione.

1.1 Leader in pillole

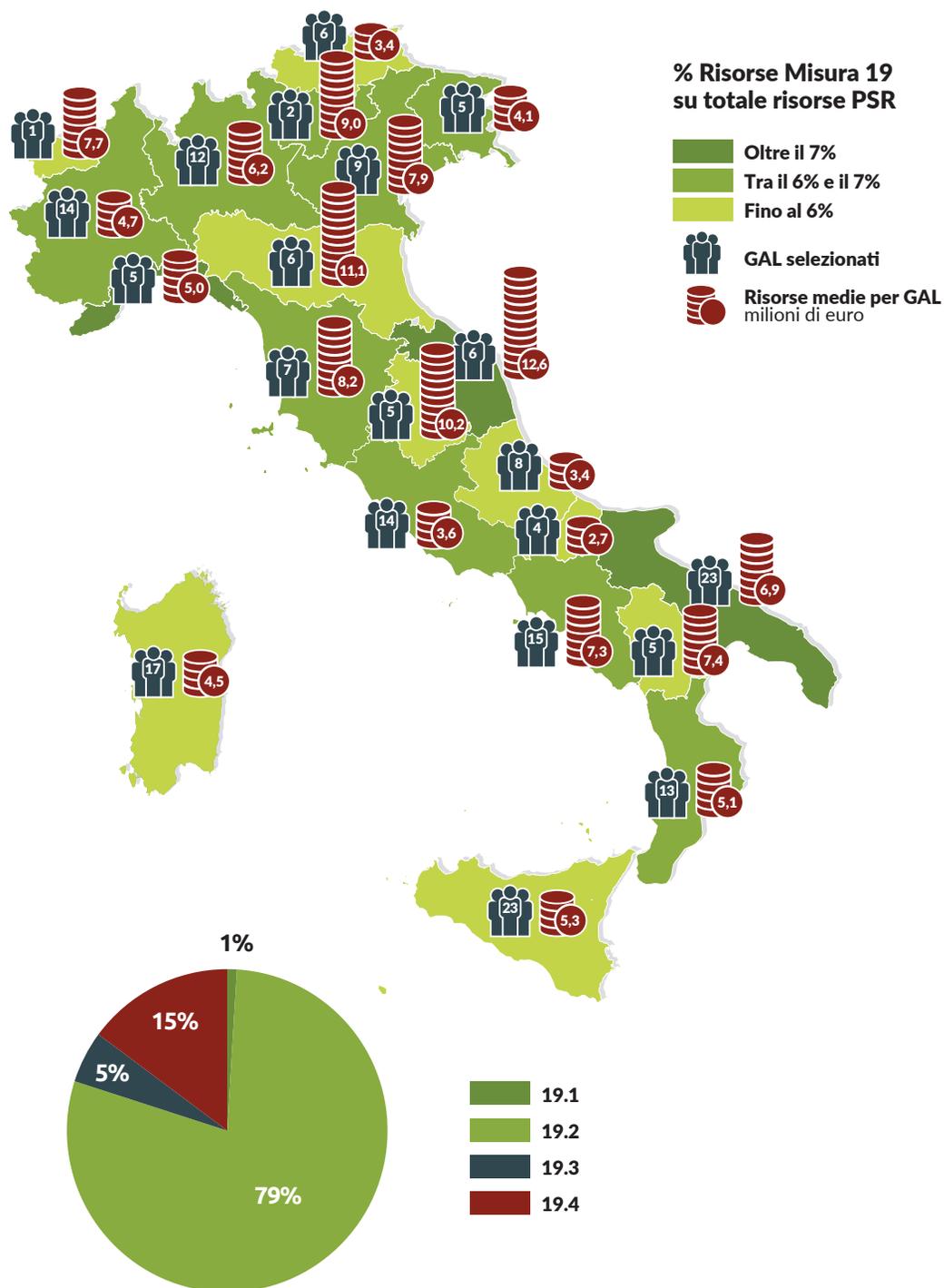
Nell'ambito della programmazione della misura 19 (Leader-CLLD) dello Sviluppo Rurale 2014-2020 in Italia, alla fine del 2020 risultano selezionati 200 GAL, a cui sono state destinate risorse pubbliche totali che ammontano a circa 1 miliardo e 200 milioni di euro, pari a circa il 6% delle risorse pubbliche totali destinate ai PSR.

I GAL, nel rispetto dei principi di Leader e della programmazione bottom-up, adempiendo alle regole imposte dai regolamenti comunitari, dall'Accordo di partenariato e dalle scelte effettuate nei PSR di riferimento, hanno elaborato delle Strategie di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SSLTP) condivise con il territorio e con i portatori di interesse pubblici e privati, e successivamente approvate dagli uffici regionali responsabili della gestione della misura 19.

Ogni GAL italiano ha una dotazione finanziaria media di circa 6 milioni di euro per l'esecuzione degli interventi previsti nell'ambito delle SSLTP (sottomisura 19.2), per la preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione (sottomisura 19.3) e per la gestione del GAL e delle attività di animazione (sottomisura 19.4). Le risorse sono concentrate per quasi l'80%, pari a circa 965 milioni di euro, nella sottomisura 19.2, che mette in atto gli interventi pensati e approvati dalla SSLTP e tradotti in concreto tramite i piani locali (che assumono diverse denominazioni nei vari PSR: "piano di azione locale", "piano di sviluppo locale", ecc.), mentre i costi di gestione e animazione rappresentano il 15% del totale delle risorse destinate alla misura 19, pari a circa 182 milioni € (Figura 1.1). Dall'analisi della sottomisura 19.2 attuata nei 21 PSR italiani, nel rispetto di quanto disposto nell'art. 34, par. 4, del Reg. (UE) n. 1303/2013 che assegna ai GAL la possibilità di "essere beneficiari e attuare operazioni conformemente alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo", risulta possibile evidenziare differenti modalità di programmazione e attuazione di Leader:

- 1) i GAL hanno programmato su tutte le misure previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 attivate nel PSR di riferimento;
- 2) i GAL hanno programmato su un set ridotto di misure rispetto a quelle previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 e attivate nel PSR di riferimento;
- 3) i GAL hanno programmato misure previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, anche non attivate nel PSR di riferimento;
- 4) i GAL hanno programmato in maniera esclusiva sul territorio locale misure previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013;
- 5) i GAL hanno programmato anche misure non previste nel Regolamento (UE) n. 1305/2013.

Fig. 1.1 - I GAL nella programmazione 2014-2020



Fonte: LeaderConta - Stato di avanzamento Leader al 31 dicembre 2020²

2. Cfr. <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17192>

Le diverse modalità di programmazione delle misure adottate dai GAL riflettono l'eterogeneità delle scelte effettuate dalle singole AdG sulle misure da loro utilizzabili. Con riguardo all'applicazione del metodo Leader, bisogna segnalare anche l'esistenza di diverse modalità di attuazione delle misure inserite nelle SSLTP; in particolare, attraverso i piani di azione locale alcune misure, anche quelle previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, possono essere attivate attraverso bandi, in convenzione, o attraverso la regia o gestione diretta; in quest'ultimo caso, il GAL stesso può essere il beneficiario del sostegno (art. 34, par 4, Reg. (UE) n. 1303/2013). Le diverse scelte programmatiche combinate con le modalità attuative adottate nei PSR e con le scelte effettuate a livello locale dai GAL evidenziano la varietà e la complessità degli interventi, degli aspetti specifici e dei temi che caratterizzano il metodo Leader all'interno della programmazione 2014-2020.

L'avanzamento medio della spesa a valere sulla misura 19 al 31/12/2020 risulta pari al 23% della spesa programmata, a cui corrispondono circa 270 milioni di euro; un dato che rispecchia le difficoltà iniziali di avvio dei bandi e delle procedure tecnico-amministrative relative ai GAL e che evidenzia la complessità della programmazione e attuazione dell'approccio Leader.

Dopo un avvio stentato, il 2020 doveva rappresentare l'anno di piena attività e autonomia da parte dei GAL, ma, a causa dell'emergenza socio-sanitaria ancora in atto e delle sue ripercussioni, si potranno verificare ulteriori rallentamenti nella spendita delle risorse comunitarie e nella realizzazione degli interventi programmati attraverso la misura 19.

1.2 Analisi delle principali misure attuate attraverso le SSLTP dei GAL

Nel corso del biennio 2018-2019 la Rete Leader ha repertoriato e analizzato le SSLTP dei GAL selezionati e i relativi PAL, contenenti, tra l'altro, le misure e i piani finanziari delle risorse destinate ad ogni singolo intervento.

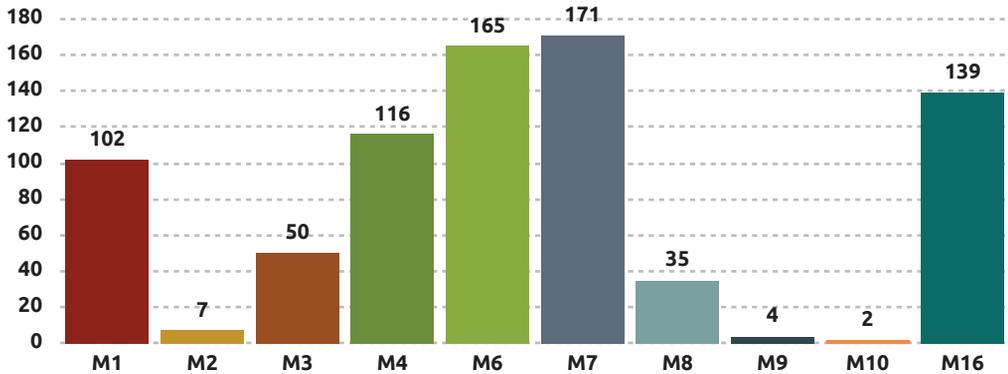
L'analisi condotta sulla banca dati dei GAL della Rete Leader ha interessato 194 piani finanziari, su un totale di 200, nei quali risultano programmate 1.533 operazioni a valere su misure del PSR 2014-2020 codificate dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, e 404 operazioni che fanno ricorso ad azioni specifiche e/o utilizzano una dicitura propria non associabile in toto alla codifica delle misure prevista nel Regolamento (UE) n. 1305/2013.

Le misure maggiormente utilizzate dai GAL italiani sono la misura 7 e la misura 6, programmate rispettivamente da 171 e 165 GAL, che rappresentano rispettivamente l'86% e l'83% dei GAL italiani. A seguire troviamo la misura 16, attivata dal 70% dei GAL (139), la misura 4, attuata in 116 piani di azione (70% dei GAL) e la misura 1 attivata da circa il 50% dei GAL (102) (Grafico 1.1).

Le misure 6 e 7 risultano le più importanti anche dal punto di vista finanziario. Su di esse, infatti, è concentrato il 60% delle risorse pubbliche della sottomisura 19.2, per un totale di circa 545 milioni di euro (Grafico 1.2).

La scelta di queste misure risulta coerente con quella degli ambiti tematici sui quali i GAL hanno sviluppato e incentrato le proprie SSLTP e mette in evidenza come lo sviluppo e l'innovazione delle filiere (agroalimentari, artigianali, ecc.) e il turismo sostenibile primeggino di gran lunga su tutti gli altri temi di interesse (Grafico 1.3).

Graf. 1.1 - Numero di GAL per misura programmata nelle SSLTP (attraverso la sottomisura 19.2)



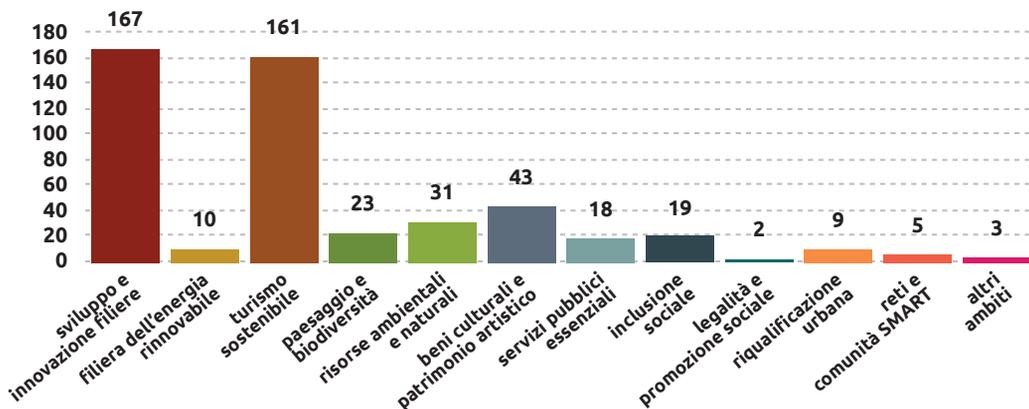
Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Graf. 1.2 - Risorse (€) per misura attivata tramite la sottomisura 19.2



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Graf. 1.3 - Ambiti tematici Leader 2014-2020



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

1.2.a Focus sulla misura 6 nelle SSLTP

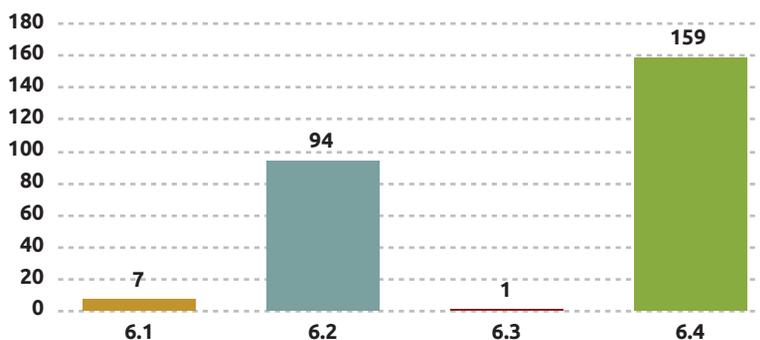
La misura 6 “Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese” combina diverse misure già esistenti nel periodo di programmazione 2007-2013 nell’Asse 3 “Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell’economia rurale”, e in particolare:

- misura 311 “Diversificazione verso attività non agricole”;
- misura 312 “Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese”;
- misura 313 “Incentivazione di attività turistiche”.

Queste misure sono state largamente utilizzate nei piani di sviluppo locale del 2007-2013 e, in alcuni casi, sono state le principali misure su cui si sono canalizzati i finanziamenti FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) in favore delle piccole realtà produttive locali (agricole ed extra-agricole), in un’ottica di sviluppo socioeconomico sinergico e in rete col territorio nel quale hanno operato i GAL nella scorsa programmazione.

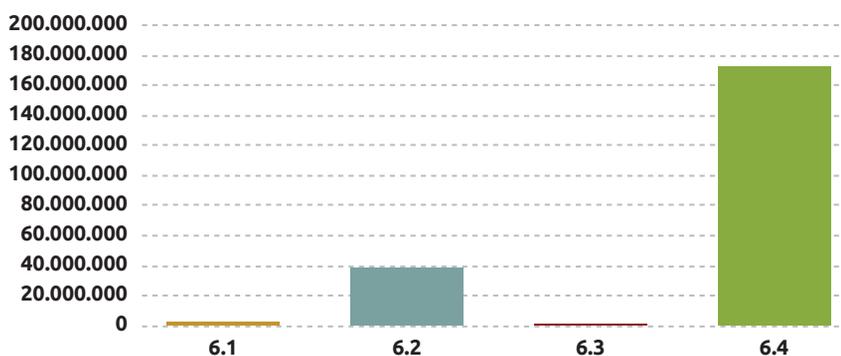
La misura 6, attraverso la sottomisura 6.1, copre anche l’intero sostegno fornito, nel periodo 2007-2013, per l’insediamento di giovani agricoltori con la misura 112 e per il sostegno all’agricoltura di semi-sussistenza con la misura 141.

Graf. 1.4 - Misura 6: numero di GAL per sottomisure attivate



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Graf. 1.5 - Risorse (€) per sottomisure 6 attivate dai GAL



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Nell'attuale programmazione, l'80% dei GAL ha attivato la sottomisura 6.4 che sostiene gli investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole, mentre il 47% ha investito sulla sottomisura 6.2 che prevede aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per attività extra agricole nelle zone rurali.

I beneficiari di queste sottomisure sono microimprese e piccole imprese, persone fisiche residenti e operanti nei territori di riferimento dei GAL che vogliono avviare o sviluppare attività extra-agricole (Grafici 1.4 e 1.5).

Il sostegno previsto dalla misura 6 può essere fornito secondo tre forme differenti:

- aiuti all'avviamento (per giovani agricoltori, nuove attività non agricole nelle zone rurali e per lo sviluppo di piccole aziende agricole);
- investimenti materiali e immateriali ai sensi dell'art. 45 del Reg. (UE) n. 1305/2013 (per investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività non agricole nelle zone rurali);
- pagamenti annuali o una tantum (per gli agricoltori ammissibili al regime per i piccoli agricoltori ai sensi del Reg. (UE) n. 1307/2013 che trasferiscono permanentemente la loro azienda in un'altra azienda agricola).

In generale, la misura è aperta a differenti tipologie di beneficiari appartenenti a diversi settori economici e contempla solo soggetti di natura privata a cui si applicano, a seconda della sottomisura di riferimento, differenti tassi di cofinanziamento e metodi di pagamento (ad esempio sottomisura 6.1).

1.2.b Focus sulla misura 7 nelle SSLTP

La misura 7 “Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali” dei PSR 2014-2020 combina tre misure già previste e attuate nel periodo di programmazione 2007-2013:

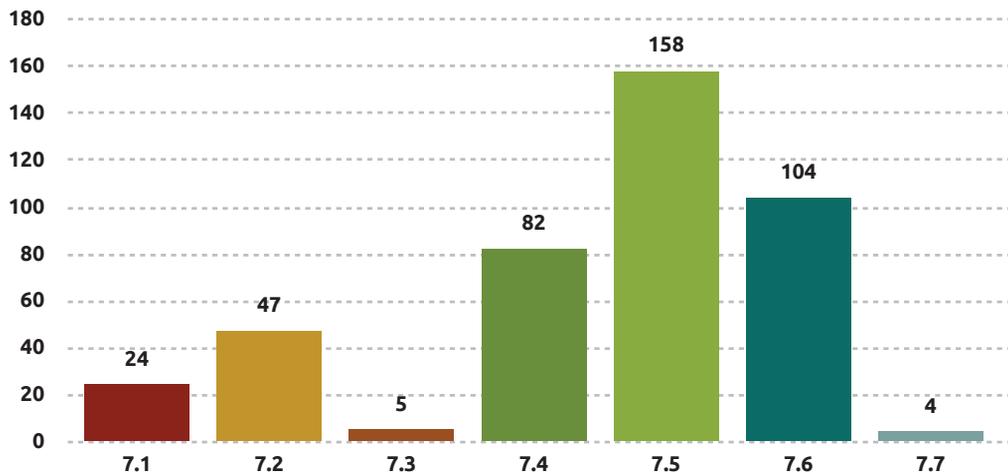
- misura 321 “Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale”;
- misura 322 “Sviluppo e rinnovamento dei villaggi”;
- misura 323 “Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale”.

Contiene, inoltre, gli elementi non profit della misura 313 “Incentivazione di attività turistiche”, cioè “infrastrutture su piccola scala quali centri d'informazione e segnaletica di luoghi turistici”. Il sostegno di questa misura è stato esteso per sviluppare e aggiornare i piani dei Comuni, al fine di garantire che tutte le infrastrutture che beneficiano della misura siano sviluppate in modo coerente e omogeneo.

Gli interventi previsti dalle misure 321, 322 e 323 sono stati ampiamente finanziati attraverso l'Asse IV “Attuazione dell'Approccio Leader” dei PSR 2007-2013 e attuate tramite i piani di sviluppo locale dei GAL.

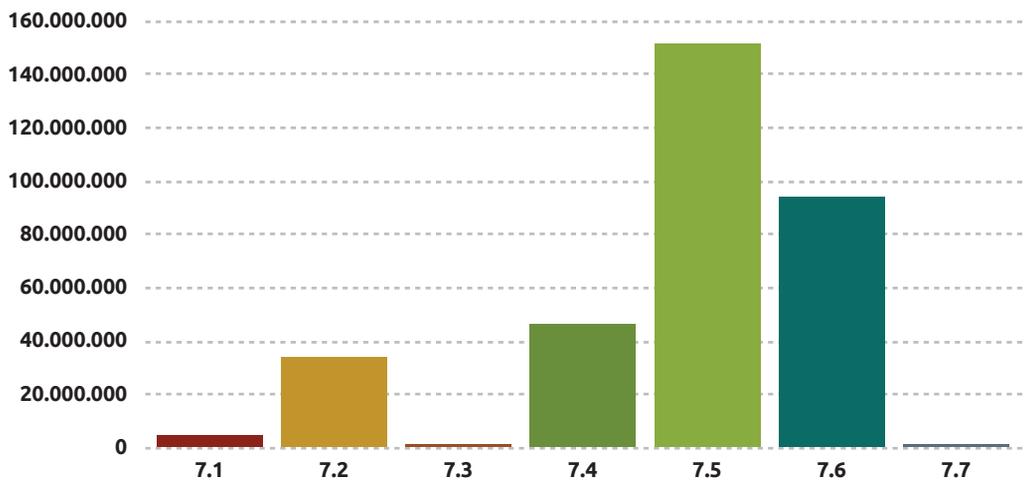
Nell'attuale programmazione, il 79% dei GAL ha attivato la sottomisura 7.5 relativa alle infrastrutture turistiche su piccola scala, il 52% ha investito sulla sottomisura 7.6 che prevede interventi di carattere eterogeneo, che vanno dagli studi ambientali alla conservazione del patrimonio architettonico e presuppongono una fruizione pubblica dei risultati. Seguono gli interventi della sottomisura 7.4 relativi ai servizi di base a livello locale per la popolazione rurale attivati dal 41% dei GAL (Grafici 1.6 e 1.7).

