**VADEMECUM del FSE+**

**2021-2027**

**Versione 1.0 maggio 2025**

**INDICE**

[**INTRODUZIONE** 4](#_Toc198300320)

[**PARTE GENERALE** 6](#_Toc198300321)

[**1.** **DEFINIZIONI** 6](#_Toc198300322)

[**1.1. Operazione** 6](#_Toc198300323)

[**1.2. Beneficiario** 6](#_Toc198300324)

[**1.3 Forme del sostegno (art. 52)** 11](#_Toc198300325)

[**Sovvenzioni (Ambito di applicazione e forma delle sovvenzioni art. 183 e Forme di contributo dell’Unione – Art. 125 RF)** 11](#_Toc198300326)

[**Strumenti finanziari** 11](#_Toc198300327)

[**Premi** 11](#_Toc198300328)

[**1.4 Contratti pubblici: Appalti e concessioni** 12](#_Toc198300329)

[**1.5 Organismo intermedio** 12](#_Toc198300330)

[**1.6 Forme di partenariato** 13](#_Toc198300331)

[**1.7 Contributo pubblico e costo totale** 14](#_Toc198300332)

[**2.** **LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO** 14](#_Toc198300333)

[**2.1** **Principi generali** 14](#_Toc198300334)

[**2.2** **Tipologie di Procedure e fasi della selezione** 17](#_Toc198300335)

[**2.3**  **Eccezioni alla procedura ad evidenza pubblica. Le Procedure non competitive** 20](#_Toc198300336)

[**Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione** 20](#_Toc198300337)

[**In house providing** 21](#_Toc198300338)

[**Cooperazione fra amministrazioni** 23](#_Toc198300339)

[**3.** **DISPOSIZIONI GENERALI** 25](#_Toc198300340)

[**3.1 Principi e requisiti di ammissibilità** 25](#_Toc198300341)

[**3.2 Classificazione dei costi diretti e indiretti** 26](#_Toc198300342)

[**3.3 Macrovoci di spesa** 27](#_Toc198300343)

[**4.** **SPESE AMMISSIBILI** 33](#_Toc198300344)

[**4.1**  **Premessa** 33](#_Toc198300345)

[**4.2**  **Costi del personale** 34](#_Toc198300346)

[**Personale titolare di cariche sociali** 38](#_Toc198300347)

[**4.3**  **Costi per i partecipanti** 39](#_Toc198300348)

[**4.4**  **Spesa della pubblica amministrazione.** 40](#_Toc198300349)

[**Spese della PA connesse alle singole operazioni** 40](#_Toc198300350)

[**Spese della PA per intervento sostitutivo** 41](#_Toc198300351)

[**Spese di assistenza tecnica** 41](#_Toc198300352)

[**4.5**  **Acquisto di beni** 42](#_Toc198300353)

[**4.6 Sostegno congiunto o finanziamento incrociato** 43](#_Toc198300354)

[**4.7**  **Noleggio e locazione di beni** 44](#_Toc198300355)

[**4.8**  **Contributi in natura** 45](#_Toc198300356)

[**4.9**  **Garanzie** 45](#_Toc198300357)

[**4.10**  **Spese legali e Spese bancarie** 46](#_Toc198300358)

[**4.11 Strumenti finanziari** 47](#_Toc198300359)

[**4.12 Spese di natura fiscale** 47](#_Toc198300360)

[**Regime IVA per le operazioni cofinanziate dal FSE+** 47](#_Toc198300361)

[**Regime IVA in caso di aiuti di Stato** 49](#_Toc198300362)

[**IVA e Strumenti finanziari** 51](#_Toc198300363)

[**Disciplina per l’applicabilità dell’IVA** 51](#_Toc198300364)

[**Irap** 53](#_Toc198300365)

[**Altri oneri, imposte e tasse** 54](#_Toc198300366)

[**Ritenuta del 4% a titolo di acconto (art. 28 DPR 600/73)** 55](#_Toc198300367)

[**4.13**  **Utilizzo dei revisori contabili** 55](#_Toc198300368)

**Argomenti specifici**

1. Acquisizione di servizi da terzi
2. forme di sostegno all’individuo
3. Diritti sui prodotti/risultati realizzati nell’ambito di attività finanziate dalla PA: proprietà e utilizzazione economica.
4. Aiuti di stato
5. Trattamento delle irregolarità
6. Aspetti civilistici
   1. Durc
   2. Pignorabilità dei Fondi strutturali Europei
   3. Cessione del credito
7. Privacy

# **INTRODUZIONE**

**Ambito e finalità del Vademecum**

Il Regolamento (UE) n. 1060/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni applicabili al FSE+, al FESR e ad altri Fondi (in breve RDC o Regolamento generale) demanda agli Stati Membri la determinazione delle norme in materia di ammissibilità delle spese (art. 63.1), nel rispetto del principio di sussidiarietà e “*salvo se regole specifiche sono previste nel presente regolamento o nei regolamenti specifici relativi ai fondi, o in base agli stessi*”.