Graf. 1.6 - Misura 7: numero di GAL per sottomisure attivate



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Graf. 1.7 - Risorse (€) per sottomisure 7 attivate dai GAL



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

I diversi tipi di sostegno previsti dalla misura 7 possono essere riassunti principalmente in:

- elaborazione e aggiornamento dei piani di sviluppo e di gestione relativi alle aree rurali e ai loro servizi di base, e dei siti di grande pregio naturale;
- investimenti (materiali e immateriali): infrastrutture su piccola scala (è possibile una deroga specifica alla limitazione di dimensione in caso di energie rinnovabili e banda larga); patrimonio culturale e naturale; iniziative di sensibilizzazione ambientale; servizi essenziali per la popolazione rurale e infrastrutture connesse; infrastrutture ricreative e informazioni turistiche per uso pubblico; investimenti mirati alla delocalizzazione delle attività e la riconversione di edifici e altre infrastrutture correlate;

- studi relativi a patrimonio culturale e naturale e ad iniziative di sensibilizzazione ambientale. In generale, la misura è aperta a enti locali e amministrazioni, enti pubblici, partenariati pubblico-privato, ONG, singoli imprenditori, imprese private, organizzazioni responsabili dello sviluppo di attività turistiche e ricreative, ecc. La tipologia di beneficiari a cui si rivolge la misura contempla, quindi, sia soggetti pubblici che privati, riconoscendo differenti tassi di cofinanziamento e l'applicazione delle regole generali sugli aiuti di Stato.

1.2.c Le altre misure programmate dai GAL nel periodo 2014-2020

Dall'analisi condotta nei capitoli precedenti risulta che le altre misure programmate con più frequenza dai GAL nel periodo 2014-2020 sono principalmente la misura 16 "Cooperazione", la misura 4 "Investimenti in immobilizzazioni materiali" e la misura 1 "Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione", previste rispettivamente in 139, 116 e 102 PAL. A queste misure sono destinate risorse pubbliche totali pari a circa 224 milioni di euro.

Nel dettaglio, la misura 16 presenta delle novità nella programmazione FEASR 2014-2020, supporta forme di cooperazione legate alle priorità della politica di sviluppo rurale. Le attività di cooperazione tra due o più soggetti erano state già sostenute nel periodo 2007-2013, in particolare per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agro-alimentare e forestale (misura 124 - art. 29 del Reg. (CE) n. 1698/2005), per la partecipazione degli agricoltori a sistemi di qualità alimentare (misura 132 - art. 32), per l'istituzione e il funzionamento delle associazioni di produttori (misura 133 - art. 35) e per l'Approccio Leader.

Per superare le criticità emerse dalle valutazioni di queste misure nella scorsa programmazione, la misura 16 prevede una più ampia varietà di temi, dai mercati locali all'agricoltura sociale passando dai temi trasversali di ambiente, clima e innovazione anche attraverso progetti pilota/sperimentali e offre nuove opportunità per generare forme di cooperazione per una gamma più vasta di soggetti sia pubblici che privati.

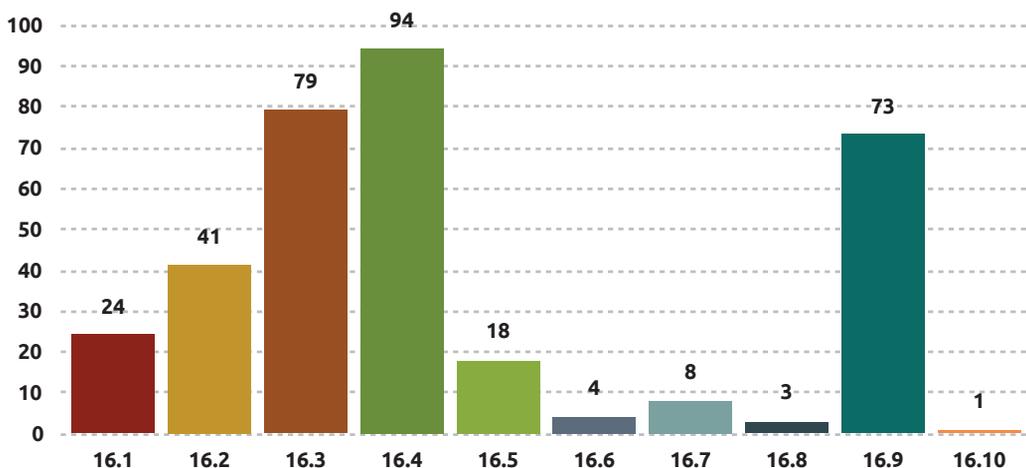
La misura è suddivisa in 10 sottomisure (dalla 16.1 alla 16.10³), è stata programmata in 17 PSR e attuata in 139 PAL, a cui sono state destinate risorse totali per circa 86 milioni di euro.

Le sottomisure che risultano attivate con più frequenza (Grafici 1.8 e 1.9) sono:

- la 16.4 che, prevista nei PAL di 94 GAL per un totale di circa 22,5 milioni di euro, fornisce sostegno alla cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali e sostegno ad attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali;
- la 16.3, prevista nei PAL di 79 GAL per un totale di circa 17,5 milioni di euro, che sostiene la cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e condividere impianti e risorse, nonché lo sviluppo e la commercializzazione dei servizi turistici;
- la 16.9, prevista nei PAL di 73 GAL, relativa al sostegno per la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare.

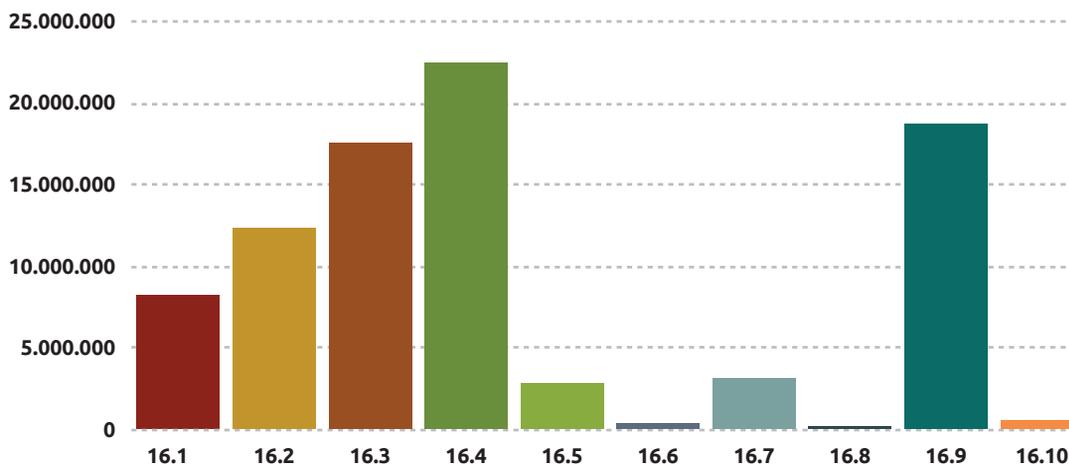
3. La sottomisura 16.10 "Altri progetti di cooperazione" è stata codificata come 16.0 dalla Regione Basilicata ed è stata dedicata alla progettazione integrata di filiera.

Graf. 1.8 - Misura 16: numero di GAL per sottomisure attivate



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Graf. 1.9 - Risorse (€) per sottomisure 16 attivate dai GAL



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

La misura 4 “Investimenti in immobilizzazioni materiali” raggruppa diverse misure di investimento previste negli Assi 1 e 2 dei PSR 2007-2013:

- misura 121 “Ammodernamento delle aziende agricole”;
- misura 123 “Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali”;
- misura 125 “Infrastrutture connesse allo sviluppo e all’adeguamento dell’agricoltura e della silvicoltura”;
- misura 216 “Investimenti non produttivi”.

Infatti, attraverso le quattro sottomisure che la compongono, supporta gli investimenti mate-

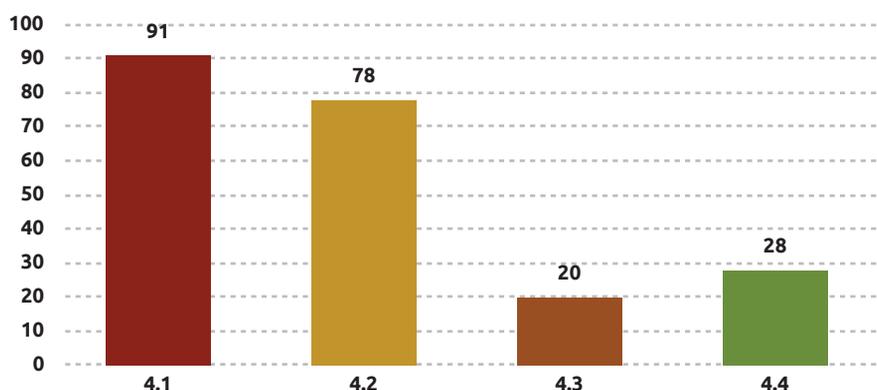
riali nelle aziende agricole (sottomisura 4.1), gli investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli (sottomisura 4.2), investimenti nell'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura (sottomisura 4.3), investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali (sottomisura 4.4).

Sono 17 i PSR che hanno previsto la possibilità per i GAL di programmare la misura 4, che è stata attivata in 116 PAL, a cui sono state destinate risorse totali per circa 115 milioni di euro.

La misura 4 nel contesto di Leader è connessa all'ambito tematico 1 relativo allo sviluppo e all'innovazione delle filiere, su cui sono principalmente concentrate le SSLTP dei GAL.

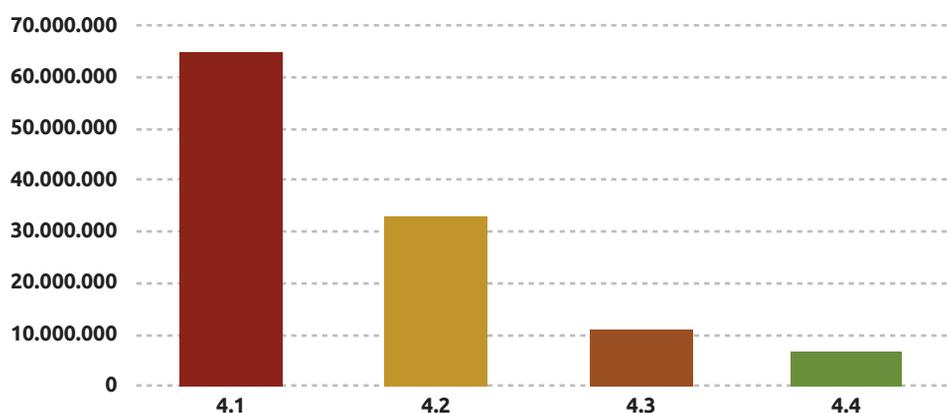
La sottomisura 4.1, programmata in 91 PAL (Grafici 1.10 e 1.11) per un totale di circa 65 milioni di euro, estende il supporto a tutte le tipologie di agricoltori e imprese con l'obiettivo di migliorare il rendimento globale dell'azienda agricola sia sotto il profilo economico che ambientale.

Graf. 1.10 - Misura 4: numero di GAL per sottomisure attivate



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Graf. 1.11 - Risorse (€) per sottomisure 4 attivate dai GAL



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

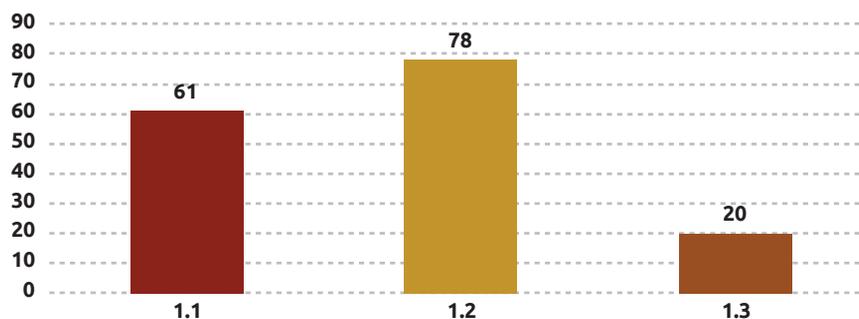
La misura 1 “Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione”, suddivisa in tre sottomisure, è stata programmata in 15 PSR e attuata in 102 PAL, a cui sono destinate risorse per circa 23 milioni di euro.

Questa misura include in unico pacchetto tutte le attività di formazione e informazione che nel precedente periodo di programmazione venivano finanziate in modo frammentario tra diverse misure. Inoltre, la misura aumenta il suo campo di applicazione sostenendo altre attività, come quelle di dimostrazione, di informazione, la gestione di scambi interaziendali di breve periodo e programmi di visite nelle aziende al fine di promuovere la crescita economica e lo sviluppo delle zone rurali e per migliorare la sostenibilità, la competitività, l'efficienza delle risorse e delle prestazioni ambientali delle aziende agricole e forestali.

Attraverso questa misura è possibile finanziare diverse tipologie di formazione/informazione come corsi, seminari, workshop, attività di dimostrazione, azioni di informazione e programmi di scambi e di visite interaziendali di breve termine.

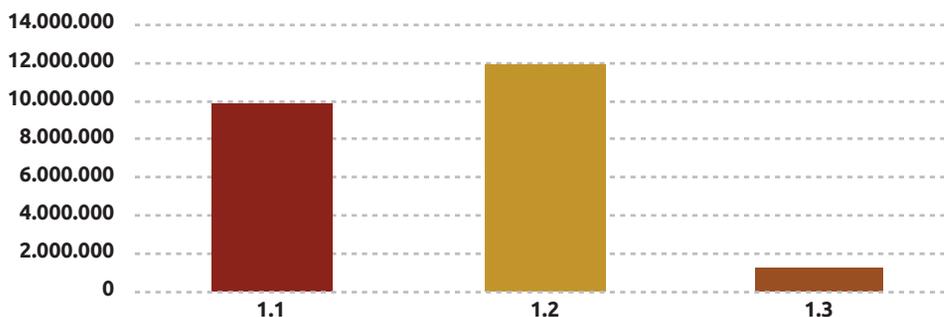
La principale sottomisura attivata in ambito Leader è la 1.2 relativa al sostegno ad attività dimostrative e azioni di informazione, programmata da 78 GAL (Grafici 1.12 e 1.13) che utilizzano tale intervento in maniera coordinata e integrata rispetto agli obiettivi e agli ambiti tematici previsti nelle proprie SSLTP.

Graf. 1.12 - Misura 1: numero di GAL per sottomisure attivate



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

Graf. 1.13 - Risorse (€) per sottomisure 1 attivate dai GAL



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su Banca dati GAL

2.1 Evoluzione normativa delle opzioni di costi semplificate

Negli ultimi anni si è assistito ad un'evoluzione significativa dei sistemi di rendicontazione utilizzati nell'ambito dei fondi europei, in quanto si è passati dai sistemi tradizionali fondati sui c.d. "costi reali" all'adozione anche di "opzioni semplificate in materia di costi".

In particolare, nel 2006, con il Regolamento (CE) n. 1081/2006⁴ relativo al Fondo Sociale Europeo (FSE) 2007-2013, è stata introdotta la possibilità per gli Stati membri di dichiarare i costi indiretti⁵ su base forfettaria fino al 20% dei costi diretti⁶ di un'operazione. In tal modo, a fronte di una sostanziale sproporzione riscontrata nel FSE tra la complessità quantitativa e qualitativa dei giustificativi di spesa e gli importi ridotti rendicontati, si è voluto sperimentare un percorso nuovo capace di ridurre i tassi di errore e gli oneri amministrativi legati alla gestione dei fondi a beneficio di una maggiore attenzione dedicata al raggiungimento degli obiettivi strategici. Successivamente, su raccomandazione della Corte dei Conti europea⁷, per rispondere alla crisi finanziaria di quegli anni, facilitare l'accesso alle sovvenzioni cofinanziate dal FSE e garantire la semplificazione della gestione, dell'amministrazione e del controllo delle operazioni sostenute anche dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), nel 2009 sono state introdotte opzioni addizionali legate all'utilizzo di tabelle standard di costi unitari e di importi forfettari sperimentate per entrambi i fondi⁸. Infine, nella programmazione 2014-2020, sempre su raccomandazione della

4. Cfr. art. 11, par. 3, lett. b) del Reg. (CE) n. 1081/2006.

5. I costi indiretti solitamente sono quelli che non sono o non possono essere collegati direttamente ad una attività specifica; essi possono comprendere le spese amministrative, per le quali è difficile determinare con precisione l'importo attribuibile a ciascuna attività, come ad esempio: costi di gestione, spese di assunzione, costi per il commercialista o per le pulizie, telefono, acqua o spese di energia elettrica (cfr. Rete Rurale Nazionale (2021). Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020, pag. 9).

6. I costi diretti sono quelli direttamente connessi ad una attività, per i quali può essere dimostrato il legame con la singola attività (ad esempio, attraverso la registrazione diretta).

7. Cfr. Relazione annuale per il 2007 della Corte dei Conti europea.

8. Cfr. Regolamento (CE) n. 396/2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo per estendere i tipi di costi ammissibili a un contributo del FSE, e Regolamento (CE) n. 397/2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa.

Corte dei Conti europea⁹ la possibilità di ricorrere all'utilizzo dei costi semplificati è stata estesa a tutti i Fondi SIE (e quindi anche ai fondi FEASR, FEAMP, FC) e ad altri fondi dell'UE implementati in gestione concorrente (AMIF-Fondo Asilo, migrazione e integrazione, ISF-Fondo Sicurezza interna) o con altri metodi di implementazione (ad esempio, Horizon 2020, Erasmus+). Per facilitare ulteriormente l'implementazione dei costi semplificati, la Commissione europea ha anche predisposto un'apposita guida alle opzioni semplificate in materia di costi¹⁰ (Figura 2.1).

Nell'attuale periodo di programmazione, le OSC sono disciplinate da disposizioni normative di carattere generale, che si rivolgono a tutti i fondi SIE, e da disposizioni specifiche relative a ciascun fondo. Nella tabella seguente si riportano i principali riferimenti normativi europei di interesse per il FEASR (Tabella 2.1).

In generale, secondo quanto previsto nell'art. 67, par. 1, del Reg. (UE) n. 1303/2013, nel periodo 2014-2020 le OSC possono essere utilizzate soltanto in caso di sovvenzioni e assistenza rimborsabile¹¹, e non per operazioni o progetti parte di un'operazione attuati esclusivamente tramite appalti pubblici di lavori, beni o servizi. Tuttavia, nel caso in cui una stessa operazione sia attuata mediante progetti distinti e l'appalto pubblico sia limitato a determinate categorie di costi/progetti, è possibile applicare le OSC ai progetti che non prevedono procedure di appalto pubblico.

Le sovvenzioni e l'assistenza rimborsabile possono assumere, oltre alla forma del *rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati unitamente, se del caso, a contributi in natura e ammortamenti*, anche quella dei costi semplificati di cui all'art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013¹², e in particolare:

- a) *tabelle standard di costi unitari* (UCS) - prevedono che le spese ammissibili siano calcolate sulla base di attività quantificabili, di realizzazioni e di risultati moltiplicati per un costo unitario definito in anticipo. La tabella standard di costi unitari è particolarmente adatta a spese riferite ad ore di lavoro o altre analoghe quantità fisiche facilmente misurabili;
- b) *somme forfettarie* - la totalità o parte delle spese ammissibili viene rimborsata sulla base di una somma prestabilita. Le somme forfettarie possono comprendere importi di spesa riferibili a diverse variabili di spesa riunite in un'unica somma, alla quale corrisponde un importo predefinito. Le somme forfettarie sono da considerare come “*un sistema binario: se le attività sono consegnate nella loro interezza, l'importo prestabilito è pagato, altrimenti non vi è alcun pagamento*”¹³;
- c) *finanziamenti a tasso forfettario* - prevede che la specifica categoria di costi ammissibili sia

9. Cfr. Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio (GU C 331 del 14.11.2013, pag. 1).

10. Cfr. Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) - Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) - EGESIF_14-0017.

11. L'assistenza rimborsabile è una delle quattro forme di sostegno prevista per i fondi SIE (cfr. art. 66, Reg. (UE) n. 1303/2013). A differenza della sovvenzione che si prefigura come un aiuto “a fondo perduto”, essa prevede il rimborso, da parte del beneficiario, del sostegno erogato. Tale forma di sostegno è stata utilizzata in alcuni programmi finanziati dai fondi strutturali, per esempio per supportare lo start-up di imprese innovative (cfr. Rete Rurale Nazionale (2021). Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020, pag. 8).

12. Cfr. Versione consolidata al 29 dicembre 2020.

13. Cfr. Rete Rurale Nazionale (2021). Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020, pag. 28.

Fig. 2.1 - Evoluzione dei sistemi di rendicontazione nei fondi europei



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su normativa europea

Tab. 2.1 - OSC. Principale normativa europea di interesse per il FEARS per il periodo di programmazione 2014-2020

Normativa	Articolo di riferimento
Regolamento (UE) n. 1303/2013 (Regolamento Ombrello)	Titolo VII Sostegno finanziario fornito dai fondi SIE - Capo III Ammissibilità delle spese e stabilità - Articolo 67. Forme di sovvenzioni e assistenza rimborsabile - Articolo 68. Finanziamento a tasso forfettario dei costi indiretti in materia di sovvenzioni e assistenza rimborsabile - Articolo 68 bis. Costi per il personale in materia di sovvenzioni e assistenza rimborsabile - Articolo 68 ter. Finanziamento a tasso forfettario dei costi diversi dai costi per il personale
Regolamento (UE) n. 1305/2013 (FEASR)	Titolo V Disposizioni finanziarie - Articolo 60. Ammissibilità delle spese (paragrafo 4)
Regolamento (UE) n. 2393/2017 (modifica Regolamenti (UE) n. 1305, 1306, 1307, 1308 del 2013 e n. 652 del 2014)	- Articolo 1. Modifiche del regolamento (UE) n. 1305/2013 (punto 24)
Regolamento (UE, Euratom) n. 1046/2018 (Regolamento Omnibus)	Titolo V Norme comuni - Capo 1 Norme applicabili alla gestione diretta, indiretta e concorrente - Articolo 125. Forme di contributo dell'Unione Titolo VI Gestione indiretta - Articolo 155. Esecuzione dei fondi dell'Unione e delle garanzie di bilancio (paragrafo 4) Titolo VIII Sovvenzioni - Capo 1 Ambito di applicazione e forma delle sovvenzioni - Articolo 181. Somme forfettarie, costi unitari e finanziamenti a tasso fisso - Articolo 182. Somme forfettarie uniche - Articolo 183. Verifiche e controlli sui beneficiari in relazione a somme forfettarie, costi unitari e tassi fissi - Articolo 184. Valutazione periodica delle somme forfettarie, dei costi unitari o dei tassi fissi - Articolo 185. Consuete prassi contabili del beneficiario - Articolo 186. Costi ammissibili

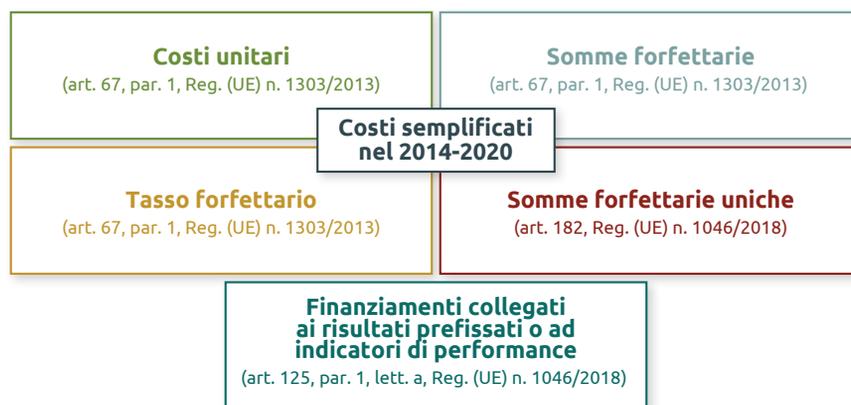
Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su normativa europea

calcolata in anticipo, applicando una determinata percentuale ad una o più categorie di costi ammissibili¹⁴. Questo metodo può essere usato per calcolare i costi indiretti o altri tipi di costi, come ad esempio le spese di progettazione. La forma più utilizzata di finanziamenti a tasso forfettario riguarda il calcolo dei costi indiretti, secondo le modalità di cui all'art. 68, par.1, del Reg. (UE) n. 1303/2013;

- d) *finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni pertinenti, ma basati sul rispetto di determinate condizioni ex ante previste dalla normativa settoriale o da decisioni della Commissione o sul conseguimento dei risultati misurato in riferimento agli obiettivi intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance*. In questo caso, l'audit mira esclusivamente a verificare che siano state soddisfatte le condizioni per il rimborso. L'introduzione di quest'ultima forma di finanziamento è dovuta al Regolamento (UE) n. 1046/2018, che, ritenendo auspicabile porre maggiore attenzione alle performance e ai risultati dei progetti finanziati, l'ha prevista (cfr. art. 125) per i contributi in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente, in aggiunta alle *forme già consolidate di contributo dell'Unione sopra riportate*.

Al Regolamento Omnibus, tra l'altro, si deve anche l'introduzione di un'altra novità, che consiste nella possibilità di ricorrere a "somme forfettarie uniche" a copertura della totalità dei costi ammissibili di un'azione o di un programma di lavoro (cfr. art. 182) (Figura 2.2).

Fig. 2.2 - OSC applicabili nel periodo di programmazione 2014-2020



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB)

Per il FEASR la possibilità di ricorrere alle OSC nei PSR è espressamente prevista nell'art. 60 del Reg. (UE) n. 1305/2013, secondo il quale "i pagamenti effettuati dai beneficiari sono giustificati da fatture e documenti probatori. Ove ciò non risulti possibile, i pagamenti sono giustificati da

14. Qualora si ricorra al tasso forfettario per operazioni sostenute dal FEASR (oltre che dal FESR e dal FSE), il Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che le indennità e le retribuzioni pagate ai partecipanti possano essere rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti di cui al par. 1, primo comma, lett. a), art. 67, Reg. (UE) n. 1303/2013.

documenti aventi forza probatoria equivalente, tranne per le forme di sostegno di cui all'articolo 67, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013 diverse da quelle di cui alla sua lettera a)".

Il Regolamento (UE) n. 1305/2013, con particolare riguardo alle sovvenzioni, individua anche un ulteriore gruppo di costi semplificati¹⁵:

- *pagamento calcolato sulla base di ipotesi standard di costi aggiuntivi e mancato guadagno*, di cui all'art. 10 del Reg. (UE) n. 808/2014 in base al quale "Gli Stati membri possono fissare l'importo dei pagamenti per le misure o i tipi di operazioni di cui agli artt. da 28 a 31 (misure a superficie) e agli artt. 33 (Benessere degli animali) e 34 (Servizi silvo-ambientali e climatici, salvaguardia delle foreste) del Reg. (UE) n. 1305/2013 sulla base di ipotesi standard di costi aggiuntivi e mancato guadagno";
- *somme forfettarie*, di cui all'art. 19, par. 1, lett. a) e c), del Reg. (UE) n. 1305/2013 (aiuti all'avviamento di imprese per: giovani agricoltori; attività extra-agricole nelle zone rurali; sviluppo di piccole aziende agricole);
- *finanziamento a tasso forfettario di cui all'articolo 27 del Reg. (UE) n. 1305/2013 (Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori)*;
- gestione del rischio.

È stata abolita, invece, la disposizione di cui all'art. 62, par. 2, del Reg. (UE) n. 1305/2013, che richiedeva per il FEASR una certificazione ex ante concernente la metodologia e i calcoli¹⁶. Tale certificazione, tuttavia, si ritiene opportuna e consigliata soprattutto in presenza di metodologie complesse. Le OSC possono essere combinate tra loro esclusivamente nel caso in cui ciascuna copra categorie diverse di costi oppure se utilizzate per progetti diversi facenti parte di un'operazione o per fasi successive di un'operazione, in modo da evitare il rischio di doppio finanziamento.

Le modalità di calcolo degli importi in caso di applicazione di tabelle standard di costi unitari, di somme forfettarie e di finanziamenti a tasso forfettario, come definite nel Regolamento Ombrello, possono consistere in:

- a) un metodo di calcolo giusto, equo e verificabile, basato:
 - su dati statistici, altre informazioni oggettive o, al fine di colmare il divario nella disponibilità dei dati utilizzati per determinare le somme forfettarie, i costi unitari e i tassi fissi, valutazioni di esperti;
 - su dati storici verificati dei singoli beneficiari;
 - sull'applicazione delle consuete prassi contabili dei singoli beneficiari;
- a *bis*) un progetto di bilancio redatto caso per caso e approvato ex ante dall'autorità di gestione o, nel caso del FEASR, dall'autorità competente per la selezione delle operazioni, ove il sostegno pubblico non superi 100 000 EUR;
- b) conformemente alle norme di applicazione delle corrispondenti tabelle di costi unitari, somme forfettarie e tassi forfettari applicabili nelle politiche dell'Unione per tipologie analoghe di operazioni e beneficiari;

15. Cfr. Rete Rurale Nazionale (2021). Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020, pagg. 8-9.

16. Cfr. Corte dei conti europea (2018). Relazione speciale Le nuove opzioni per il finanziamento dei progetti di sviluppo rurale sono più semplici, ma non orientate ai risultati (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE).

- c) conformemente alle norme di applicazione delle corrispondenti tabelle di costi unitari, somme forfettarie e tassi forfettari applicati nell'ambito di meccanismi di sovvenzione finanziati interamente dallo Stato membro per una tipologia analoga di operazione e beneficiario;
- d) tassi previsti dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 o da norme specifiche di ciascun fondo;
- e) metodi specifici per determinare gli importi stabiliti conformemente alle norme specifiche di un fondo.

Con particolare riguardo alla modalità di calcolo di cui al punto a bis), la Commissione europea ha reso nota l'impossibilità di procedere in questo modo per il FEASR¹⁷, comunicandolo espressamente a quegli Stati membri (Finlandia, Svezia) che avevano voluto considerarla per diverse misure.

Il metodo da applicare per stabilire i costi dell'operazione e le condizioni per il pagamento della sovvenzione devono essere definiti nel documento che specifica le condizioni per il sostegno a ciascuna operazione.

La scelta di rendere facoltativo o obbligatorio l'uso dei costi semplificati, per tutti o per una sola categoria di beneficiari o operazioni, è stata rimessa ad ogni Stato membro e AdG; nei casi in cui si è optato per le OSC non previste dal regolamento n. 1305/2013, le AdG, nel rispetto dei principi generali di trasparenza e parità di trattamento, sono state chiamate a specificare le categorie di progetti e attività dei beneficiari per i quali hanno previsto la possibilità di usare i costi semplificati, indicando nel PSR una serie di informazioni richieste (Tabella 2.2).

Tab. 2.2 - Informazioni da riportare nel PSR in caso di adozione di OSC

Sezione 8. Descrizione delle misure selezionate	<ul style="list-style-type: none"> a) Lista dei costi ammissibili per i quali si intendono utilizzare i costi semplificati. b) Indicazione della base giuridica prescelta in casi di utilizzo dei costi semplificati (p.e. articolo 67, punto 1, lettera b) del Reg. (UE) n. 1303/2013, articolo 68, punto 1, lettera b) del Reg. (UE) n. 1303/2013, ecc.). c) Descrizione del metodo di calcolo utilizzato per l'identificazione dei costi standard e le ipotesi standard dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno. d) In via facoltativa e se chiaramente identificati e noti, valori degli importi o dei tassi individuati a seguito dei calcoli.
Sezione 15. Modalità di attuazione del programma	In relazione alla descrizione delle azioni intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, informazioni sui costi semplificati prescelti e rispettive misure.
Sezione 18. Valutazione ex ante della verificabilità, controllabilità e del rischio di errore	Dichiarazione dell'organismo funzionalmente indipendente, per i costi standard e le ipotesi standard dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno delle sottomisure 8.1 e 8.2 (mancato guadagno e spese di manutenzione) e delle misure 10, 11, 12, 13, 14 e 15.

Fonte: *Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020 (2014)*

17. Cfr. Corte dei Conti europea (2018), pag. 42.

Tab. 2.3 - Confronto tra le norme OSC valide per il 2007-2013 e quelle per il 2014-2020

	Programmazione 2007-2013	Programmazione 2014-2020
Fondi che fanno uso dei costi semplificati	FSE e FESR	5 Fondi SIE
Forma di sostegno	Non specificata	Sovvenzioni e assistenza rimborsabile
Opzione	L'uso dei costi semplificati è facoltativo nel caso delle sovvenzioni	È facoltativo tranne che per le piccole operazioni FSE (è obbligatorio per le operazioni FSE inferiori a 50 000 EUR di sostegno pubblico da versare al beneficiario, tranne nel caso di un sistema di aiuti di Stato).
Metodi di calcolo	Calcolo ex-ante basato su un metodo giusto, equo e verificabile	Calcolo ex-ante basato su un metodo giusto, equo e verificabile. Sono introdotti metodi addizionali di calcolo: <ul style="list-style-type: none"> • uso dei sistemi dell'UE esistenti per simili tipi di operazioni e di beneficiari; • uso dei sistemi nazionali esistenti per tipi simili di operazioni e di beneficiari; • uso dei tassi e dei metodi specifici sanciti nel regolamento o in un atto delegato (cfr. ad esempio l'articolo 68, paragrafo 1, lettera b) dell'RDC o l'articolo 14, paragrafo 2, del FSE); • per il FSE: uso di un progetto di bilancio.
Finanziamento a tasso forfettario	Il finanziamento a tasso forfettario è usato soltanto per calcolare i costi indiretti	Il finanziamento a tasso forfettario può essere usato per calcolare qualsiasi categoria di costi. Per il FSE: tasso forfettario fino al 40% dei costi ammissibili diretti per il personale per calcolare tutti gli altri costi del progetto. Per l'ETC: tasso forfettario fino al 20% dei costi diretti dell'operazione diversi dai costi del personale per calcolare i costi diretti del personale.
Finanziamento a tasso forfettario per i costi indiretti	Tasso forfettario massimo di rimborso dei costi indiretti = 20% dei costi diretti	Tasso forfettario massimo di rimborso dei costi indiretti con requisito di calcolo = 25% dei costi diretti. Tasso forfettario massimo di rimborso dei costi indiretti senza requisito di calcolo = 15% dei costi diretti del personale. Tasso forfettario e metodo adottato con atto delegato per i metodi applicabili alle politiche dell'UE per un tipo analogo di operazione e di beneficiario.
Soglia degli importi forfettari	Massimo EUR 50 000	Massimo EUR 100 000 di contributo pubblico.
Costi unitari		Una tabella standard specifica per il metodo di calcolo dei costi unitari è prevista per i costi del personale. Costo orario del personale = ultimi costi lordi annuali documentati del personale / 1 720 ore.

Fonte: Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)

Negli articoli 68, 68 bis e 68 ter del Regolamento Ombrello vengono disciplinati rispettivamente i finanziamenti a tasso forfettario dei costi indiretti in materia di sovvenzioni e assistenza rimborsabile, i costi per il personale in materia di sovvenzioni e assistenza rimborsabile e il finanziamento a tasso forfettario dei costi diversi dai costi per il personale. Per maggiori dettagli relativi a tali opzioni di costo si rinvia a quanto specificato nella Tabella 2.3, che mette in evidenza le novità introdotte nella programmazione 2014-2020 rispetto al periodo di programmazione precedente. Tale tabella è stata predisposta nel 2014 dai servizi della Commissione responsabili dei Fondi SIE, in consultazione con i membri del gruppo di lavoro tecnico del FSE e del gruppo di esperti per i Fondi strutturali e di investimento europei (EGESIF) ed è riportata nella guida¹⁸ che illustra le nuove possibilità offerte dai regolamenti 2014-2020 in termini di costi semplificati¹⁹.

Grazie all'impatto positivo che il ricorso alle OSC ha avuto nella semplificazione delle procedure amministrative e nella riduzione del rischio di errori, nel Regolamento Omnibus le OSC vengono considerate "*forme idonee di finanziamento, in particolare per le azioni standardizzate e ricorrenti quali la mobilità o le attività di formazione*" e strumenti in grado di garantire una maggiore efficienza.

Un'attenzione particolare viene dedicata, infine, alla previsione di adeguati controlli e verifiche volti ad accertare soprattutto il rispetto delle condizioni che attivano il pagamento delle somme forfettarie, dei costi unitari o dei tassi fissi, ivi compreso, laddove richiesto, il raggiungimento delle realizzazioni e/o dei risultati previsti. Tra l'altro, in caso di utilizzo delle OSC di cui all'art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013 i pagamenti effettuati dai beneficiari non devono essere giustificati da fatture e documenti probatori o da documenti aventi forza probatoria equivalente (art. 60, par. 4 del Reg. (UE) n. 1305/2013). L'uso dei costi semplificati, infatti, richiede l'adozione di un diverso approccio di gestione e controllo, secondo il quale i soggetti incaricati di effettuare le verifiche gestionali devono accertare i risultati o gli output effettivamente conseguiti dal progetto, non analizzare fatture e altri documenti probatori. Per questa ragione, assume particolare rilievo la definizione di una metodologia di calcolo dei costi semplificati solida, corretta, tracciabile e fondata su fonti affidabili. In fase esecutiva, quindi, "*è necessario garantire la corretta applicazione del metodo stabilito per i costi unitari e gli importi forfettari, attraverso l'esame dei risultati (output) del progetto. In caso di adozione di tassi forfettari, sarà inoltre necessaria la verifica dei costi reali e delle relative categorie su cui calcolare il tasso*"²⁰. Il Regolamento Omnibus prevede che tali condizioni non dovrebbero in ogni caso richiedere la rendicontazione dei costi effettivamente sostenuti dal beneficiario. I controlli ex post non dovrebbero poter rimettere mai in discussione gli importi determinati ex ante dalle AdG, anche se le sovvenzioni possono sempre essere ridotte in caso di esecuzioni carenti, parziali o tardive, o di irregolarità, frode e/o violazione di altri obblighi.

Oltre alle verifiche e ai controlli vanno garantite anche le valutazioni periodiche, la cui frequenza e portata dovrebbero essere direttamente connesse all'evoluzione e alla natura dei costi, ossia a

18. Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) - Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) - EGESIF_14-0017, pag.9.

19. La guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OCS) predisposta dai servizi della Commissione Europea si basa, sostituendola, sulla nota COCOF 09/0025/04-EN applicabile al periodo 2007-2013.

20. Rete Rurale Nazionale (2021). Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020, pag. 34.

modifiche sostanziali dei prezzi di mercato o di altre circostanze pertinenti. La finalità della valutazione periodica è quella di assicurare, solo per future convenzioni, l'adeguamento delle somme forfettarie, dei costi unitari o dei tassi fissi applicabili alle convenzioni future. Resta inteso che, anche nel caso di utilizzo delle OSC, le fatture e i documenti probatori, o aventi forza probatoria equivalente, dovranno essere custodite dal beneficiario e rese disponibili in sede di eventuali controlli (fiscali, amministrativi, ecc.) da parte delle Autorità competenti, comunque non relativi alla quantificazione delle spese ammissibili.

2.2 L'utilizzo dei costi semplificati nei PSR italiani

L'evoluzione del quadro normativo e degli orientamenti a livello europeo sull'utilizzo delle opzioni di costo semplificate ha contribuito significativamente sulla loro introduzione e maggiore diffusione nell'ambito dei Fondi SIE (vd. par. 2.1).

In Italia, con particolare riferimento al fondo FEASR, quanto disposto dai regolamenti dell'Unione in termini di utilizzo delle OSC per il periodo 2014-2020 viene ripreso nelle linee guida sull'ammissibilità delle spese per lo sviluppo rurale²¹, nei PSR regionali e nei relativi documenti di attuazione (bandi e disposizioni attuative e procedurali specifiche delle misure).

Al fine di analizzare le scelte operate dalle singole Regioni italiane sulle OSC, l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA), nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale (scheda 7.1 "Capacità amministrativa e scambi di esperienze"), già nel 2016 ha effettuato uno studio sull'applicazione dei costi semplificati nei PSR italiani, esaminando, per alcune specifiche misure²², le OSC di cui al Reg. (UE) n. 1303/2013 (artt. 67 e 68). Con particolare riguardo alla misura 19, nel rapporto si specifica che *"è possibile attivare le opzioni dei costi semplificati nelle sottomisure di preparazione, cooperazione, gestione e animazione (19.1, dove prevista, e 19.3 e 19.4). Per la sottomisura 19.2, occorre necessariamente rifarsi a quanto stabilito nelle misure di riferimento del PSR. Anche in questo caso, la possibilità di utilizzare i costi semplificati non è preclusa. Il Leader presenta delle caratteristiche particolari essendo previsti limiti alle spese di gestione e altre specificità. È, tuttavia, possibile un utilizzo ampio dei costi semplificati che, anzi, potrebbero essere utili per ridurre il carico amministrativo dei GAL"*.