Al fine di adempiere alle disposizioni regolamentari, l’Italia si è dotata anche per il ciclo di programmazione 2021-2027 di una specifica Norma nazionale sull’ammissibilità delle spese attraverso l’emanazione del relativo Decreto del Presidente della Repubblica n. 66 del 10/03/2025 [[1]](#footnote-1)

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

La necessità di una interpretazione comune delle regole per il riconoscimento della spesa del FSE+ risponde, inoltre, all’esigenza di fondare la descrizione dei sistemi di gestione e controllo, e specificatamente la parte relativa all’ammissibilità della spesa, su elementi minimi condivisi che tengano conto delle peculiarità degli interventi del Fondo Sociale Europeo Plus, ferme restando le specifiche disposizioni assunte da ciascuna Autorità di gestione nell’ambito dei propri sistemi.

Pertanto, in analogia con quanto avvenuto nei precedenti periodi, è stato convenuto anche per questo ciclo di programmazione di dotarsi del “Vademecum per i Programmi FSE+ 2021-2027”.

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

Il Vademecum, da intendersi come un contenitore di definizioni, principi e criteri generali nonché come riferimento per l’individuazione di disposizioni e di soluzioni comuni a questioni e problematiche trasversali, è un documento di indirizzo e potrà costituire un riferimento per tutti gli attori diversamente coinvolti nella programmazione FSE+.

**Struttura e contenuti del Vademecum**

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

In particolare, nella prima parte sono contenute le principali definizioni ed interpretazioni condivise che, partendo dalle previsioni regolamentari, dalle indicazioni della Commissione europea (in particolare attraverso note metodologiche e Q&A caricate nella piattaforma creata per la programmazione 2021-2027 RegioWiki) e tenendo conto dell’esperienza attuativa maturata nel corso delle precedenti programmazioni, costituiscono il fondamento per l’individuazione e la precisazione di modalità tecnico operative nell’amministrazione delle risorse finanziarie dei Programmi.

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

La seconda parte è dedicata allo sviluppo di alcuni Argomenti Specifici, caratteristici e peculiari del FSE+ che non trovano completa trattazione nella “Norma generale per l’Ammissibilità della spesa” e che, o per la complessità riscontrata nel corso della programmazione precedente, o per la novità che costituiscono hanno trovato dignità di trattazione autonoma.

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

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

# **PARTE GENERALE**

1. **DEFINIZIONI**

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

## **1.1. Operazione**

“L’operazione è un **progetto**, **un contratto, un’azione** o un **gruppo di progetti** selezionata nell’ambito dei programmi in questione, nel contesto degli **strumenti finanziari**, un'operazione è costituita dal contributo del programma a uno strumento finanziario e dal successivo sostegno finanziario fornito ai destinatari finali da tale strumento finanziario” (Art. 2.4 del RDC).

**Spetta all’AdG/OI definire cosa è l’operazione e individuare chi sono i beneficiari di tale operazione** ai fini del rispetto delle previsioni dei fondi europei.

**Di norma, l’operazione coincide con il progetto**, che rappresenta anche l’unità minima di rilevazione del monitoraggio, a cui vengono correlate le informazioni contenute nelle varie strutture dati del Protocollo Unico di Colloquio. Nel periodo 21-27 non è possibile associare ad uno stesso CUP più Codici Locali Progetto (CLP), se non in un ristretto numero di casi identificati e con contestuale invio al SNM di valida motivazione[[2]](#footnote-2).