A tal proposito, al fine di avere un quadro aggiornato sulle scelte delle singole Regioni in merito all'utilizzo dei costi semplificati in Italia, la Rete Leader ha effettuato una ricognizione sulle versioni dei PSR in vigore al 31 marzo 2021.

La ricognizione ha riguardato i costi semplificati di cui al Reg. (UE) n. 1303/2013 (artt. 67 e 68) e anche l'eventuale utilizzo di prezzari regionali; nello specifico, sono stati analizzati le parti relative alla strategia e alle schede delle sottomisure (cfr. Cap. 8 dei PSR), alla modalità di attuazione del programma (cfr. Cap. 15 dei PSR) e alla valutazione ex-ante, con specifico riferimento alle dichiarazioni di pertinenza e di esattezza dei costi standard, dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno (cfr. Cap. 18 dei PSR).

21. Rete Rurale Nazionale, (2021), Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo Sviluppo Rurale 2014-2020.

22. Report RRN 2014-2020 (2016). I costi semplificati nei PSR 2014-2020, Roma (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16196>). Nel Report sono state analizzate le misure 1, 2, 4, 8, 10 e 16.

Dall'analisi dei PSR, con particolare riferimento al Leader, risultano 6 le Regioni che prevedono l'uso delle OSC nella scheda di misura 19: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Toscana, Sardegna e Umbria, a cui si aggiunge la Provincia autonoma di Trento che fa però riferimento ad un prezzario delle principali voci di spesa ammissibili.

I costi semplificati previsti nelle schede della misura 19 riguardano le seguenti tipologie: tabelle standard di costi unitari, tasso forfettario per i costi indiretti e, in un caso, anche per i costi diretti. In alcuni casi, invece, le Regioni hanno inserito nei PSR un rimando generico all'utilizzo delle OSC (Tabella 2.4), dettagliate poi nelle disposizioni attuative specifiche della misura/sottomisura.

Tab. 2.4 - Riferimenti all'utilizzo di OSC nei PSR regionali per la misura 19

Sottomisura	Emilia- Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Sardegna	Toscana	Trento	Umbria	Valle d'Aosta
19.1		TF				R	TF
19.2				R			TF
19.3	CS		R			R	TF
19.4	R	TF			P	R	TF
		oppure					
		TF*					

Legenda:

- = CS = tabelle standard di costi unitari
- = TF = tasso forfettario del 15% per i costi indiretti
- = TF* = tasso forfettario (fino al 25%) dei costi diretti
- = P = prezzario delle principali voci di spesa ammissibili
- = R = rimando generico all'utilizzo delle OSC

Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su versioni PSR al 31 marzo 2021

L'opzione di costo semplificata maggiormente utilizzata nelle sottomisure Leader è quella del finanziamento a tasso forfettario prevista dall'art. 68 del Reg. (UE) n. 1303/2013 (Tabella 2.5).

Più nello specifico, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta prevedono per la sottomisura 19.1 la possibilità di rendicontare i costi indiretti (spese d'ufficio e di carattere amministrativo) con l'opzione del tasso forfettario massimo del 15% calcolato sui costi diretti ammissibili sostenuti per il personale, senza esibizione di documenti giustificativi della spesa (art. 68, p.1, lett. b, del Reg. (UE) n. 1303/2013). Il Friuli-Venezia Giulia ha inserito tale opzione pure per la sottomisura 19.4, prevedendo anche la possibilità di scegliere l'opzione del tasso forfettario per i costi diretti fino ad un massimo del 25% (art. 68, p.1, lett. a, del Reg. (UE) n. 1303/2013). In quest'ultimo caso, la scelta della percentuale doveva essere giustificata dal GAL in base al dato storico rappresentato dalla spesa ammessa a finanziamento nel periodo di programmazione 2007- 2013.

La Valle d'Aosta, oltre che per la sottomisura 19.1, ha previsto il tasso forfettario del 15% per i costi indiretti anche per le sottomisure 19.2, 19.3 (a regia GAL) e 19.4, specificando che tale scelta doveva essere segnalata nel momento della presentazione della SSLTP e del PAL.

L'Emilia-Romagna è l'unica Regione ad aver inserito nel PSR una tabella standard di costi unitari (art. 67, par. 1, lett. b, del Reg. (UE) n. 1303/2013) per i costi di viaggio, soggiorno e diaria sostenuti nell'ambito della sottomisura 19.3 e già utilizzata nei progetti Erasmus e anche nella

misura 1 del PSR. Per la 19.4, nella sezione “Tipo di sostegno” della scheda di misura si prevede la possibilità di applicare tutte le modalità previste dall’art. 67 del Reg. 1303/2013 per il PSR; pertanto, pur non prevedendo l’utilizzo di specifiche opzioni di costo semplificate, non esclude la possibilità di utilizzarle.

Rimandi generici all’utilizzo di costi semplificati si trovano anche per le misure 19.1, 19.3 e 19.4 della Regione Umbria che, in attesa di disporre di costi standard calcolati e certificati a norma dell’art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e dell’art. 62 del Reg. (UE) n. 1305/2013, prevede il rimborso delle spese sulla base della documentazione giustificativa delle stesse.

La Regione Sardegna inserisce nella sottomisura 19.3 che “si farà ricorso per quanto possibile al sistema dei costi semplificati” e la Regione Toscana con una modifica effettuata al PSR nel 2020 inserisce nella sottomisura 19.2 un rimando generico all’utilizzo dei costi semplificati per l’attuazione di una nuova operazione che prevede la realizzazione di progetti integrati multi-misura condivisi da piccoli gruppi di beneficiari.

Infine, la Provincia autonoma di Trento prevede un prezzario delle principali voci di spesa ammissibili per il sostegno ai costi di gestione e animazione a cui il GAL dovrà attenersi e a cui, in ogni caso, si farà riferimento per il riconoscimento delle spese sostenute. Ad esempio, si fa riferimento ai contratti dell’Amministrazione provinciale con professionalità equiparabili per le spese di personale, all’applicazione delle leggi provinciali per spese di acquisizione di competenze specialistiche, all’applicazione di parametri provinciali previsti per le missioni, ecc.

L’analisi specifica della misura 19 ha riguardato non solo i contenuti dei PSR, ma anche quanto dettagliato nei documenti e nelle disposizioni attuative della misura per quelle Regioni che rimandavano in maniera generica all’eventuale utilizzo delle OSC. Inoltre, è stata arricchita anche dalle indicazioni acquisite nel corso delle attività del gruppo di lavoro sull’uso dei costi semplificati nel Leader attivato nell’ambito del Laboratorio collaborativo “Semplificare Leader”²³.

Da tale ricognizione, oltre a quanto previsto nei PSR, emerge l’utilizzo di ulteriori OSC (tabella 2.5). Infatti, è stato verificato il loro utilizzo anche da parte della Regione Basilicata, che nell’ambito della sottomisura 19.3 con una determina dirigenziale del 2019²⁴ ha introdotto l’utilizzo di un tasso forfettario del 10% per le spese indirette ai sensi dell’art. 68, par. 1, lett. a) del Reg. (UE) 1303/2013, calcolato sulla base dell’analisi delle spese indirette storiche relative ai progetti di cooperazione Leader nel periodo di programmazione 2007-2013.

L’opzione di costo semplificata per le spese del personale ai sensi dell’art. 68 bis, par. 2, del Reg. (UE) n. 1303/2013²⁵ è prevista nelle disposizioni attuative della Regione Sardegna sia per la sottomisura 19.2 (per le azioni di sistema in cui il GAL è beneficiario) che per la sottomisura

23. Laboratorio ideato dalla ReteLeader per favorire l’avvio di un percorso di riflessione comune per la semplificazione di Leader (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21420?uniq=462788ffa36f90df1fa3f2ca3270caf2#id-fe6d6aa79b6e160d6fda5fef84faf70a>).

24. Dipartimento Politiche Agricole e Forestali, Regione Basilicata, Ufficio Politiche di Sviluppo Rurale, Determina Dirigenziale n. 318 del 10/4/2019.

25. L’articolo 68 bis “Costi per il personale in materia di sovvenzioni e assistenza rimborsabile” del Regolamento n. 1303/2013 prevede al paragrafo 2 “*Ai fini della determinazione dei costi per il personale, una tariffa oraria può essere calcolata dividendo per 1 720 ore i più recenti costi annui lordi per l’impiego documentati, per le persone che lavorano a tempo pieno, o per la quota proporzionale corrispondente di 1 720 ore, per le persone che lavorano a tempo parziale.*”

19.3. Anche la Regione Valle d'Aosta per tutte le sottomisure della 19, comprese le operazioni a regia GAL attivate nell'ambito della sottomisura 19.2, inserisce tale opzione di costo semplificata per le spese del personale.

L'Emilia-Romagna, inoltre, ha inserito l'opzione del tasso forfettario del 15% per i costi indiretti anche nelle disposizioni attuative della misura 19, relativamente alla sottomisura 19.4 (vd. 2.3.a.1 *L'esperienza della regione Emilia-Romagna*).

Tab. 2.5 - OSC previste nei PSR e nelle Disposizioni attuative regionali della misura 19

Sottomisura	Basilicata	Emilia-R.	Friuli-V. Giulia	Sardegna	Toscana	Trento	Umbria	Valle d'Aosta
19.1			TF				R	TF
								CS (costi per personale)
19.2				CS (costi per personale) - regia GAL	R			TF
								CS (costi per personale) - regia GAL
19.3	TF**	CS		R			R	TF
				CS (costi per personale)				CS (costi per personale)
19.4		TF	TF			P	R	TF
			Oppure					
			TF*					CS (costi per personale)

Legenda

■ = CS = tabelle standard di costi unitari

■ = CS (costi per personale) = tariffa oraria, art. 68 bis, par.2, Reg. (UE) 1303/2013

■ = CS (costi per personale) - regia GAL = GAL beneficiario - tariffa oraria, art. 68 bis, par.2, Reg. (UE) 1303/2013

■ = TF = tasso forfettario del 15% per i costi indiretti

■ = TF* = tasso forfettario (fino al 25%) dei costi diretti

■ = TF** = tasso forfettario (10%) per i costi indiretti

■ = P = prezzario delle principali voci di spesa ammissibili

■ = R = rimando generico all'utilizzo delle OSC

Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su PSR e disposizioni attuative regionali

2.2.a OSC nelle misure dei PSR di maggiore interesse dei GAL

Una volta definito e aggiornato il quadro delle scelte operate dalle Regioni sull'utilizzo delle OSC nell'ambito della misura 19, appare utile porre l'attenzione sulle OSC attivate per le singole misure/sottomisure nei PSR regionali. Ciò permette di fare una lettura incrociata tra le informazioni individuate e i risultati dell'analisi effettuata sulle principali misure e sottomisure programmate dai GAL attraverso la sottomisura 19.2 (vd. cap. 1.2).

Dalla ricognizione dei PSR (Tabella 2.6) emerge che tutte le Regioni prevedono l'utilizzo di costi standard unitari, 16 Regioni prevedono anche l'utilizzo dei tassi forfettari, solo 5 le somme forfettarie e in 8 casi, infine, l'utilizzo combinato di differenti OSC.

Inoltre, in 8 Regioni si può osservare un utilizzo di prezzari regionali, quali strumenti di quantificazione dei costi degli interventi mirati ad una semplificazione amministrativa ma non riconducibili alle tipologie di OSC previste dai regolamenti comunitari.

Tab. 2.6 - OSC e prezzari previsti nei PSR

Regione	CS	TF	SF	P	Uso combinato OSC
Abruzzo	x	x	x		x
Basilicata	x	x		x	
Bolzano	x			x	
Calabria	x				
Campania	x	x			
Emilia-Romagna	x	x	x		x
Friuli-Venezia Giulia	x	x			
Lazio	x	x			
Liguria	x	x			x
Lombardia	x	x			
Marche	x			x	
Molise	x	x			x
Piemonte	x	x	x		x
Puglia	x		x	x	x
Sardegna	x	x			
Sicilia	x	x		x	
Toscana	x		x	x	x
Trento	x	x		x	
Umbria	x	x		x	x
Valle d'Aosta	x	x			
Veneto	x	x			
TOTALE	21	16	5	8	8

Legenda:

CS = tabelle standard di costi unitari

TF = tasso forfettario

SF = somme forfettarie

P = prezzario delle principali voci di spesa ammissibili

Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su PSR regionali al 31/03/2021

L'analisi dei PSR mostra una situazione largamente diversificata sia per quanto riguarda le sottomisure coinvolte, che per le tipologie di OSC utilizzate da parte delle Regioni, in alcuni casi riferite a differenti voci di costo anche per la medesima sottomisure (vd. Allegato 1).

Con riguardo alle principali misure di interesse dei GAL, si segnala innanzitutto che nessuna Regione ha previsto l'utilizzo delle OSC per la misura 6 e le relative sottomisure.

Tab. 2.7 - OSC previste nelle schede di misura 7 e 4 dei PSR regionali

Regione	Misura 7				Misura 4		
	7.1	7.3	7.5	7.6	4.1	4.3	4.4
Abruzzo	CS			CS		CS	
Basilicata							
Bolzano			P				P
Calabria					CS		
Campania		TF					
Emilia-Romagna							CS
Friuli-Venezia Giulia							CS
Lazio		CS - TF					
Liguria							CS
Lombardia							CS
Marche							CS
Molise							
Piemonte						CS	CS
Puglia							
Sardegna							
Sicilia					CS		P
Toscana		CS			CS		
Trento							
Umbria		CS - TF					
Valle d'Aosta		CS - TF					CS
Veneto		CS - TF					CS

Legenda

CS = tabelle standard di costi unitari

TF = tasso forfettario del 15% per i costi indiretti

P = prezzario delle principali voci di spesa ammissibili

CS - TF = previsione di uso combinato di tabelle standard di costi unitari e tassi forfettari

Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su PSR regionali al 31/03/2021

Per la misura 7 (Tabella 2.7), solo sette Regioni hanno attivato le OSC principalmente nell'ambito della sottomisura 7.3 relativa ad interventi per la banda larga, in particolare applicando per la determinazione dei costi del personale le tabelle standard di costi unitari elaborate da Infratel Italia Spa ai sensi dell'art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013²⁶. L'Abruzzo, invece, per le sottomisure 7.1.1 "Redazione dei piani di gestione dei siti della Rete Natura 2000" e 7.6.1 "Attività di studio della biodiversità sul territorio regionale" applica le tabelle di costi standard per il personale già previste per la sottomisura 16.1 (ad esempio spese di personale per servizi di consulenza tecnico-scientifica, elaborazione e produzione di dati, testi normativi e/o tecnico-scientifici, cartografie).

La Provincia autonoma di Bolzano invece ha previsto per le varie tipologie di intervento della sottomisura 7.5 "Investimenti in infrastrutture ricreative – sentieristica di interesse turistico" la

26. Cfr. "Metodologia di individuazione delle opzioni di costo semplificato applicabili alle attività progettuali affidate all'ente in house Infratel Italia Spa per l'attuazione del Grande Progetto Banda Ultralarga", approvato con Deliberazione di Giunta regionale della Regione Basilicata n. 623 del 17/09/2019 (<http://europa.basilicata.it/feasr/wp-content/uploads/2019/06/Delibera-di-Giunta-Regionale-n.-623-del-17-settembre-2019-Definizione-procedure-attuative-per-gli-investimenti-BUL.pdf>).

quantificazione delle voci di costo applicabili e ammissibili secondo il prezzario provinciale di settore e, ove non applicabili, solo quelle su presentazione di fatture.

Per la misura 4 (Tabella 2.7), dedicata agli investimenti per le aziende agricole, sono 13 le Regioni che applicano le OSC. La maggior parte delle OSC sono utilizzate nella sottomisura 4.4, dedicata agli investimenti non produttivi, per voci di costo quali: realizzazione di siepi e filari, ripristino di zone umide, recupero di fontanili e realizzazione di fasce tampone boscate (Lombardia), impianto di siepi di specie autoctone (Marche), interventi di ripristino dei muretti a secco (Liguria e Valle d'Aosta), realizzazione di fasce tampone e bacini di fitodepurazione di contrasto ai nitrati (Emilia-Romagna). La Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano, invece, fanno riferimento per le voci di costo applicabili e ammissibili, rispettivamente a prezzari regionali e provinciali di settore. Tre le Regioni che fanno ricorso all'applicazione di tabelle standard di costi unitari per impianti arborei, trattori e mietitrebbie per la sottomisura dedicata agli investimenti nelle aziende agricole (Calabria, Toscana e Sicilia). In Calabria, inoltre, si prevede l'utilizzo di una tabella di costi standard anche per la sottomisura 4.1.3, e in particolare per i sistemi irrigui a goccia per frutteti.

Nella misura 1 (Tabella 2.8), relativa alle azioni di "Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione", si è fatto un impiego diffuso delle OSC, previste infatti in 17 PSR con un'ampia differenza sulle tipologie utilizzate. Risulta predominante l'utilizzo dei CS per le diverse attività di formazione e informazione previste dalle Regioni; inoltre, le OSC risultano spesso combinate tra loro nelle diverse sottomisure.

L'utilizzo diffuso delle OSC in questa misura deriva anche dall'esplicito orientamento della Commissione, fornito già nella definizione della scheda di misura utilizzata in fase di scrittura dei PSR. La sottomisura maggiormente interessata risulta essere quella dedicata alla formazione e all'acquisizione di competenze (1.1) con l'attivazione di costi standard (sia per corsi di formazione di gruppo che individuali) in ben 13 Regioni, seguiti in 5 casi da tassi forfettari e in casi residuali da somme forfettarie che interessano soprattutto il coaching e il trasferimento individuale. Nove, invece, le Regioni che sostengono le attività dimostrative e le azioni di informazione previste dalla sottomisura 1.2, attraverso l'utilizzo di tassi forfettari e costi standard (ad esempio per attività di sportello informativo e per organizzazione di incontri, seminari, workshop e attività dimostrative). Infine, solo 6 Regioni hanno previsto di utilizzare OSC per scambi interaziendali di breve durata e visite alle aziende agricole e forestali (1.3) soprattutto applicando tassi forfettari per i costi indiretti e somme forfettarie (per costi di viaggio e di diaria), ma prevedendo anche l'utilizzo dei costi standard per la formazione.

Con specifico riguardo alle sottomisure della misura 16 (Tabella 2.8), le 14 Regioni che hanno previsto le OSC hanno utilizzato costi semplificati per il personale (di Università, enti pubblici di ricerca, aziende agricole e operatori forestali), e principalmente il tasso forfettario, nella maggior parte del 15%, per i costi indiretti. Anche per le sottomisure della 16 le OSC sono spesso combinate tra loro. La Regione Piemonte, ad esempio, ha previsto di utilizzare le OSC per categorie di costi e per progetti diversi facenti parte di un'operazione o per fasi successive di un'operazione, in modo da evitare il rischio di doppio finanziamento; nello specifico, ai sensi dell'art. 67, par. 1, lett. c) del Reg. (UE) n. 1303/2013, il Piemonte ha previsto una somma forfettaria per la costituzione dei gruppi operativi (GO) del Partenariato Europeo per l'Innovazione e la concretizzazione di idee progettuali (azione 1 della 16.1), mentre per l'attuazione del progetto del GO (azione 2) i costi standard per il costo del personale e un tasso forfettario del 15% per i costi indiretti.

Inoltre, l'utilizzo dei costi standard è previsto per la redazione dei piani di gestione forestali nella sottomisura 16.8 (Calabria) e per nuovi impianti arborei e per spese di progettazione relativi alla sottomisura 16.4 (Umbria). La Basilicata, infine, ha previsto per la sottomisura 16.9 l'utilizzo del tasso forfettario del 15% per i costi indiretti, stabilendo che la sottomisura può essere attivata solo dai GAL.

Tab. 2.8 - OSC previste nelle schede di misura 1 e 16 dei PSR regionali

Regione	Misura 1			Misura 16								
	1.1	1.2	1.3	16.1	16.2	16.3	16.4	16.5	16.6	16.7	16.8	16.9
Abruzzo	CS - SF	TF		CS	CS		CS		CS		CS	
Basilicata	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF
Bolzano												
Calabria	CS										CS	
Campania				TF								TF
Emilia-Romagna	CS - SF		CS - SF	CS - TF*								
Friuli-V. Giulia	CS			CS								
Lazio	CS - TF	CS - TF										
Liguria	CS - TF	TF	TF	CS - TF	CS - TF		TF	CS - TF			CS - TF	CS - TF
Lombardia	TF	TF										
Marche	CS			CS	CS							CS
Molise												
Piemonte	CS	CS		CS - TF - SF	CS - TF	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS
Puglia	CS - SF		CS - SF									
Sardegna				CS - TF	TF							
Sicilia	CS			CS	CS							CS
Toscana	CS - SF											
Trento		CS		TF								
Umbria	CS		CS	TF***	TF***		CS	TF***				
Valle d'Aosta	TF***	TF	TF									
Veneto	CS	CS		TF	TF			TF				TF

Legenda

- = CS = tabelle standard di costi unitari
- = TF = tasso forfettario del 15% per i costi indiretti
- = TF*** = tasso forfettario (12%) per i costi indiretti
- = CS - TF = previsione di uso combinato di tabelle standard di costi unitari e tasso forfettario
- = CS - TF* = previsione di uso combinato di tabelle standard di costi unitari e tasso forfettario (25%)
- = CS - SF = previsione di uso combinato di tabelle standard di costi unitari e somme forfettarie
- = CS - TF - SF = previsione di uso combinato di tabelle standard di costi unitari, tasso forfettario e somme forfettarie

Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su PSR regionali al 31/03/2021

Appare interessante notare, poi, come alcune delle Regioni italiane abbiano scelto di attivare per talune sottomisure le tipologie di OSC combinate tra loro, a copertura di differenti voci di costo. L'uso combinato delle OSC si riscontra, con intensità variabile, nelle seguenti sottomisure: 1.1, 1.3, 7.3, 16.1, 16.2, 16.5, 16.8 e 16.9.