Nei casi di attività con caratteristiche similari, tradizionalmente finanziate con risorse FSE, ed eseguite dal medesimo beneficiario (es. un ente di formazione che realizza più corsi di formazione o più edizioni di un corso), o nel caso di più misure (ad es. orientamento, formazione, tirocinio, ecc.), **l’operazione può essere rappresentata da un’azione o un gruppo di progetti**, che fa riferimento allo stesso atto programmatorio e attuativo (es. avviso pubblico, delibera, ecc.) emanato dall’AdG o dall’OI. **Lo stesso atto programmatorio e attuativo può costituire l’operazione**, ad esempio nel caso di bandi per l’erogazione di sovvenzioni rivolte alle persone fisiche (voucher, borse, bonus ecc.) o nel caso di bandi per l’erogazione di aiuti de minimis.

Nella definizione di operazione viene inserito il concetto di **contratto** ed in tal caso ci si riferisce principalmente all’acquisizione di beni e servizi o esecuzione di lavori che si realizza attraverso contratti pubblici di appalto e di concessione.

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

## **1.2. Beneficiario**

Ai sensi dell’**Art. 2 punto 9 RDC, il beneficiario** è:

1. un ***organismo*** pubblico o privato, un soggetto dotato o non dotato di personalità giuridica o una persona fisica, responsabile dell’avvio o sia dell’avvio che dell’attuazione delle operazioni;
2. nel contesto dei partenariati pubblico-privato («***PPP***»), l’organismo pubblico che ha avviato l’operazione PPP o il partner privato selezionato per attuarla;
3. nel contesto dei ***regimi di aiuti di Stato***, l’impresa che riceve l’aiuto;
4. nel contesto degli **aiuti «de minimis»** forniti a norma dei regolamenti (UE) n. 1407/2013 (5 ) o (UE) n. 717/2014 (6 ) della Commissione, lo Stato membro può decidere che il beneficiario ai fini del presente regolamento è l’organismo che concede gli aiuti, se è responsabile dell’avvio o sia dell’avvio che dell’attuazione dell’operazione;
5. nel contesto degli ***strumenti finanziari***, l’organismo che attua il fondo di partecipazione o, in assenza di un fondo di partecipazione, l’organismo che attua il fondo specifico o, se l’autorità di gestione gestisce lo strumento finanziario, l’autorità di gestione.

Sia la definizione di beneficiario sia quella collegata di operazione assumono particolare rilievo alla luce dell’art. 91 RDC per il quale le domande di pagamento comprendono “l’importo totale delle spese ammissibili sostenute dal **beneficiario** e pagate nell’attuazione delle **operazioni**”, ferme restando le deroghe previste dal RDC in caso di OSC/FNCC e in caso di AdS (per i quali è possibile inserire nelle domande di pagamento anche gli anticipi purché diversi dal de minimis[[3]](#footnote-3)).

In linea con quanto specificato nella passata programmazione:

* Il beneficiario si identifica nell’organismo che acquista il bene, il servizio o la prestazione quando il relativo titolo ha **natura contrattuale** poiché, in tale caso, l’organismo è responsabile dell’avvio dell’operazione e ne sostiene la spesa;
* Il beneficiario si identifica nell’organismo che fornisce il bene, il servizio o la prestazione quando il relativo titolo ha **natura concessoria (di sovvenzione)** poiché, in tale caso, l’organismo è responsabile dell’avvio e dell’attuazione dell’operazione e ne sostiene il costo;

In altre parole, nel caso di “**operazioni-contratto**” il beneficiario è il soggetto responsabile dell’avvio dell’operazione ed in particolare, quindi, negli appalti pubblici il beneficiario è l’organismo pubblico che avvia la procedura per l’acquisizione di beni o servizi. Per quanto riguarda invece le **altre** **operazioni** (cfr. forme di sostegno - art. 52 RDC) chi realizza il progetto ne è responsabile ed è quindi il beneficiario, in particolare in caso di sovvenzioni e strumenti finanziari. Nel caso di **premi**, invece, il beneficiario è il soggetto che attribuisce il premio in quanto l’ammontare non è correlato ai costi sostenuti dal vincitore.[[4]](#footnote-4)

In considerazione delle modifiche introdotte nel regolamento generale e nella definizione di beneficiario, si ricorda che sono stati posti alla Commissione Europea alcuni quesiti. Sulla base delle risposte fornite, è emerso che **gli aiuti De minimis non sono considerati aiuti di Stato** e pertanto seguono regole diverse da quelle previste dagli aiuti, ma in linea con quelle previste per le sovvenzioni, ferma restando la **facoltà dell’AdG di decidere nei propri atti se inquadrare come beneficiario il soggetto concedente il finanziamento de minimis (AdG, OI**, …).[[5]](#footnote-5)