Alla luce di quanto sin qui esposto, è possibile affermare che l'utilizzo delle OSC, nelle principali misure previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 e maggiormente attuate tramite i PAL, risulta non omogeneo nei vari PSR e non sempre uguale per tipo di misura/sottomisura né per tipologia di OSC previste. Interessanti i casi delle misure 1 e 16 e delle relative sottomisure, ove

si nota che per certe tipologie di costo alcune Regioni prediligono l'utilizzo delle CS, altre il TF, mentre una piccola parte prevede le SF.

L'analisi sin qui condotta è stata integrata con la presentazione di esperienze regionali sull'utilizzo delle OSC nelle sottomisure del Leader (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia), esposte durante i laboratori collaborativi sull'“Uso dei costi semplificati nel Leader” organizzati dalla Rete Leader, e anche nelle misure/sottomisure del PSR attivabili tramite i PAL (Liguria), con un'attenzione specifica anche sull'uso combinato di CS e TF.

2.2.b Esempi di costi semplificati nel Leader in Italia

2.2.b.1 L'esperienza della Regione Emilia-Romagna²⁷

La Regione Emilia-Romagna ha introdotto l'utilizzo delle OSC all'inizio del 2020, nelle recenti modifiche apportate al PSR, per rispondere ad esigenze di semplificazione emerse sulla gestione della sottomisura 19.4 e per agevolare l'attuazione del Leader, riducendo il carico amministrativo per i GAL nella raccolta e nel trasferimento della documentazione. Prima di questa modifica, l'utilizzo delle OSC era già stato applicato in ambito Leader per la sottomisura 19.3, nello specifico utilizzando i costi standard per le spese di trasferta dei progetti di cooperazione.

L'utilizzo delle OSC, oltre ad essere previsto nel PSR, è stato regolato dalle Disposizioni Attuative di Misura (di seguito “DAM”), che sono state prontamente modificate e approvate con deliberazione della giunta regionale n. 488 del 11/05/2020²⁸.

In particolare, per le operazioni 19.4.1 (spese di gestione) e 19.4.2 (spese di animazione) sono state introdotte le OSC di cui all'art. 67, par. 1, lett. d) del Reg. (UE) n. 1303/2013, ossia il tasso forfettario del 15% dei costi ammissibili diretti sostenuti per il personale a copertura delle spese indirette. Per definire le modalità applicative da inserire nelle DAM, si è proceduto inizialmente con una pre-analisi dei piani finanziari adottati dai GAL per la sottomisura 19.4 e, successivamente, sono state individuate le voci di costo, tra cui quelle relative al personale, e valutate le tipologie di spese classificabili come costi indiretti.

Questo lavoro si è reso necessario poiché i piani finanziari, tutti a costi reali, prevedevano il rimborso sulla base della documentazione allegata al rendiconto e, a volte, presentavano voci aggregate di costi, che è stato necessario disaggregare, ai fini dell'introduzione dei costi semplificati. Poiché si è intervenuti a metà programmazione, il percorso è stato condiviso preliminarmente con i GAL, anche per capire se rispetto alle scelte da loro operate nella sottomisura 19.4 potessero esserci difficoltà applicative o comunque se il sistema che si intendeva introdurre fosse effettivamente idoneo a favorire un'effettiva semplificazione, sia per i GAL che per l'amministrazione regionale nella fase di controllo delle domande di pagamento.

Nelle DAM le tipologie di spesa sono state codificate introducendo format di piani finanziari

27. Il presente caso studio è stato elaborato con il contributo della dott.ssa Barbara Attili (Regione Emilia-Romagna).

28. Cfr. Deliberazione della giunta regionale n. 488 del 11/05/2020 (https://servizissir.regione.emilia-romagna.it/deliberegiunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&operation=leggi&cod_protocollo=GPG/2020/504&ENTE=1).

che identificano le voci dei costi diretti e indiretti. Infatti, l'allegato B contiene il "Piano di investimento a regime forfettario" in cui sono definiti, per ogni voce di spesa o intervento, le "specifiche o dettaglio delle spese" comprensive di note tecniche interpretative.

In queste disposizioni, inoltre, sono state fornite indicazioni procedurali per l'utilizzo del sistema opzionale di rendicontazione tramite le OSC. In particolare, approfittando della modifica dei PAL prevista nel 2020 a seguito dell'approvazione della premialità, che ha impegnato tutti i GAL a ripresentare il proprio PAL per l'allocazione delle relative risorse, è stato chiesto loro di esprimere la scelta irrevocabile di passare al regime forfettario per la sottomisura 19.4, oppure decidere di continuare a rendicontare a "costi reali". La scelta di passare al regime di costi semplificati a tasso forfettario era applicabile o a partire dalla domanda di pagamento relativa all'anno 2019 o da quella relativa all'anno 2020.

Dal punto di vista procedurale, i GAL, per modificare il piano finanziario e riallocare le risorse, hanno dovuto presentare una domanda di variante alla domanda di sostegno della sottomisura 19.4, istruita e approvata dall'amministrazione regionale entro il termine previsto di 30 giorni.

La maggior parte dei GAL che ha optato per il sistema forfettario ha operato questa scelta a decorrere dal 2019, la cui domanda di pagamento, di solito presentata entro il mese di maggio dell'anno successivo, a causa della situazione di emergenza legata al Covid, è stata presentata entro il termine del 30 settembre 2020.

La Regione Emilia-Romagna ha valutato la possibilità di prevedere le OSC anche per le spese del personale relative alla sottomisura 19.4. Tuttavia, a programmazione già avviata non è stato possibile definire una metodologia comune, poiché i GAL avevano già consolidato la loro struttura organizzativa con modalità differenti.

In vista della prossima programmazione, anche alla luce della verifica in concreto degli esiti dell'utilizzo delle opzioni di OSC già adottate, sarà valutata con riferimento alla sottomisura 19.4 la possibilità di prevedere più OSC.

2.2.b.2 L'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia²⁹

L'AdG del PSR Friuli-Venezia Giulia 2014-2020 ha previsto già in fase di programmazione iniziale la possibilità di utilizzare i costi semplificati nel Leader nell'ambito delle sottomisure 19.1 "Sostegno preparatorio" e 19.4 "Costi di gestione e animazione"³⁰. La scelta è dipesa dal

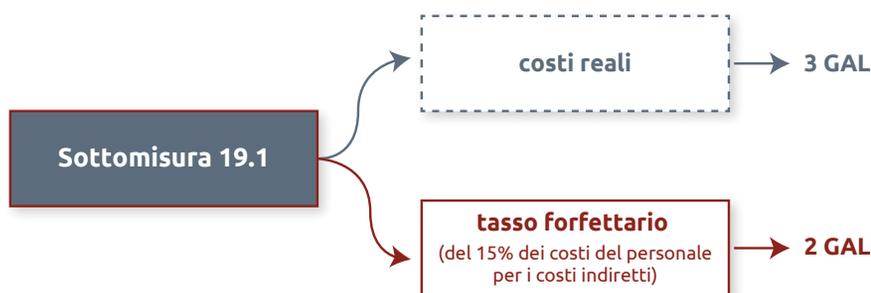
29. Il presente caso studio è stato elaborato con il contributo della dott.ssa Sara Pontoni (Regione Friuli-Venezia Giulia).

30. La scheda della misura 19 contenuta nel PSR Friuli-Venezia Giulia 2014-2020, infatti, limitatamente ai costi indiretti connessi agli ordinari costi di funzionamento del GAL nell'ambito della sottomisura 19.1, stabilisce che "l'aiuto viene liquidato come finanziamento a tasso forfettario del 15% calcolato sull'ammontare delle spese per il personale, ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1303/2013" e che, nell'ambito della sottomisura 19.4 "sui costi indiretti, individuati con riferimento ai costi operativi, sono applicati i seguenti tassi forfettari: a. 15% dei costi ammissibili per il personale ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (UE) n. 1303/2013; oppure: b. fino al 25% dei costi diretti ammissibili ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, lettera a) del regolamento (UE) n. 1303/2013, al tasso indicato nella SSL e giustificato dal GAL in base al dato storico rappresentato dalla spesa ammessa a finanziamento nel periodo di programmazione 2007- 2013".

fatto che nel corso della precedente programmazione il lavoro di controllo sui costi indiretti inseriti nella misura 431 (Gestione dei Gruppi di Azione Locale, acquisizione di competenze, animazione) si era rivelato particolarmente dispendioso dal punto di vista amministrativo (controllo dei giustificativi di spesa di minuterie e bollette), senza un reale vantaggio in termini di raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, la Regione poteva contare su un buon patrimonio storico-conoscitivo di tale tipologia di costi, considerata l'esperienza acquisita nel corso delle precedenti programmazioni.

Con specifico riguardo alla sottomisura 19.1, la Regione ha previsto la possibilità per i GAL di applicare il tasso forfettario del 15% dei costi del personale per i costi indiretti; tuttavia, su un totale di 5 GAL partecipanti all'invito della sottomisura 19.1, solo due hanno sfruttato questa opportunità. Il motivo è da individuare probabilmente nel fatto che i GAL hanno preferito indirizzare le risorse disponibili, fissate in un limite massimo di 35.000 euro, sull'acquisizione di servizi specifici o sulle spese di personale (figura 2.3).

Fig. 2.3 - Sottomisura 19.1: modalità di rendicontazione applicate dai GAL



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su dati Regione Friuli-Venezia Giulia

In merito alla sottomisura 19.4, e in particolare ai costi indiretti, ai GAL è stata offerta la possibilità di scegliere tra l'applicazione del tasso forfettario del 15% dei costi del personale o di un tasso fino al 25% dei costi diretti totali di gestione e animazione, da motivare adeguatamente con riferimento ai costi sostenuti e ammessi nel periodo di programmazione 2007-2013, raffrontati all'attuale situazione del GAL. La scelta, da compiersi già all'interno della SSL, è stata irrevocabile e vincolante per tutto il periodo di programmazione ed oggetto di valutazione nell'ambito della selezione della SSL. In tale sede, la scelta operata dai GAL tra le due opzioni previste ha comportato la necessità di articolare diversamente le attività di controllo, che hanno riguardato nel primo caso la coerenza della somma inserita nel piano finanziario con le richieste di spesa per il personale, mentre nel secondo caso la motivazione della richiesta di applicazione del tasso del 25%, inserita da ciascun GAL nella propria SSLTP e argomentata sulla base di un confronto tra la struttura storica e quella attuale del GAL (Figura 2.4). Poiché i cinque GAL che hanno fatto domanda di sostegno nell'attuale periodo di programmazione avevano operato anche nel periodo 2007-2013, la Regione ha effettuato una verifica incrociata con la rendicontazione presentata

nell'ambito della misura 431 in relazione ai costi di gestione e animazione. Nello specifico, tale verifica ha richiesto un'attività articolata in diverse fasi:

- 1) durante la fase di selezione delle SSLTP, innanzitutto è stato controllato l'importo rendicontato e liquidato da ogni GAL sulla misura 431, verificando la parte riferibile ai costi indiretti e valutando la loro incidenza sull'importo totale rendicontato, con riguardo sia all'intero periodo di programmazione che alla singola annualità e alla media ricavabile. In questo modo è stato possibile controllare e risolvere eventuali "storture" causate, in alcuni casi, dal fatto che il primo anno di programmazione non era stato rendicontato integralmente, mentre in altri casi dal fatto che alcuni GAL avevano scelto di non rendicontare negli ultimi periodi di programmazione quella tipologia di costi;
- 2) sempre durante la fase di selezione delle SSLTP, si è proceduto alla correzione delle "storture" rilevate mediante l'individuazione di un tasso considerato congruo e adeguato sulla base del confronto con i dati storici, confrontato poi con quello presentato dal GAL in modo da confermare/modificare le richieste. Di fatto il tasso determinato sulla base dell'esperienza storica è risultato sempre inferiore a quello richiesto dai GAL, ed è stato quello effettivamente ammesso (considerato che le strutture si erano mantenute costanti nel tempo e non vi erano, quindi, elementi sufficienti per giustificare l'aumento dei costi). L'intervento della Regione nella (ri)determinazione dei tassi ha permesso di garantire un'uniformità di trattamento tra i GAL;
- 3) infine, poiché il tasso così individuato è considerato non modificabile, le rendicontazioni presentate a valere sulla sottomisura 19.4 vengono sottoposte ad un controllo preliminare degli importi relativi alle spese ammissibili per il personale e per i costi totali diretti, con successiva applicazione del tasso.

Fig. 2.4 - OSC applicate per la sottomisura 19.4 e verifiche



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su dati Regione Friuli-Venezia Giulia

Le scelte operate dall'AdG della Regione Friuli-Venezia Giulia hanno comportato una significativa semplificazione nella fase di controllo della rendicontazione, che sono state alleggerite dal controllo dei singoli giustificativi di spesa (utenze, contratti di locazione, ecc.).

Nel periodo 2014-2020, invece, l'uso dei costi semplificati non è stato esteso alle spese del personale, nonostante il notevole risparmio di tempo che avrebbe potuto comportare soprattutto in caso di controlli su GAL attivi in diversi programmi; in quest'ultima evenienza, infatti, il confronto tra diversi sistemi di rendicontazione delle spese del personale (generalmente costi reali nell'ambito della sottomisura 19.4 e costi standard in altri programmi, come l'Interreg) crea generalmente difficoltà e rallentamenti.

La difficoltà, in questo caso, consiste nel dover confrontare sistemi diversi di calcolo: mentre per la verifica delle spese di personale del GAL a valere sulla sottomisura 19.4 si procede a costi reali, ed è sempre necessario esaminare i documenti prodotti con la rendicontazione, con riguardo alle modalità di calcolo dei costi del personale adottate nell'Interreg si procede definendo una media di costo mensile, ottenuta dividendo per 12 il costo complessivo delle voci fisse della retribuzione dei 12 mesi consecutivi precedenti il finanziamento e liquidando, infine, la quota parte riconosciuta per ciascuna mensilità. Sulle quote mensili riconosciute sull'Interreg rientrano, quindi, ratei di diverse voci, quali tredicesima, quattordicesima, quote di TFR, permessi, ecc., che sulla sottomisura 19.4 vengono rendicontate a costo reale e in momenti diversi (è, quindi, difficile imputare alla singola mensilità una somma precisa che tenga conto anche di queste voci di costo).

La soluzione adottata prevede, di fatto, un confronto periodico con le strutture responsabili dei controlli dell'Interreg e la predisposizione di una tabella su base annuale, nella quale vengono inseriti ogni mese gli importi rendicontati per il personale. Alla fine dell'anno, insieme all'AdG dell'Interreg, vengono confrontati i totali, tenendo in debita considerazione la differente base di calcolo tra i due programmi (e quindi le differenze tra alcune voci di spesa riconosciute). La tabella annuale definita per ogni dipendente, indicando la percentuale di impiego lavorativo sia sull'Interreg che sul PSR, consente di evitare il rischio di doppio finanziamento.

2.2.b.2 Esempi di costi semplificati nei PSR italiani: l'esperienza della Regione Liguria³¹

L'AdG del PSR Liguria 2014-2020 ha fatto ampio ricorso alle OSC nel proprio programma. Sebbene non ne sia prevista l'applicazione nelle sottomisure del Leader (vd. par. 2.2), si considera obbligatoria per i GAL la loro applicazione nei casi in cui attuino, tramite la sottomisura 19.2, sottomisure del PSR che ne prevedano l'utilizzo. Al momento, lo stato di attuazione dei PAL consente di confermare l'utilizzo delle OSC nell'ambito dei bandi emanati dai GAL per l'attuazione della sottomisura 1.1 e di alcune sottomisure della cooperazione (misura 16), nel rispetto di quanto previsto nelle rispettive schede di misura del PSR.

In generale, la Regione Liguria ha scelto di potenziare l'esperienza maturata sull'utilizzo delle OSC già nel corso della programmazione 2007-2013, quando il ricorso alle tabelle standard di costi unitari aveva garantito una semplificazione sostanziale nelle fasi di preparazione, presentazione e verifica delle domande di pagamento, in favore sia dei beneficiari che degli uffici regionali

31. Il presente caso studio è stato elaborato con il contributo di Marco Capurro e Giovanni Ceresa (Regione Liguria).

competenti, imprimendo una sostanziale celerità all'intero procedimento amministrativo e incoraggiando la presentazione di un cospicuo numero di domande di aiuto.

Un esempio di particolare successo sull'uso dei costi standard nel PSR Liguria 2007-2013 è rappresentato dal bando attuativo della misura 216 "Sostegno agli investimenti non produttivi nei terreni agricoli" - Azione 1 che sosteneva il "ripristino dei muri a secco per il sostegno dei terreni agricoli in pendio e delle opere di regimazione idrica strettamente connesse alla stabilità dei muri a secco con finalità non produttive" (vd. box seguente).

Misura 216 - azione 1 del PSR Liguria 2007-2013: costi standard per il ripristino dei muretti a secco

Il bando attuativo della misura 216, azione 1, era finalizzato al ripristino di murature a secco "degradate o danneggiate a causa di eventi straordinari quali calamità naturali, avversità atmosferiche o da fauna selvatica" o risultanti degradate o danneggiate prima dell'entrata in vigore delle norme relative alla "condizionalità" (ossia prima del 01/03/2005). A tal fine, l'aiuto era stato quantificato in 94 euro/m² di muro effettivamente ripristinato, pari al 100% del costo standard.

Le disposizioni attuative specifiche della misura chiarivano, in particolare, che nell'ambito dell'azione 1 le opere potevano essere realizzate sia ricorrendo al lavoro volontario non retribuito che al lavoro retribuito, ossia fornito da imprese edili e/o personale dipendente del beneficiario. Mentre nel caso di lavoro volontario non retribuito (lavoro in economia) era prevista esclusivamente la quantificazione tramite costo standard, nel caso di lavoro retribuito la spesa ammissibile doveva corrispondere alla cifra minore tra il costo standard (94 euro/m²) e il costo effettivamente sostenuto.

Il ricorso ai costi standard ha avuto il merito di rendere più semplice la presentazione delle domande di pagamento, liberando i beneficiari dall'obbligo di allegare le fatture relative alle spese sostenute per la realizzazione delle opere e mantenendo, soltanto, l'obbligo di allegare il computo metrico consuntivo realizzato sulla base del costo standard e le quietanze di pagamento delle fatture, nelle quali il soggetto tramite il quale era stato effettuato il pagamento (banca, ufficio postale, ecc.) doveva individuare con chiarezza il soggetto che aveva effettuato il pagamento, il destinatario dello stesso, l'importo e la data della transazione³².

Alla luce del successo della misura 216 azione 1, la Regione Liguria ha determinato un costo standard anche per gli investimenti di ripristino dei muri previsti nell'ambito della sottomisura 4.4, operazione 4.4.2, del PSR 2014-2020, che supporta gli "investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali". Nello specifico, il costo standard è stato determinato in 105 €/mq, con un'intensità di aiuto concesso pari al 70% del costo standard,

32. La documentazione da allegare alle richieste di pagamento comprendeva anche la fidejussione bancaria o assicurativa per il 110% dell'ammontare dell'anticipo richiesto (in caso di domanda di pagamento dell'anticipo) e la descrizione dell'investimento realizzato, tramite cartografie, fotografie, planimetrie e altra documentazione utile.

corrispondente a 73,5 €/mq di muro effettivamente ripristinato.

Nell'attuale periodo di programmazione, però, sono state introdotte alcune limitazioni, che consistono nel fatto che ogni beneficiario "non può chiedere il sostegno per una quantità superiore a 200 mq per domanda e non può presentare una nuova domanda di sostegno prima che sia stata presentata la domanda di pagamento del saldo della domanda precedente". Per il controllo sulla dimensione del muretto a secco realizzato è stata prevista una misurazione solo sulla parte "a vista", escludendo pertanto la fondazione.

Anche in questa programmazione l'applicazione del costo standard, eliminando l'obbligo di allegare le fatture comprovanti il pagamento delle opere, ha favorito la concentrazione sui risultati dati dal risanamento di una parte considerevole di muretti a secco tradizionali crollati a causa di alluvioni e altri fenomeni naturali, ma necessari per sostenere i terreni in pendio caratteristici del territorio regionale.

Nel panorama italiano, invece, la Regione Liguria è quella che ha fatto maggiore ricorso all'uso di più OSC nell'ambito di una medesima sottomisura, optando generalmente per l'applicazione contestuale di tabelle standard di costi unitari e di un tasso forfettario per il calcolo dei costi indiretti. Le sottomisure del PSR per le quali ha previsto l'utilizzo di più tipologie di OSC sono le seguenti:

- 1.1. Sostegno ad azioni di formazione professionale e acquisizione di competenze;
- 1.2. Supporto alle attività dimostrative e azioni di informazione;
- 1.3. Supporto agli scambi interaziendali di breve durata e alle visite di aziende agricole e forestali;
- 16.1. Sostegno per la costituzione e la gestione dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura;
- 16.2. Sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie;
- 16.5. Sostegno per azioni congiunte per la mitigazione del cambiamento climatico e l'adattamento ad esso e sostegno per approcci comuni ai progetti e alle pratiche ambientali in corso;
- 16.8. Sostegno alla stesura di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti;
- 16.9. Sostegno per la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare.

Con riguardo alle sottomisure sopra elencate è possibile individuare due casistiche distinte, in quanto nell'ambito delle sottomisure della cooperazione (misure 16) si riscontra un uso effettivamente combinato delle OSC indicate, mentre nel caso della sottomisura 1.1 le OSC proposte vengono applicate separatamente, riferendosi alle due azioni in cui è articolata la sottomisura: nell'azione a) *Attività formativa* è stato previsto il ricorso ai costi standard per calcolare, sulla base di dati storici, i costi relativi alle attività formative, mentre per l'azione b) *Coaching e workshop*, ancora non attivata (tabella 2.9), e per la sottomisura 1.2 è stato previsto l'uso del tasso forfettario. Dal punto di vista attuativo, l'esperienza maturata, al momento per la sola azione a), è considerata estremamente positiva dall'AdG, sia per i soggetti preposti all'istruttoria a preventivo e a consuntivo, che per i beneficiari, in quanto, eliminando l'obbligo di allegare preventivi e giustificativi di spesa, ha permesso di semplificare e rendere più celere le fasi di verifica della congruità della spesa.

Tab. 2.9 - Quadro delle OSC applicate nei bandi attuativi delle sottomisure 1.1, 1.2 e 1.3

Sottomisura 1.1 - Azione a) Attività formativa	
Bandi: - 1° sessione - 2018; - 2° sessione - 2019; - 3° sessione - 2020.	Spese ammissibili: calcolate mediante unità di costo standard come segue: a) per le attività standardizzate a favore degli operatori forestali , individuate dalla normativa regionale di cui alla DGR n. 819/2012, come modificata con DGR n. 1215/2017: - unità formative per operatore forestale [...]: 36 euro ora-corso/allievo; - unità formative per operatore in ingegneria naturalistica [...]: 47 euro ora-corso/allievo; - unità formative per operatore in tree climbing [...]: 38 euro ora-corso/allievo; - unità formative F6 per tutte le qualifiche [...]: 24 euro ora-corso/allievo; - unità formative di base per operatore in esbosco con teleferiche [...]: 45 euro ora-corso/allievo; - unità formative avanzate per operatore in esbosco con teleferiche [...]: 36 euro ora-corso/allievo. b) per tutte le altre attività formative: - 17,50 euro ora-corso/allievo per corsi di durata inferiore o uguali a 40 ore; - 14,40 euro ora-corso/allievo per corsi di durata superiore a 40 ore.
Sottomisure 1.1 - Azione b) Coaching e workshop (Bando non ancora pubblicato), 1.2 e 1.3	
PSR: - Scheda di misura; - Allegato "Analisi e giustificativi dei costi standard"	Per la determinazione dei costi indiretti si applica un tasso forfettario del 15% dei costi diretti ammissibili, reali e rendicontati, per il personale.

Fonte: PSR Liguria 2014-2020 e bandi regionali

Con specifico riguardo ai corsi di formazione, per i quali si auspica la definizione di costi standard nazionali, la Regione ha scelto di diversificare le UCS in base alla diversa tipologia di corso (agricolo o forestale) e in base alla durata, facendo ricorso ad una serie di elaborazioni fatte su "base reale e storica dei dati regionali relativi alle spese rendicontate e liquidate per ciascuna iniziativa finanziata nell'ambito delle misure 111 e 331 del PSR Liguria 2007-2013", come chiarito nell'Allegato "Analisi e giustificativi dei costi standard" al PSR Liguria 2014-2020. Per i corsi forestali, riconducibili per contenuto e tipologia a quelli della Regione Liguria, non essendo sufficiente la base dati regionale, è stata utilizzata quella della Regione Piemonte.

L'UCS è stata calcolata come media dei costi, dividendo l'ammontare totale della spesa effettivamente accertata per finanziare i corsi per il totale delle monte ore e per il numero di partecipanti riconosciuti, applicando la seguente formula: Parametro UCS = € / (h * allievo).

Poiché in Liguria l'intera offerta formativa in campo agricolo e forestale è costituita da corsi finanziati soltanto con fondi pubblici, ai fini della determinazione di UCS sono state considerate rappresentative le spese effettivamente rendicontate e accertate in fase di istruttoria per i corsi finanziati a valere delle misure 111 e 331 del PSR 2007-2013.

Per la verifica dei CS prevista nella scheda di misura, gli uffici regionali responsabili dell'at-

tuazione della sottomisura 1.1 hanno realizzato una piattaforma informatica, che consente di verificare se il costo standard indicato dal beneficiario per un determinato corso sia più basso o più alto di quello determinato tramite le UCS. Al fine di valutare l'efficacia della piattaforma, recentemente è stata attivata una fase "sperimentale" col coinvolgimento di alcuni prestatori di formazione nella compilazione delle spese effettivamente sostenute.

L'esempio relativo all'azione a) della sottomisura 1.1 mette in evidenza la portata della semplificazione introdotta, soprattutto per regioni che, come la Liguria, hanno un organismo pagatore nazionale (Agea). In questi casi, infatti, la nuova piattaforma di Agea richiede che per le voci di spesa da giustificare con fattura o altro giustificativo, siano presentati anche i preventivi della spesa, procedura che determina un aumento sproporzionato degli oneri amministrativi sostenuti in sede di rendicontazione soprattutto in caso di costi di ridotto importo.

I costi standard sono stati utilizzati anche per la consulenza di cui alla sottomisura 2.1, applicando l'UCS determinata dalla RRN in 54 € l'ora per consulenza. Anche per questa sottomisura la Regione ha scelto di applicare i costi standard per tutte le voci di spesa ammissibili, in modo da consentire alle commissioni di valutazione di verificare soltanto la congruità della durata della consulenza (per cui, ad esempio, se la commissione considera congrua una consulenza di 10 ore, dovrà soltanto moltiplicare le ore per il costo standard predeterminato).

Con riguardo, infine, all'esperienza sull'uso combinato delle OSC, maturata nell'ambito delle sottomisure della cooperazione (misura 16), va precisato preliminarmente che l'applicazione dei costi standard è stata inserita nelle relative schede di misura tramite apposita modifica del PSR effettuata nel 2018, dopo la pubblicazione del documento di indirizzo predisposto dalla RRN su "Costi semplificati e rendicontazione di alcune spese di partecipazione ai Gruppi Operativi" del PEI.

Considerati gli elementi comuni alle sottomisure della cooperazione, la Regione Liguria ha scelto di estendere l'utilizzo delle tabelle standard di costi unitari definite dalla RRN con riguardo ai costi del personale delle Università e delle imprese agricole a tutte le sottomisure della misura 16 attivate nel proprio PSR e, di recente, anche alla sottomisura 10.2, per la quale è attualmente in corso di approvazione la relativa modifica. Anche in quest'ultimo caso, pertanto, si avrà un uso combinato di OSC, in quanto i costi standard andranno ad accostarsi all'uso storicamente consolidato del tasso forfettario del 15% per il calcolo dei costi indiretti sulle spese di personale. L'introduzione dei CS per il calcolo dei costi di personale delle Università e dei centri di ricerca, anche privati, sta comportando un notevole risparmio di tempo soprattutto per i centri di grandi dimensioni, caratterizzati da una gestione amministrativa centralizzata, che non sono più obbligati a produrre le buste paga e gli altri documenti giustificativi delle spese di personale in sede di rendicontazione. Nell'ambito delle medesime sottomisure, infine, la Regione ha scelto di applicare anche il tasso forfettario del 15%, sul totale delle spese ammissibili, per determinare l'importo ammissibile per i costi indiretti.

Fatta eccezione per le sottomisure 16.5 e 16.8 non ancora attivate, l'analisi dei bandi emanati per l'attuazione delle sottomisure della cooperazione (Tabella 2.10) conferma come l'uso dei costi standard sia stato inserito, come già detto, soltanto nei bandi emanati dopo il 2018.

Con specifico riguardo alle spese per il personale, si riportano nella Tabella 2.11 i CS adottati dalla Regione Liguria nell'ambito dei bandi emanati nel 2019 e 2020 per l'attuazione delle sottomisure 16.1, 16.2 e 16.9.

Tab. 2.10 - OSC applicate nei bandi delle sottomisure 16.1, 16.2, 16.9 della Regione Liguria

Sottomisura	Bando
16.1	<p>Bandi 1° fase (2016 settore agricolo; 2018 settore forestale) - costi indiretti: sono riconosciuti applicando un TF del 15% dei costi diretti ammissibili per il personale effettivamente sostenuti e rendicontati</p> <p>Bandi 2° fase (2019 settore agricolo; 2020 settore forestale) - spese per il personale: CS - costi indiretti: TF del 15% dei costi diretti ammissibili per il personale effettivamente sostenuti e rendicontati</p>
16.2	<p>Bando 2019 - spese per il personale: CS - costi indiretti: TF del 15% dei costi diretti ammissibili per il personale effettivamente sostenuti e rendicontati</p>
16.9	<p>Bando 2019 - costi indiretti: TF del 15% dei costi diretti ammissibili per il personale effettivamente sostenuti e rendicontati</p>

Fonte: Bandi emanati dall'AdG del PSR Liguria 2014-2020

Tab. 2.11 - Sottomisure 16.1, 16.2 E 16.9: quadro dei CS adottati per le spese di personale nei bandi 2019-2020

Costi standard applicati
<p>Spese per il personale: rientrano le spese per il personale dipendente e gli incarichi esterni affidati a soggetti persone fisiche (es. professionisti, docenti, ecc.), come definiti dalla DGR n. 1115/2016.</p> <p>a.1) le voci di spesa relative al personale che rientrano nell'ambito dei costi standard unitari di cui al comma 1, lettera b) dell'art. 67 del Reg. (UE) n. 1303/2013 sono:</p> <p>a) per Università e altri enti di ricerca pubblici e privati, i costi standard adottati sono i costi orari elaborati dal MIUR – MISE, come di seguito riportato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - costi standard unitari applicabili al personale delle Università: <ul style="list-style-type: none"> • Professore ordinario - CS (€ per ora): 73; • Professore associato - CS (€ per ora): 48; • Ricercatore/Tecnico amministrativo CS (€ per ora): 31; - costi standard unitari applicabili al personale degli Enti di ricerca pubblici e privati: <ul style="list-style-type: none"> • Dirigente di ricerca e Tecnologo di I livello/Primo ricercatore e Tecnologo II livello - CS (€ per ora): 55; • Ricercatore e Tecnologo di III livello - CS (€ per ora): 33; • Ricercatore e Tecnologo di IV, V, VI e VII livello/Collaboratore tecnico (CTER)/Collaboratore amministrativo - CS (€ per ora): 29; <p>b) per i lavoratori dipendenti o per il lavoro manuale prestato dall'imprenditore (agricolo), il costo standard adottato è il costo orario (medio) desunto dalle tabelle salariali dei Contratti collettivi Provinciali (CPL per la Liguria) per gli operai agricoli e florovivaisti (7° livello specializzato super), pari a 13,79 euro;</p> <p>c) per l'impegno prestato nelle azioni di cooperazione dall'imprenditore (agricolo/forestale), il costo standard adottato è il costo orario desunto dal CCNL applicabile al settore agricolo per i dirigenti, pari a 39,44 euro.</p> <p>[...]</p> <p>Per le spese rientranti nei costi standard unitari non è richiesto allegare giustificativi di spesa (fatture o altri documenti contabili aventi forza probante equivalente), eventuali preventivi, né la prova del pagamento di fatture e di altri titoli di spesa ai sensi della DGR n. 1115/2016.</p>

Fonte: Bandi emanati dall'AdG del PSR Liguria 2014-2020

Nel bando emanato per la sottomisura 16.9, inoltre, oltre a prevedere, ai fini dell'applicazione dei costi standard unitari, l'equiparazione degli enti di ricerca privati a quelli pubblici, la Liguria ha stabilito anche i rimborsi per stage e/o tirocini ammissibili a progetto rientrano nelle UCS, "in quanto assimilabili al lavoro dipendente", ma con le seguenti limitazioni:

- periodo massimo continuativo di stage formativo/tirocinio riconoscibile a progetto max. 4 mesi/persona;
- periodo riconoscibile/persona di rimborso, in qualunque forma somministrato, max. 1 periodo/persona;
- compenso onnicomprensivo riconoscibile a persona max. 400,00 €/mese/persona;
- numero ore minimo settimanale/persona durante periodo a rimborso min. 20 ore/settimana;
- cumulo max. di compensi per stage formativi/tirocini: ammesso a progetto il 10% del costo del progetto a valere sulla misura 16.9; sono escluse da tale limite le azioni formative realizzate attraverso le misure di accompagnamento;
- attivazione degli stage formativi/tirocini non prima di mesi 6 dalla fine del progetto.

Alla luce di quanto sin qui esposto e in base ad una valutazione generale dell'esperienza maturata anche nell'attuale periodo di programmazione dalla Regione Liguria, è possibile individuare, tra i principali vantaggi connessi all'applicazione estesa dei CS, oltre che quelli strettamente legati alla semplificazione delle procedure di presentazione e di istruttoria delle domande di sostegno, nonché di rendicontazione e controllo delle domande di pagamento, con conseguente celerità dell'azione amministrativa, anche l'incremento della partecipazione degli imprenditori agricoli ai progetti di cooperazione di cui alle sottomisure 16.1, 16.2 e 16.9. L'introduzione dei CS definiti dalla RRN, infatti, ha consentito di poter applicare una metodologia di calcolo volta a riconoscere il valore del lavoro prestato dagli imprenditori agricoli nei progetti di cooperazione, che soprattutto nel caso di imprese agricole individuali, storicamente non hanno potuto rendicontare il costo delle ore di lavoro prestate in quanto privi dei due elementi richiesti (dal PSR) per la rendicontazione delle spese: giustificativi di spesa e quietanze di pagamento. Inoltre, l'uso combinato dei costi standard con il tasso forfettario, di semplice applicazione, consente di rendere estremamente semplice anche l'individuazione degli importi ammissibili in materia di spese indirette, contribuendo a rendere ancora più semplice la rendicontazione e il controllo delle relative domande di pagamento.

La Regione Liguria, che ha già potenziato la propria esperienza in materia di OSC rispetto al periodo 2007-2013, alla luce dei risultati ottenuti ad oggi ritiene auspicabile un consolidamento dell'utilizzo delle OSC nell'attuazione dei PSR, che:

- punti maggiormente alla definizione di costi standard nazionali (ad esempio, per i corsi di formazione), anche in relazione ad altre tipologie di spese (ad esempio spese di trasferta) e di intervento (ad esempio attività informativi e dimostrativi, tutoraggio, visite guidate);
- metta a frutto il lavoro già realizzato dalla RRN prevedendo l'applicazione di tutti i CS dalla stessa già definiti, come quelli messi a punto nel documento di indirizzo del 2018 (ad esempio, la Liguria potrebbe applicare in futuro anche i CS per la categoria "altre imprese", attualmente non utilizzati);
- favorisca una migliore identificazione delle spese rientranti nel novero dei costi indiretti, in quanto utile per garantire una più immediata e semplice applicazione del tasso forfettario, come dimostrato dall'esperienza maturata col bando attuativo della sottomisura 16.1, 2° fase, settore forestale;

- sostenga l'applicazione di percentuali maggiori del 15% per il calcolo forfettario dei costi indiretti per i soggetti capofila di progetti di cooperazione, in quanto gravate da maggiore impegno per il coordinamento del partenariato, per la rendicontazione e per la presentazione della domanda di pagamento su SIAN.

Con uno slancio al futuro, infine, la Regione, consapevole del fatto che tra le principali difficoltà dei procedimenti istruttori rientra anche l'attività di consultazione delle banche dati per le verifiche sui destinatari e beneficiari delle domande di sostegno, auspica che, in uno spirito di maggiore semplificazione, si possa anche lavorare al fine di stimolare la creazione di una banca dati unica, che metta in connessione le diverse banche dati (INPS, Agenzia delle entrate, Agea, ecc.) da consultare in sede di istruttoria, in modo che possa aprirsi la strada alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di ottenere tutte le informazioni necessarie con la presentazione di un'unica richiesta.

2.3 Utilizzo dei costi semplificati negli altri Stati membri dell'UE

Con riguardo al FEASR, la guida alle OSC predisposta dai servizi della Commissione responsabili dei Fondi SIE³³ riporta degli esempi collegati agli orientamenti tecnici sui tre tipi di costi semplificati ed elenca le misure che potrebbero rientrare nel campo delle OSC, fornendo indicazioni per l'impostazione dei programmi di sviluppo rurale. Considerato il rilievo di tali contenuti per la trattazione dei temi del presente documento, nei paragrafi seguenti si riporta un estratto delle parti di interesse per il FEASR.

2.3.a L'attuazione delle OSC a livello europeo

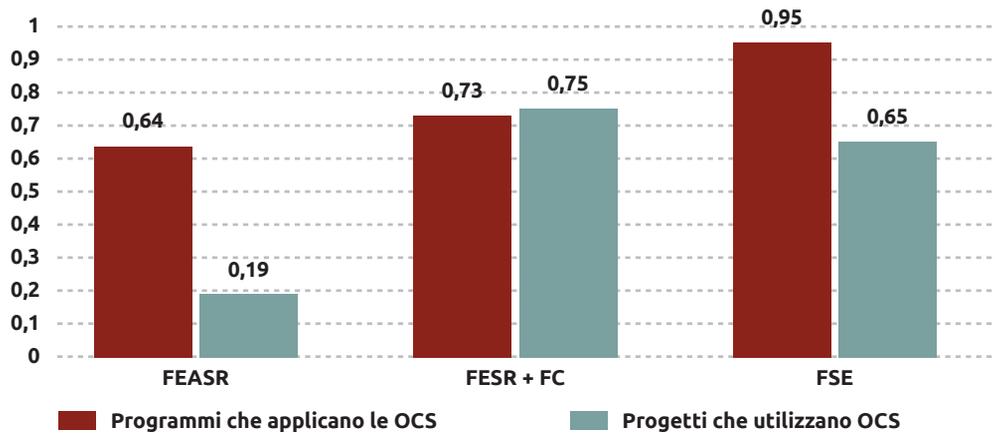
Tra il 2014 e il 2017 le OSC a livello europeo sono state utilizzate nel 64% dei programmi FEASR di sviluppo rurale (PSR), nel 73% dei programmi operativi FESR-FC (PO) e nel 95% dei PO FSE (Grafico 2.1). In termini operativi, la percentuale dei progetti che utilizzano OSC è pari al 19% per il FEASR, al 65% per il FSE, al 50% per il FESR e al 25% per il Fondo di Coesione (FC). Tali dati sono il risultato di uno studio condotto dalla Commissione europea³⁴, che si basa su un sondaggio online condotto tra settembre e ottobre 2017 con il coinvolgimento di tutte le AdG del FEASR, del FSE e del FESR-FC.

Per quanto riguarda il FEASR, i tipi di OSC utilizzati riguardano principalmente tabelle standard dei costi unitari (64% dei PSR) e tassi forfettari (51% dei PSR), mentre solo il 27% dei PSR utilizza somme forfettarie (Grafico 2.2).

33. Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) - Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) - EGESIF_14-0017, pag.9.