Sulla possibilità di inquadrare gli **enti formativi come beneficiari nel caso specifico degli aiuti alla formazione**, la risposta della Commissione distingue **tre scenari** in cui gli enti di formazione possono essere beneficiari di operazioni FSE+:

1. nel caso in cui l’AdG individui l’ente di formazione come soggetto che organizza e realizza la formazione a favore di lavoratori (art.2 a) RDC), senza che si configurino aiuti di Stato a suo favore;
2. nel caso in cui l’AdG individui l’ente di formazione come soggetto che eroga aiuti in de minimis a favore delle imprese (art 2. d) RDC, ipotesi esplicita di finanziamenti a cascata);[[6]](#footnote-6)
3. nel caso in cui l’ente di formazione sia beneficiario di aiuti di Stato ai sensi del GBER o di un regime notificato (art.2 c) RDC).

**Il primo scenario** è quello in cui, l'autorità di gestione fornisce il supporto finanziario all’agenzia formativa, ma il vantaggio, quindi l’aiuto di stato, si trasferisce per intero alle imprese (non il finanziamento che rimane in capo all’ente) che beneficiano della formazione sovvenzionata. In questo caso non si configura un aiuto di stato in capo all’agenzia, ma si tratta di un aiuto indiretto alle imprese che beneficiano della formazione. Il beneficiario ai fini FSE+ può essere in ogni caso l’ente di formazione, sia nel caso in cui alle imprese si concedano aiuti in de minimis sia nel caso si applichi il GBER. Appare utile sottolineare che, trasmettendo le risposte in italiano alle domante presentate dalle regioni (pubblicate in inglese su Regio-wiki),[[7]](#footnote-7) l’unità geografica della DG Employment ha chiarito che l’assetto organizzativo degli aiuti alla formazione per i lavoratori, così come rappresentato nel quesito e corrispondente alla realtà italiana, sia riconducibile al primo scenario[[8]](#footnote-8).

Si può inoltre aggiungere, **sul secondo scenario**, che non sono note fattispecie a livello regionale in cui gli enti di formazione sono classificati dalle AdG come beneficiari in quanto soggetti che erogano aiuti in de minimis alle imprese.

Anche **l’ultimo scenario**, infine, non sembra trovare spazio nelle operazioni finanziate dalle Regioni italiane, a favore della formazione alle imprese. Potrebbe essere il caso, non verificatosi fino ad oggi in Italia, in cui gli enti, pur ricevendo il supporto del FSE, forniscono la formazione alle imprese che la comprano a prezzi di mercato.  Sarebbe invece possibile che le Regioni prevedano finanziamenti a favore degli enti di formazione per la formazione dei propri lavoratori; in tal caso, qualora si configurassero aiuti di Stato (limitatamente alle attività economiche svolte), gli enti potrebbero essere beneficiari ai sensi dell’art.2c) RDC.

Un’ulteriore ipotesi prospettata nelle risposte della Commissione, sempre sulla formazione dei lavoratori, è quella in cui il **sostegno finanziario del FSE+ raggiunga direttamente le imprese affinché acquistino o organizzino autonomamente corsi di formazione** per i loro lavoratori: in tal caso le imprese beneficiarie dell'aiuto sono beneficiarie anche ai fini FSE+, mentre non lo sono gli enti di formazione che forniscono il servizio. Infine, si ricorda che la Commissione ha anche chiarito che nel caso di un bando in cui regimi de minimis e GBER coesistano (anche nel caso di incentivi alle assunzioni) non sarà possibile considerare beneficiario il soggetto che eroga gli aiuti per la parte del GBER, ma unicamente per i progetti in de minimis: i due regimi dovranno dare origine ad operazioni distinte.[[9]](#footnote-9)

In caso di **sovvenzioni dirette ai singoli, persone fisiche** (per es. voucher di formazione o di servizio, bonus e indennità, ecc.), l’AdG può individuare nei propri atti se il beneficiario è:

* L’organismo che eroga il finanziamento, ad esempio la Regione o altro OI, in quanto responsabile dell’avvio dell’operazione. In questo caso l’operazione coincide con il bando;
* Il soggetto che avvia e attua l’operazione (in questo caso solitamente coincide con più sovvenzioni individuali), ad esempio enti formativi, erogatori del servizio;
* La persona fisica che riceve la sovvenzione. In questo caso partecipante e beneficiario vanno a coincidere in quanto l’operazione è la singola sovvenzione (ad es. singolo voucher).