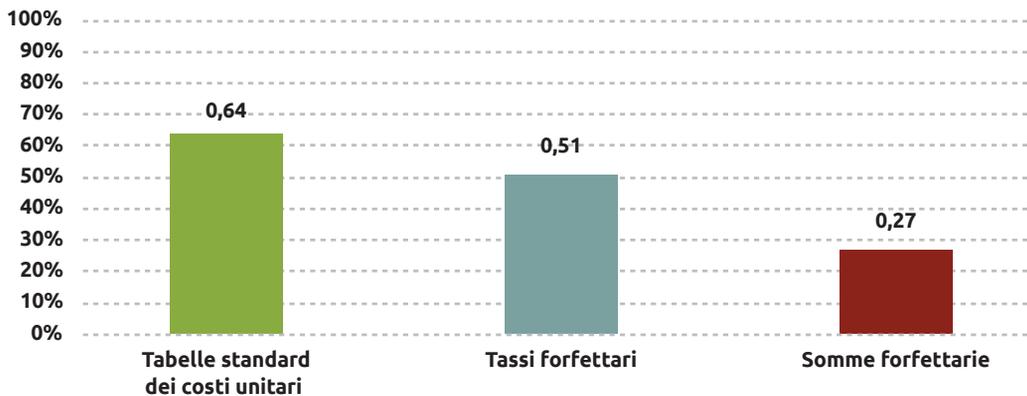
34. Commissione europea (2018). Uso e destinazione delle opzioni di costo semplificate nel Fondo sociale europeo (FSE), nel Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nel Fondo di coesione (FC) e nel Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), pag. 25.

Graf. 2.1 - Utilizzo delle OSC nei programmi dei fondi SIE



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA- PB) su dati Commissione Europea, 2018

Graf. 2.2 - Frequenza di utilizzo di OSC nei PSR europei (FEASR)



Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA- PB) su dati Commissione Europea, 2018

Entrando nello specifico delle misure, dall'indagine emerge che le OSC sono utilizzate principalmente per progetti afferenti alle misure 1 (67% dei PSR), 8 (49% dei PSR) e 19 (47% dei PSR). Le OSC sono utilizzate anche per le misure 4 e 16, in oltre il 40% dei PSR.

A livello di sottomisura, circa il 60% dei PSR utilizza le OSC nell'ambito della sottomisura 1.1 (sostegno alla formazione professionale e acquisizione di competenze); significativo è anche il loro uso nell'ambito delle sottomisure 1.2 (sostegno alle attività dimostrative e azioni di informazione), 16.1 (sostegno alla costituzione di gruppi operativi del partenariato europeo per l'innovazione per la produttività e la sostenibilità agricola) e 19.4 (sostegno alla gestione costi e animazione). Per tutte queste sottomisure sono più comunemente utilizzate tariffe forfettarie, ad eccezione della sottomisura 1.1, per la quale sono maggiormente utilizzate le tabelle standard dei costi unitari (vd. Allegato 2).

2.3.b Esperienze europee sull'uso dei costi semplificati nel Leader

Come già illustrato nel paragrafo precedente, a livello europeo circa il 50% delle AdG applica costi semplificati nell'ambito di Leader, al fine di ridurre il tasso di errore e snellire le procedure amministrative. Per la misura 19 dei PSR europei le OSC, in linea di principio, possono essere utilizzate in tutte e quattro le sottomisure, ovvero:

- supporto preparatorio (sottomisura 19.1);
- attuazione delle operazioni nell'ambito delle strategie di sviluppo locale (sottomisura 19.2);
- attività di cooperazione (sottomisura 19.3);
- costi di gestione e animazione (sottomisura 19.4).

Facendo tesoro delle iniziative che la Rete Rurale Europea ha già sviluppato sull'argomento³⁵, si riportano di seguito alcune esperienze concrete sull'uso dei costi semplificati nel Leader realizzate in alcuni Stati membri dell'Unione Europea, e in particolare in Polonia, Germania, Finlandia e Austria.

A corredo, si riportano anche un esempio pratico di utilizzo delle OSC nello sviluppo locale di tipo partecipativo estratto dalla "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi – fondi SIE" della Commissione Europea³⁶ e le modalità di rendicontazione delle spese del personale nei Fondi SIE.

2.3.b.1 Esempio pratico di utilizzo dei OSC nello sviluppo locale di tipo partecipativo - CLLD

L'AdG, sulla base dell'esperienza del passato, ha valutato la quota tipica dei costi operativi e di animazione di un determinato GAL rispetto alla spesa sostenuta per l'implementazione di operazioni locali nel contesto della SSLTP, e per la preparazione e la realizzazione delle attività di cooperazione GAL.

Anche se il sostegno a valere sui Fondi SIE per i costi di esercizio e di animazione non può superare il tetto del 25% della spesa pubblica totale sostenuta nel contesto della SSLTP, l'esperienza insegna che questa percentuale nella maggior parte dei casi è inferiore.

L'AdG stabilisce un tasso forfettario del 17% (in base ad una metodologia giusta, equa e verificabile conformemente all'articolo 67, paragrafo 1, lettera d) e 67, paragrafo 5, lettera a), del Reg. (UE) n. 1303/2013, ma non all'articolo 68, paragrafo 1, lettera a), poiché questo tasso forfettario

35. Workshop della RESR sulle Opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito di LEADER/CLLD, 19/01/2016, https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-workshop-simplified-cost-options-leaderclld_it; Seminario della RESR "Opzioni semplificate in materia di costi: esperienze acquisite e nuove opportunità", 20/06/2019, https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-workshop-simplified-cost-options-experience-gained-and-new-opportunities_it; Laboratorio tematico ENRD LEADER: LEADER funding made simpler – using SCOs in the transition period and under the CAP Strategic Plans, 26/04/2021, https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-leader-thematic-lab-leader-funding-made-simpler-using-scots-transition-period_en.

36. Commissione Europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi – fondi SIE. EGESIF_14-0017, pag. 16.

non copre soltanto i costi indiretti) della spesa sostenuta per l'implementazione delle operazioni nell'ambito della SSLTP e per la preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del GAL al fine di coprire i seguenti costi relativi alla sottomisura 19.4:

- costi d'esercizio (costi operativi, spese per il personale, costi di formazione, costi legati alle relazioni pubbliche, oneri finanziari, costi legati al monitoraggio e alla valutazione della strategia);
- costi legati all'animazione della strategia CLLD per facilitare gli scambi tra stakeholder al fine di fornire informazioni e promuovere la strategia nonché di sostenere i beneficiari potenziali onde sviluppare le operazioni e preparare le candidature.

Pertanto, se il bilancio consacrato al GAL per l'implementazione delle operazioni nell'ambito della SSLTP e per la preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del GAL per il periodo 2014-2020 è pari a EUR 1,5 milioni (tipo 1), il bilancio massimo corrispondente per i costi d'esercizio e di animazione sarebbe di EUR 1,5 milioni x 17% = EUR 255.000 (tipo 2).

Di conseguenza, lo stanziamento totale di bilancio per il GAL è di EUR 1,755 milioni.

Nella fase di implementazione ciò significa che ogniqualvolta un beneficiario chiede il rimborso della spesa sostenuta per un progetto, il GAL potrà inoltre chiedere il 17% di tale somma per i propri costi operativi e di animazione.

Ad esempio, se la spesa sostenuta per un progetto è pari a EUR 1.000 (tipo 1), il GAL può dichiarare all'Autorità di Gestione EUR 1.000 x 17% = EUR 170 (tipo 2) per i propri costi operativi e di animazione.

Il GAL non è tenuto a fornire una documentazione a riprova dei suoi costi operativi e di animazione dichiarati in base al tasso forfettario, ma la metodologia per la determinazione del 17% deve essere verificabile.

Si noti che il tasso forfettario può essere stabilito separatamente per i soli costi operativi o di animazione.

N.B. Si tenga presente che, come nell'esempio di cui sopra, la metodologia per stabilire il tasso forfettario non deve seguire necessariamente quella applicata per stabilire il tetto massimo del 25%. In tutti i casi, indipendentemente dalla metodologia usata per definire il tasso forfettario, si devono rispettare le disposizioni relative al tetto massimo dei costi operativi e di animazione di cui all'articolo 35, paragrafo 2, del Reg. (UE) n. 1303/2013.

2.3.b.2 Erogazione di somme forfettarie LEADER per il sostegno preparatorio (misura 19.1) - Polonia

Nella programmazione 2014-2020, l'AdG della Polonia ha applicato le somme forfettarie nell'ambito del Leader a valere sulla sottomisura 19.1 "Sostegno preparatorio".

Al fine di determinare le somme forfettarie, sono state prese in considerazione le seguenti informazioni:

- i costi di gestione mensili medi nel periodo 2007-2013;
- il numero di mesi per i quali dovrebbe essere fornito il supporto;
- la dimensione del GAL (misurata in base al numero di abitanti in ciascuna area del GAL).

I parametri utilizzati per fissare differenti livelli di sostegno e le diverse somme forfettarie della

sottomisura sono i costi mensili delle attività di gestione previste e il numero di abitanti dell'area.

Sono state infatti determinate tre soglie di sostegno, a seconda delle dimensioni di popolazione coperta dal GAL che desidera elaborare una strategia:

- 30.000 - 59.999 abitanti: circa 27.500 Euro;
- 60.000 - 99.999 abitanti: circa 33.000 Euro;
- 100.000 - 150.000 abitanti: circa 38.500 Euro.

A garantire la verifica della metodologia di calcolo è stato un organismo indipendente: l'istituto di ricerca rurale Polish Academy of Sciences.

Nel caso polacco, la somma forfettaria poteva essere erogata in due fasi:

- il 70% alla firma del contratto (per questa prima richiesta di pagamento il beneficiario deve confermare che i costi del lavoro sono già stati pagati, che il sito web è operativo e l'ufficio attivo; inoltre, dovrebbe allegare informazioni dettagliate su date e luoghi in cui si terranno incontri con la comunità locale, al fine di attivare i controlli in loco);
- il restante 30% alla conferma che il Piano di azione locale presentato ha soddisfatto i requisiti formali previsti.

Per maggiori dettagli è possibile consultare il seguente link:

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/gp_web_template_pl_sco.pdf.

2.3.b.3 Nuove opzioni di costo semplificate: costi standard unitari per interventi di edilizia e finanziamento a tasso fisso di progetti non di investimento - Germania - Sassonia

Sono state introdotte nuove opzioni OCS nell'ambito di Leader, sottomisura 19.2, con l'obiettivo di semplificare i controlli amministrativi e raggiungere un alto livello di semplificazione per i beneficiari. Sono state sviluppate tabelle standard dei costi unitari relative ad interventi di edilizia e per interventi di costruzione, usando tre metodi:

- dati storici con una dimensione del campione statisticamente rilevante;
- dati tecnici;
- valutazione di esperti.

La sfida principale era legata alle specificità locali, in quanto per 30 GAL considerati, erano presenti 1.000 misure attivate nei relativi PAL. Per cui, si è provveduto preliminarmente ad individuare le misure maggiormente attivate, e sulla base di queste è stata fatta poi una classificazione dei progetti Leader e della categoria di interventi presenti nella maggior parte dei progetti.

Da questa classificazione è emerso che nella maggior parte dei progetti dei GAL erano previsti interventi su:

- locali per servizi pubblici;
- locali per aziende;
- locali per vivere.

Pertanto, è stato formulato un costo standard unitario di 1.272 Euro/m² (2019), prevedendo il calcolo seguente: $1.272 \text{ Euro} * \text{m}^2 * \text{Tasso di finanziamento} = \text{Grandezza del finanziamento}$.

Tale costo unitario standard vale per interventi su edifici che subiscono una conversione o ristrutturazione completa con interventi di ampliamento e di messa in sicurezza indipendente-

mente dall'uso specifico.

È stato inoltre introdotto il finanziamento a tasso fisso di progetti non di investimento, che prevede:

- forfait per i costi indiretti (15%): spese per l'affitto dei locali, spese telefoniche, spese di Internet, forniture per ufficio, spese di carta e stampante, spese di ospitalità, assicurazione, spese di viaggio;
- forfait per altri costi (40%): per tutti i costi diversi dai costi del personale, per tutte le spese sostenute in relazione alle spese del progetto, come pubbliche relazioni e materiale di presentazione, leasing di veicoli, legale consulenza e relazioni di esperti, attività di marketing.

Anche per i costi di gestione del GAL, sottomisura 19.4, sempre nel rispetto del limite del 25% rispetto alla SSLTP, è prevista l'applicazione della percentuale per costi indiretti (15%) per progetti in cui:

- non sono inclusi altri componenti del progetto o
- è esclusa l'applicazione della percentuale del 40%.

Per maggiori dettagli è possibile consultare il seguente link:

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w36_sco_saxony-de_griesse.pdf.

2.3.b.4 Opzioni di costi semplificati in Finlandia: esperienze sull'attuazione dell'opzione del tasso forfettario - Finlandia

Le opzioni di costo semplificato utilizzati nel PSR Finlandia 2014-2020 riguardano:

- tasso forfettario 15%;
- tasso forfettario 24%;
- somme forfettarie.

I benefici e il valore aggiunto sono più evidenti nella fase del pagamento, che risulta facile, semplice e veloce.

I progetti con somme forfettarie sono finanziati principalmente dai GAL proprio in base ai Regolamenti (importo massimo 100.000 €). È stato raggiunto un numero di progetti elevato che hanno richiesto un finanziamento utilizzando questa forma di pagamento. Sulla base dell'esperienza attuale, si prevede che l'opzione somme forfettarie verrà inclusa nel prossimo piano strategico della PAC per la Finlandia.

MISURE LEADER			ALTRE MISURE (M01, M07, M16)		
Opzioni di costi	Progetti	%	Opzioni di costi	Progetti	%
Tasso forfettario 15 %	3.245		Tasso forfettario 15 %	1.147	
	222	7%	Tasso forfettario 24 %	657	57%
Tasso forfettario 24 %	644	20%			
Somme forfettarie (progetti di sviluppo)	1	0%			
Somme forfettarie (investimenti)	21	1%			
Costi eleggibili attualmente sostenuti e pagati	796	25%	Costi eleggibili attualmente sostenuti e pagati	79	7%
Costi eleggibili attualmente sostenuti e pagati per investimenti	1.711	53%	Costi eleggibili attualmente sostenuti e pagati per investimenti	220	19%

Per maggiori dettagli è possibile consultare il seguente link:

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w36_sco_finland_vaissalo-rintamaki_1.pdf.

2.3.b.5 Utilizzo di costi standard e somme forfettarie - Austria

In Austria, le opzioni di costi semplificati “standardizzati”, in base alle disposizioni regolamentari sono ampiamente utilizzate per le misure PSR.

Quindi, ove applicabile si ha:

- fino al 15% delle spese di personale per costi indiretti (standard: art. 68, par. 1, lett. b) CPR);
- Km-denaro per spese di viaggio in auto (tabelle standard di costi unitari: art. 67, lett. b) CPR)
→ calcolato dal Ministero delle Finanze;
- costi del personale con tabelle standard di costi unitari: segue la formula: n° ore x tariffa oraria
→ dal FESR (approvato dalla DG Regio).

Attualmente vengono utilizzate tabelle standard di costi unitari per:

- la fornitura di macchinari per il trasferimento di conoscenze nell’ambito della misura 1;
- costi unitari per la sottomisura 7.1.2;
- per la misura 8.

Per il Leader possono essere finanziati “piccoli progetti” utilizzando l’opzione della somma forfettaria. Ciò richiede ai GAL di informare con maggiore attenzione e dettaglio i loro beneficiari in merito ai rischi e alle opportunità di questa nuova opzione. In questo modo è stata raggiunta una effettiva semplificazione e gruppi target che non erano stati precedentemente coinvolti in Leader (o che avevano abbandonato) sono ora coinvolti nello sviluppo locale.

In Austria, le opzioni di costi semplificati saranno migliorate in futuro per istituire OSC sulla base di progetti di bilancio (per Leader “piccoli progetti”) e aumentare ulteriormente l’utilizzo dei tassi forfettari (ad esempio, per avviare un progetto di cooperazione transnazionale).

Al fine di affrontare le rimanenti questioni relative alle OSC e alla semplificazione, l’Austria propone di utilizzare un gruppo di reti di semplificazione permanente.

Per maggiori dettagli è possibile consultare il seguente link:

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w36_sco_austria_gschnell-niedermoser.pdf.

2.4 La rendicontazione dei costi del personale negli altri Programmi/progetti finanziati dai Fondi SIE: il caso dei progetti di Cooperazione Territoriale Europea - INTERREG

La voce di spesa relativa ai costi del personale è comune a tutti i GAL e interessa sia le misure del Leader (sotto-misure 19.4 e 19.3) finanziate dal FEASR che gli interventi che i GAL possono realizzare nell’ambito degli altri fondi SIE.

Per quanto riguarda i progetti di cooperazione territoriale-INTERREG l’opzione dei costi semplificati può essere applicata relativamente alle spese di personale e d’ufficio ed amministrative. L’applicazione di tale forma di semplificazione può portare ad una significativa riduzione dell’onere della rendicontazione e del controllo.

Ai sensi dell'articolo 19 del Regolamento 1299/2013, nel caso di rendicontazione di costi di personale, è possibile rendicontarli su base forfettaria qualora il beneficiario utilizzi il personale già in forza alla data della candidatura della proposta progettuale. Sarà necessario dimostrare (con una dichiarazione da parte del suo legale rappresentante) che le attività svolte sono aggiuntive e non sono comprese nell'ambito delle ordinarie attività svolte dal beneficiario.

La percentuale del tasso forfettario viene stabilita per ciascun beneficiario e per ciascun progetto in fase di decisione di approvazione del finanziamento.

Nello specifico, la base forfettaria viene calcolata partendo dai costi diretti sostenuti dal beneficiario nel periodo di rendicontazione. Sono considerati costi diretti, tutti i costi sostenuti dal beneficiario e verificati dal controllore di primo livello sulle seguenti categorie di spesa:

- costi per consulenze e servizi esterni;
- spesa per attrezzature;
- spese di viaggio e soggiorno, solo nei casi in cui non sono inclusi nel forfait e non devono essere quindi rendicontate separatamente;
- spese per investimenti e lavori infrastrutturali.

I costi diretti, che devono essere documentati affinché rientrino nella base di calcolo dei costi del personale, devono essere sostenuti e pagati dal beneficiario come costi effettivi e non possono comprendere costi indiretti non riconducibili in modo diretto al progetto.

Qualora i costi diretti usati come base di calcolo per la determinazione dei costi del personale siano considerati non ammissibili, i costi del personale devono essere ricalcolati e ridotti di conseguenza.

Per il rimborso dei costi del personale è possibile applicare uno dei seguenti tassi forfettari:

- tasso forfettario del 20% dei costi ammissibili diretti diversi dai costi del personale, fatta eccezione per le spese d'ufficio e amministrative e dove le spese di viaggio e soggiorno sono inclusi nel forfait e non devono essere rendicontate separatamente;
- tasso forfettario del 10% dei costi ammissibili diretti diversi dai costi del personale, fatta eccezione per le spese d'ufficio e amministrative, dove le spese di viaggio e soggiorno non sono inclusi nel forfait, ma vanno rendicontati nella categoria di spesa di viaggio e soggiorno. In questo caso, le spese di viaggio e soggiorno sono quindi incluse nei costi diretti utilizzati come base di calcolo della base forfettaria;
- tasso forfettario del 15% dei costi ammissibili diretti diversi dai costi del personale nel caso di organizzazioni no-profit e società private, dove le spese di viaggio e soggiorno non sono inclusi nel forfait e devono essere quindi rendicontate nella categoria di spesa di viaggio e soggiorno. In questo caso, le spese di viaggio e soggiorno sono incluse nei costi diretti utilizzati come base di calcolo della base forfettaria.

Qualunque sia il tasso forfettario, l'opzione dei costi semplificati si applica a tutto il personale del beneficiario che lavora sul progetto e dovrà rimanere valida per l'intera durata del progetto senza possibilità di modifica durante la sua attuazione.

In questo caso, i beneficiari dovranno presentare la descrizione delle attività svolte per il progetto dal personale coinvolto e un'autocertificazione del rappresentante legale del beneficiario (o suo delegato) in cui si dichiara che almeno un dipendente ha lavorato nel progetto durante il periodo di rendicontazione interessato. Non è necessario fornire al controllore alcun altro documento a dimostrazione che la spesa per il personale sia stata sostenuta e pagata o che la base forfettaria

corrisponda alla realtà.

Nel caso di rendicontazione di spese d'ufficio e amministrative ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento delegato (UE) n. 481/2014 che integra il regolamento (UE) n. 1299/2013 per la parte relativa alle norme specifiche in materia di ammissibilità delle spese per i programmi di cooperazione, le stesse possono essere rendicontate su base forfettaria del 15% dei costi ammissibili di personale, a prescindere dall'opzione di rendicontazione scelta per quest'ultima categoria di spesa ossia su base effettiva (articolo 68, paragrafo 1, lettera b, del Regolamento (UE) n. 1303/2013) o su base forfettaria (articolo 19 del Regolamento (UE) n. 1299/2013).

Rientrano nella categoria di spese d'ufficio e amministrative, le seguenti tipologie:

- canone di locazione degli uffici;
- assicurazioni e imposte relative agli edifici che ospitano il personale e alle attrezzature d'ufficio (ad es. assicurazioni furto e incendio);
- consumi per utenze (ad esempio elettricità, riscaldamento, acqua, telefono, internet);
- forniture per ufficio (ad eccezione dei costi rendicontati tra le attrezzature);
- contabilità generale all'interno dell'organizzazione beneficiaria;
- archivi;
- manutenzione, pulizia e riparazioni;
- sicurezza;
- sistemi informatici (ad eccezione dei costi rendicontati tra le attrezzature);
- spese bancarie di apertura e gestione del conto o dei conti, qualora l'attuazione del progetto richieda l'apertura di un conto separato;
- oneri correlati alle transazioni finanziarie transnazionali.

Qualora i costi diretti del personale, usati come base di calcolo per la determinazione delle spese d'ufficio e amministrative, siano considerati non ammissibili, l'importo delle spese d'ufficio e amministrative deve essere ricalcolato e ridotto di conseguenza.

Analogamente alla rendicontazione delle spese di personale su base forfettaria, anche per le spese d'ufficio ed amministrative, non è necessario fornire al controllore alcun altro documento a dimostrazione che la spesa sia stata sostenuta e pagata o che la base forfettaria corrisponda alla realtà.

Il ricorso alle opzioni dei costi semplificati per voci di spesa comuni ad operazioni attivate sia nell'ambito di Leader che nell'ambito dei progetti di cooperazione territoriale-INTERREG mostrano come un maggiore approfondimento e una maggiore divulgazione delle metodologie definite e già applicate ad operazioni e beneficiari analoghi dal FEASR e dagli altri Programmi europei finanziati tramite i fondi SIE potrebbe essere il percorso da intraprendere per agevolare e potenziare il processo di semplificazione già avviato.

CONCLUSIONI

Nel corso degli ultimi anni i sistemi di rendicontazione utilizzati nell'ambito dei fondi europei hanno subito un'importante evoluzione, che ha comportato il passaggio dall'uso esclusivo di sistemi tradizionali basati sui "costi reali" all'adozione anche di "opzioni semplificate in materia di costi".

Anche se a livello europeo risulta ormai consolidato l'utilizzo delle OSC per la rendicontazione delle spese del personale del GAL e per parte delle spese di cooperazione, solo pochi PSR italiani hanno previsto l'attivazione di tale metodologia per le sottomisure 19.4 e 19.3; risulta, invece, del tutto residuale il loro utilizzo per le operazioni attuate dai GAL attraverso la sottomisura 19.2.

La programmazione della misura 19 Leader/CLLD nei PSR italiani 2014-2020 è caratterizzata, infatti, da un'ampia eterogeneità sia per quanto riguarda le misure attivabili e l'elevata varietà di temi affrontati nelle SSLTP, sia per le modalità attuative applicate, con conseguente elevata complessità tecnico-amministrativa nella fase di attuazione delle operazioni previste.

L'analisi condotta sull'utilizzo delle OSC per le principali misure attuate dai GAL italiani, previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, evidenzia un uso non omogeneo nei vari PSR e non sempre uguale per tipo di misura/sottomisura e tipologia di OSC prevista.

Le tipologie di OSC maggiormente previste nell'ambito dell'attuale programmazione di Leader in Italia sono i TF (4 Regioni) e i CS per il personale e per alcune voci di costo della cooperazione (3 Regioni). Ciò mette in evidenza come le OSC rappresentino, quindi, un'opportunità ancora poco sfruttata per il Leader nei PSR, nei quali sono state introdotte ad oggi prevalentemente tramite modifiche ai programmi o definite, a volte, con maggiore dettaglio nei diversi documenti attuativi regionali (disposizioni attuative, linee guida, bandi). Occorrerà attendere la fine della programmazione 2014-2020 per valutare l'effettivo vantaggio dell'utilizzo delle OSC nel Leader, in termini di riduzione dei tassi di errore e di contenimento degli oneri amministrativi sia per i beneficiari che per le AdG.

Lo scarso utilizzo delle OSC nel Leader in Italia, anche rispetto alle altre misure dei PSR, è da imputare in parte alla diversa natura dei progetti, a cui corrispondono differenti voci e tipologie di spesa, e in parte alla complessità e agli investimenti necessari per la definizione delle relative metodologie di calcolo. Infatti, l'utilizzo delle OSC presuppone una conoscenza approfondita delle singole voci di costo degli interventi previsti e, a seconda dei casi, necessita di metodi di calcolo robusti e validati prima dell'avvio degli interventi, metodi e tipologie di costi la cui definizione ex ante risulta ancora più complessa per il Leader.

Nello stesso tempo, il ricorso alle OSC appare particolarmente adatto e vantaggioso per opera-

zioni di ridotto importo finanziario, tipiche del Leader, in cui l'utilizzo del tradizionale sistema di rendicontazione impone una sostanziale sproporzione tra la complessità quantitativa e qualitativa dei giustificativi di spesa e gli importi ridotti da rendicontare.

D'altra parte, l'analisi svolta su tutte le misure dei PSR, aggiornati al 31 marzo 2021, evidenzia un ampio utilizzo delle OSC e in particolare dei costi standard, che sono stati applicati da tutte le Regioni italiane probabilmente per la disponibilità di metodologie e tabelle stabilite, spesso a livello nazionale (es. misura 2, sottomisura 16.1), in conformità di quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013. Emerge, inoltre, un utilizzo molto frequente dei tassi forfettari (16 Regioni) e residuale delle somme forfettarie (5 PSR).

Pertanto, l'esperienza maturata nel corso dell'attuale programmazione e la condivisione delle procedure applicate dalle diverse AdG, avvenuta sia a livello italiano che europeo attraverso le attività della RRN-ReteLeader e della ENRD, potrebbero favorire un uso più uniforme, ampio e diffuso delle OSC nella programmazione 2021-2027.

In conclusione, per garantire in futuro maggiore celerità e linearità all'attuazione e stimolare la definizione di procedure amministrative più semplici nel Leader, in linea con quanto raccomandato dalla Commissione europea e suggerito nell'ambito del laboratorio collaborativo "Semplificare Leader – Leader e OSC", sarebbe auspicabile:

- incoraggiare una maggiore flessibilità delle condizioni previste per l'utilizzo delle OSC, soprattutto per le operazioni di piccola entità finanziaria;
- sostenere un ricorso alle OSC più frequente e condiviso per voci di costo comuni (19.3, 19.4), anche attraverso la definizione di metodologie e tabelle unitarie di costi standard stabilite a livello nazionale;
- estendere l'utilizzo delle OSC nell'attuazione delle operazioni attivate dai GAL, per le quali tale possibilità sia contemplata nei relativi PSR, in modo da poter concentrare maggiormente l'attenzione sui risultati delle SSLTP;
- garantire la divulgazione delle metodologie definite per le OSC e già applicate ad operazioni e beneficiari analoghi dal FEASR e dagli altri Programmi europei;
- ridefinire il livello dei controlli essenziali e complementari sulle OSC.

Le suddette proposte dovrebbero facilitare anche nell'ambito della futura programmazione del Leader un maggior utilizzo delle OSC sia per le voci di costo comuni a tutti i GAL (19.1, 19.3, 19.4) che per le principali operazioni attivate tramite le SSLTP (19.2).

ALLEGATI

Allegato 1. Quadro sinottico delle OSC applicate nei PSR 2014-2020 regionali - parte 1

Regione	M1		M2		M3		M4			M5		M7					
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.3	3.1	3.2	4.1.1	4.1.2	4.3	4.4	5.2	7.1	7.3	7.5	7.6	
Abruzzo	CS-SF	TF		CS			TF			CS			CS				CS
Basilicata	TF	TF	TF	CS													
Bolzano				CS							P				P		
Calabria	CS			CS				CS	CS					TF			
Campania					CS		CS										
Emilia-Romagna	CS-SF		CS-SF	CS							CS						
Friuli-Venezia Giulia	CS					CS-SF					CS						
Lazio	CS-TF*	CS e TF*		CS	CS-TF*	CS*	CS*	CS*						CS-TF*			
Liguria	CS-TF	TF	TF	CS			TF				CS						
Lombardia	TF	TF		CS							CS						
Marche	CS			CS				CS*									
Molise																	
Piemonte	CS	CS		CS-SF	CS-TF				CS		CS						
Puglia	CS-SF		CS-SF	CS	CS							CS					
Sardegna				CS	CS												
Sicilia	CS			CS	CS-TF*			CS									
Toscana	CS-SF			CS	CS			CS	CS							CS	
Trento		CS															
Umbria	CS		CS	CS													
Valle d'Aosta	TF	TF	TF														CS-TF
Veneto	CS	CS		CS	TF												CS-TF

Legenda

CS = costi standard

SF = somme forfetarie

TF = tasso forfetario

OSC = opzioni semplificate in materia di costi

P = prezzari

■ = Utilizzo di Unità di Costo Standard

■ = *ipotetico utilizzo oppure semplice rimando all'utilizzo

■ = Utilizzo di più opzioni di costo semplificate nella stessa operazione

■ = Utilizzo Prezzari

Fonte: Elaborazione RetLeader (CREA PB) su PSR regionali al 31/03/2021

Allegato 1. Quadro sinottico delle OSC applicate nei PSR 2014-2020 regionali - parte 2

Regione	M8								M10								M16								M19				M20
	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	10.2	16.0	16.1	16.2	16.3	16.4	16.5	16.6	16.7	16.8	16.9	19.1	19.2	19.3	19.4								
Abruzzo			CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS	TF	TF	TF	TF	CS	CS													
Basilicata	P	P					TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF													
Bolzano			P		P																								
Calabria			CS	CS	CS	CS									CS														
Campania							TF		TF							TF													
Emilia-Romagna	CS							CS-TF										TF		CS	OCS*								
Friuli-Venezia Giulia								CS*										TF			TF								
Lazio																													
Liguria			CS	CS	CS	CS	TF		CS-TF	CS-TF		TF	CS-TF		CS-TF	CS-TF													
Lombardia	CS		CS	CS					CS	CS							CS												
Marche	P	P	P		P	P			CS	CS																			
Molise							CS-TF																						
Piemonte	CS				CS	CS			CS-TF-SF	CS-TF	CS	CS	CS	CS	CS	CS													
Puglia	P	P	P	P	P	P																							
Sardegna									CS-TF	TF										CS*									
Sicilia								CS	CS	CS						CS													
Toscana	P																		CS*										
Trento					P	P			TF													TF							
Umbria	P	P						TF	TF	TF		CS	TF						CS*	CS*	CS*	TF							
Valle d'Aosta																		TF	TF	TF	TF	TF							
Veneto					CS				CS-TF			TF				TF													

Legenda

CS = costi standard

SF = somme forfetarie

TF = tasso forfetario

OSC = opzioni semplificate in materia di costi

P = prezzari

■ = Utilizzo di Unità di Costo Standard

■ = *ipotetico utilizzo oppure semplice rimando all'utilizzo

■ = Utilizzo di opzioni di costo semplificato nella stessa operazione

■ = Utilizzo Prezzari

Fonte: Elaborazione ReteLeader (CREA PB) su PSR regionali al 31/03/2021

Allegato 2. Utilizzo delle OSC per le sottomisure FEASR e per tipologia

Misura	Sottomisura	% dei PSR che utilizzano OSC	Finanziamento a tasso fisso	Costi standard	Somme forfettarie
1	1.1	58%	20%	36%	4%
	1.2	44%	29%	16%	2%
	1.3	13%	7%	7%	2%
3	3.1	7%	0%	4%	2%
	3.2	9%	4%	2%	0%
4	4.1	24%	2%	18%	2%
	4.2	4%	2%	0%	0%
	4.3	11%	2%	7%	0%
	4.4	22%	0%	18%	2%
5	5.1	0%	0%	0%	0%
	5.2	9%	0%	9%	0%
6	6.2	7%	0%	0%	7%
7	7.1	22%	13%	9%	0%
	7.2	2%	0%	2%	0%
	7.3	4%	4%	0%	0%
	7.4	4%	2%	2%	0%
	7.5	2%	0%	2%	0%
	7.6	13%	4%	7%	0%
	7.7	0%	0%	0%	0%
8	8.1	29%	0%	24%	7%
	8.2	7%	0%	7%	0%
	8.3	22%	0%	20%	4%
	8.4	27%	0%	22%	2%
	8.5	22%	2%	18%	2%
	8.6	13%	2%	11%	0%
10	sviluppo delle risorse genetiche in agricoltura	20%	4%	13%	2%
15	15.1	4%	0%	4%	0%
16	16.1	40%	27%	13%	2%
	16.2	36%	22%	13%	2%
	16.3	16%	13%	11%	2%
	16.4	31%	20%	13%	4%
	16.5	24%	16%	11%	2%
	16.6	7%	4%	2%	0%
	16.7	7%	2%	2%	0%
	16.8	11%	7%	7%	0%
	16.9	11%	9%	4%	0%
19	19.1	20%	7%	4%	7%
	19.2	24%	16%	9%	4%
	19.3	16%	11%	4%	0%
	19.4	42%	31%	13%	2%
20	20.1	16%	2%	7%	0%
	20.2	16%	4%	7%	0%

Fonte: Commissione Europea (EGESIF_14-0017), 2014

PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI

- Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999 (GU L 210 del 31.7.2006).
 - Modificato da: Regolamento (CE) n. 397/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa.
- Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999 (GU L 210 del 31.7.2006).
 - Modificato da: Regolamento (CE) n. 396/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009.
 - Abrogato da: Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.
- Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.
- Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013).
- Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013).
- Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE)

- n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.
- Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione del 17 luglio 2014 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).
 - Regolamento delegato (UE) n. 481/2014 della Commissione del 4 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le norme specifiche in materia di ammissibilità delle spese per i programmi di cooperazione.
 - Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.
 - Deliberazione di Giunta regionale della Regione Basilicata n. 623 del 17/09/2019 che recepisce la "Metodologia di individuazione delle opzioni di costo semplificato applicabili alle attività progettuali affidate all'ente in house Infratel Italia Spa per l'attuazione del Grande Progetto Banda Ultralarga". Consultabile alla pagina web: <http://europa.basilicata.it/feasr/wp-content/uploads/2019/06/Delibera-di-Giunta-Regionale-n.-623-del-17-settembre-2019-Definizione-procedure-attuative-per-gli-investimenti-BUL.pdf>.

BIBLIOGRAFIA

- Corte dei Conti Europea. *Relazione annuale di attività 2007*. Consultabile alla pagina: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/aar07/aar07_it.pdf.
- Rete Rurale Nazionale. Report “*I costi semplificati nei PSR 2014-2020*.” Consultabile alla pagina web: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16196>.
- Cristiano S., Izzi M., La Sorella M.V. (2018). “*Costi semplificati e rendicontazione di alcune spese di partecipazione ai Gruppi Operativi. Documento di indirizzo, 14 settembre 2018*”, Rete Rurale Nazionale 2014-2020”. Consultabile alla pagina web: <https://www.innovarurale.it/it/pei-agri/documenti/costi-semplificati-e-rendicontazione-di-alcune-spese-di-partecipazione-ai-gruppi>.
- Corte dei Conti Europea. *Relazione annuale europea sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2012* (2013/C 331/01). Consultabile alla pagina: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2013:331:FULL&from=BG>.
- Commissione Europea (2014). *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) - Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) - EGESIF_14-0017*. Consultabile alla pagina web: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_it.pdf.
- Commissione Europea (2018). *Uso e destinazione delle opzioni di costo semplificate nel Fondo sociale europeo (FSE), nel Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nel Fondo di coesione (FC) e nel Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Final Report – 27 March 2018*. Consultabile alla pagina web: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19e73be4-476a-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>.
- Rete Rurale Nazionale (2021). *Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020, approvate dal MIPAAF con decreto n. 14786 del 13/01/2021*. Consultabile alla pagina web: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/3%252F3%252F1%252FD.2b1dd3b306a9c850920d/P/BLOB%3AID%3D15656/E/pdf>.
- Rete Rurale Nazionale (2018). Documento “*I GAL nella politica di sviluppo rurale 2014-2020- Volume I Centro Nord*”, (versione aggiornata al 3 dicembre 2019). Consultabile alla pagina web: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19289>.
- Rete Rurale Nazionale (2018). Documento “*I GAL nella politica di sviluppo rurale 2014-2020 Volume II Centro Sud*”, (versione aggiornata al 17 gennaio 2020). Consultabile alla pagina web: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20151>.

SITOGRAFIA

https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-leader-thematic-lab-leader-funding-made-simpler-using-scoss-transition-period_en (Laboratorio tematico ENRD LEADER: LEADER funding made simpler – using SCOs in the transition period and under the CAP Strategic Plans, 26/04/2021).

https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-workshop-simplified-cost-options-experiences-gained-and-new-opportunities_it (Seminario della RESR “Opzioni semplificate in materia di costi: esperienze acquisite e nuove opportunità”, 20/06/2019).

https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-workshop-simplified-cost-options-leader-clld_it (Workshop della RESR sulle Opzioni semplificate in materia di costi nell’ambito di LEADER/CLLD, 19/01/2016).

<https://www.innovaturale.it/it/pei-agri/documenti/costi-semplificati-e-rendicontazione-di-alcune-spese-di-partecipazione-ai-gruppi>.

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/gp_web_template_pl_sco.pdf.

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w36_sco_saxony-de_griesse.pdf.

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w36_sco_finland_vaissalo-rintamaki_1.pdf.

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w36_sco_austria_gschnell-niedermoser.pdf.

Link PSR regionali e documentazione relativa alle OSC

Regione	Link
Abruzzo	https://www.regione.abruzzo.it/content/documenti-utili-psr-2014-2020; https://www.regione.abruzzo.it/content/il-programma-completo
Basilicata	http://europa.basilicata.it/feasr/programma/cose-il-feasr/
Bolzano	http://www.provincia.bz.it/agricoltura-foreste/agricoltura/programma-svilupp-rurale-2014%20-2020.asp#accept-cookies
Calabria	http://www.calabriapsr.it/documenti/documenti; http://www.calabriapsr.it/misure/1514-prezzari
Campania	http://www.agricoltura.regione.campania.it/psr_2014_2020/psr_documentazione.html
Emilia-Romagna	https://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/psr-2014-2020/doc/testo-del-psr-e-allegati/testo-del-psr-versione-10-1-versione-vigente/allegati-al-psr-versione-10-1

>>

Regione	Link
>> Friuli-Venezia Giulia	https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVFG/economia-imprese/agricoltura-foreste/psr-programma-sviluppo-rurale/FOGLIA130/articolo.html ; https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVFG/economia-imprese/agricoltura-foreste/psr-programma-sviluppo-rurale/FOGLIA119/
Lazio	http://lazioeuropa.it/psrfeasr#progdownloads
Liguria	http://www.agriligurianet.it/media/com_publiccompetitions/docs_repository/Giustificativi_Costi_Standard_2015_08_862.pdf ; http://www.agriligurianet.it/it/impresa/sostegno-economico/programma-di-sviluppo-rurale-psr-liguria/psr-2014-2020/prezzario.html
Lombardia	https://www.psr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FEASR/programma
Marche	https://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Psr-Marche/Psr-2014-2020/Cos%C3%A8-il-PSR#Versioni-del-PSR ; https://www.regione.marche.it/portals/0/PSR_Marche/PSR%20versione%207.0/Metodologia%20di%20calcolo%20dei%20premi%20del%20PSR%202014_EC_2020_no%20rev.pdf
Molise	http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13280
Piemonte	https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/programma-sviluppo-rurale-feasr/gestione-attuazione-psr/testo-vigente-psr-2014-2020
Puglia	https://psr.regione.puglia.it/il-programma ; https://psr.regione.puglia.it/prezzari ;
Sardegna	http://www.regione.sardegna.it/speciali/programmasvilupporurale/file/allegati-psrv71vigenti
Sicilia	https://www.psr Sicilia.it/psr-sicilia-2014-2020/
Toscana	https://www.regione.toscana.it/-/documenti-del-psr-2014-2020 ; https://www.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5208245&nomeFile=Delibera_n.229_del_25-02-2019-Allegato-I
Umbria	https://www.regione.umbria.it/agricoltura/ammissibilita-delle-spese-2014-2020
Valle d'Aosta	https://www.regione.vda.it/agricoltura/PSR_2014-20/normativaedocumentazione_PSR_14-20/allegati_al_psr_14_20_i.aspx
Veneto	https://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=e9a99aff-f14a-4b2f-bf1b-613c34fd00d4&groupId=10701 ; https://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=d963e87d-59e2-437d-9120-e952495c4cda&groupId=10701



Rete L.E.A.D.E.R è un progetto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 ideato per offrire una piattaforma dove costruire e condividere la conoscenza sui GAL, sulle strategie di sviluppo locale e sui progetti di cooperazione sostenuti dalla misura 19 – Sostegno allo sviluppo locale Leader dei Programmi di Sviluppo Rurale delle Regioni italiane finanziati dal Fondo Comunitario FEASR.

Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale Piano di azione biennale 2019-20 Scheda progetto Ente 19.1

Per informazioni:

reteleader@crea.gov.it

<http://www.reterurale.it/leader20142020>

<https://www.facebook.com/leader1420/>

Rete Rurale Nazionale

Autorità di gestione:

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

reterurale@politicheagricole.it

<http://www.reterurale.it>

@reterurale

<http://www.facebook.com/reterurale>