**In merito alle persone fisiche** si ricorda che i regolamenti introducono altre definizioni rilevanti, ossia quella di “Partecipante” e quella di “Destinatario finale”. Ai sensi dell’art. 2.40 RDC, il **partecipante è la persona fisica** che trae direttamente beneficio da un’operazione senza essere responsabile dell’avvio, o sia dell’avvio che dell’attuazione, dell’operazione.

Ai fini del monitoraggio di cui all’allegato I del Reg. FSE+ 2021/1057 è possibile rilevare i dati personali dei partecipanti (ad esempio sesso, situazione sul mercato del lavoro, età, livello di istruzione). Occorre registrare i dati di tutti i partecipanti che beneficiano direttamente di un’operazione, anche qualora tale beneficio rientri in un'operazione più ampia mirata a una riforma istituzionale. Ad esempio, gli insegnanti o i membri del personale dei CPI che ricevono una formazione specifica nel contesto di una riforma del sistema di istruzione, o dei SPL sono partecipanti mentre i loro allievi, o gli utenti dei Servizi - che ne beneficiano solo indirettamente - non sono da considerare partecipanti.

Al contrario, le persone che beneficiano indirettamente di un intervento FSE+ non vengono considerati partecipanti[[10]](#footnote-10).

Ai sensi del RDC, Art.2.18 è "destinatario finale" è la persona giuridica o fisica che riceve sostegno dai fondi mediante il beneficiario di un fondo per piccoli progetti o da uno strumento finanziario.

Ai sensi dell’art. 2.7 Reg. FSE+, i “destinatari finali” sono le persone indigenti che ricevono il sostegno nell’ambito dell’obiettivo specifico m).

Nel seguito del Vademecum si fa riferimento al “destinatario” nel senso di persona fisica che beneficia di interventi finanziati con il FSE e che in larga misura coincide con la definizione di “partecipante”.

Nell’ambito degli **Aiuti di Stato** va premesso che nell’accezione europea **ogni persona fisica che svolge attività economica è considerata “impresa”**. Pertanto, la persona fisica/operatore economico che riceve un contributo (ad esempio incentivi per la creazione d’impresa oppure incentivi per l’acquisto di materiali) o usufruisce di un servizio (ad es. corso di formazione), sarà, se sussistono le condizioni per configurare un aiuto di Stato, il beneficiario dell’aiuto e dunque soggetto alle pertinenti norme, ad esempio dovrà rilasciare le dichiarazioni de minimis o contribuire con cofinanziamento privato se in esenzione, sostenendo le relative spese.

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

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

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

- nel primo caso il **beneficiario è l’Organismo in house** che avvia e realizza le attività e le cui spese possono essere oggetto della domanda di rimborso ai servizi della CE;

- nel secondo caso, il **beneficiario è l’Amministrazione** e dunque possono essere certificate alla CE le risorse che l’Amministrazione stessa eroga all’Organismo in house.

Sia nel caso di gestione diretta, nonché quando l’AdG e/o l’OI sono beneficiari dell’operazione, le disposizioni per le verifiche di gestione garantiscono la separazione delle funzioni. (Art. 74 par.3 RDC)

Nel caso degli **strumenti finanziari** il regolamento definisce precisamente il beneficiario che dunque coincide con il gestore dello strumento o con il Fondo di fondi o con l’AdG.

In relazione a **operazioni PPP**, un beneficiario può essere l’organismo di diritto pubblico che ha avviato l'operazione oppure un organismo di diritto privato di uno Stato membro (il “partner privato”) selezionato per l'esecuzione dell'operazione.

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

Tale obbligo infatti sussiste, in generale, quando un soggetto viene incaricato dall’AdG di svolgere una delle funzioni elencate nell’art. 72 RDC, in considerazione della previsione dell’art. 71 par.3 RDC.[[11]](#footnote-11)

Nel caso della configurazione come **beneficiario,**[[12]](#footnote-12) il Comune (o un altro soggetto territorialmente competente) è responsabile dell’avvio e dell’attuazione dell’operazione; può procedere ad individuare un soggetto attuatore ed è tenuto a garantire i sistemi di controllo interno che non si configurano come verifiche di gestione che restano in capo all’AdG.

**I progetti Ombrello o operazioni a cascata (cascade funding)**

I "progetti ombrello" o le "operazioni a cascata" sono comunemente identificati con operazioni in cui i beneficiari concedono nuovamente il sostegno (re-granting) ad ulteriori destinatari o selezionano progetti all'interno di un'operazione[[13]](#footnote-13)

La selezione delle operazioni è un compito esclusivo in capo alle AdG, oppure agli OI se delegati (a norma dell’art. 71.3), o ancora ai GAL (art.33 par.3 RDC). **Tuttavia, vi sono casi previsti dai regolamenti che consentono a un beneficiario di selezionare operazioni o ri-concedere sostegno ai destinatari o selezionare progetti all'interno di un'operazione senza essere nominato come organismo intermedio**, quali:

* Nell’ambito di **Interreg/FESR (**art. 25 del relativo regolamento), il beneficiario del **fondo per piccoli progetti** può a sua volta selezionare piccoli progetti all'interno dell'operazione (il fondo per piccoli progetti costituisce un'operazione ai sensi del punto 4 dell'articolo 2 del RDC), senza essere identificato come organismo intermedio.
* **Nel contesto degli Aiuti de minimis** (art. 2.9 lett.d RDC), il beneficiario può essere l'organismo che concede l'aiuto il quale a sua volta può identificare le imprese che devono ricevere sostegno senza che queste diventino beneficiarie. Le condizioni relative all'identificazione delle imprese devono essere chiaramente predefinite dall'AdG/OI, responsabili della selezione dell'operazione, e chiaramente specificate nel documento che stabilisce le condizioni per il sostegno tra l'AdG/OI e il beneficiario.
* Nei casi in cui il **beneficiario** **dell’operazione “riconcede” il sostegno finanziario** **ad organismi o persone fisiche,** purché ciò avvenga sulla base di parametri predefiniti, chiaramente stabiliti senza alcuna discrezionalità da parte del beneficiario, specificati prima della selezione dell'operazione e riflessi nei documenti che stabiliscono le condizioni per il sostegno tra l'AdG/OI e il beneficiario. In tali casi, infatti, la ri-concessione da parte del beneficiario a persone fisiche o organismi si configura come attuazione dell’operazione e non deve essere considerata alla stregua della selezione dell’operazione nell’ambito di un Programma ai sensi dell’art. 72 RDC, che rimane un compito in capo all'AdG/OI (o di un GAL).
* Gli esempi di finanziamenti a cascata indicati nelle Q&A fanno riferimento prevalentemente al FESR (i beneficiari “cluster” che gestiscono un invito per concedere sostegno alle PMI delle rispettive catene del valore, buoni a persone fisiche per l'efficienza energetica, ecc.). Tuttavia, potenziali esempi di finanziamenti a cascata di rilievo per il FSE+ potrebbero essere (a titolo meramente indicativo e non esaustivo):
* **selezione/affidamenti a Comuni beneficiari** che a loro volta selezionano i destinatari di voucher per l’infanzia (famiglie) o individuano soggetti gestori per l’erogazione dei servizi dell’infanzia (cooperative sociali, etc.);
* **selezione/affidamenti ad Aziende regionali del Diritto allo Studio** **beneficiarie** che con bando di selezione pubblica individuano i destinatari di borse di studio/assegni, voucher;
* **selezione/affidamenti a Società finanziarie beneficiarie**, che a loro volta, in qualità di gestori, selezionano i destinatari finali (ad esempio, per l’avvio di iniziative di autoimpiego, etc.)

Nei casi dei progetti a cascata, spetta alle AdG/OI darne evidenza ai fini della registrazione e conservazione elettronica dei dati del PR (come richiesto dall’All. XVII RDC, campo n. 25), in particolare acquisendo le *informazioni su nome, numero di identificazione IVA o codice di identificazione fiscale e informazioni sugli accordi conclusi tra loro e il beneficiario (data dell'accordo, riferimento e importo dell'accordo)*.

## **1.3 Forme del sostegno (art. 52)**

*Il regolamento 1060/2021 introduce la differenziazione delle forme di sostegno dei fondi in quattro fattispecie che tuttavia non risultano definite all’interno del medesimo regolamento. Se ne riportano pertanto di seguito le definizioni elaborate avendo a riferimento principalmente il Regolamento Finanziario 2024/2509.*

### **Sovvenzioni (Ambito di applicazione e forma delle sovvenzioni art. 183 e Forme di contributo dell’Unione – Art. 125 RF)**

La «sovvenzione» è un contributo finanziario accordato a titolo di liberalità (art.2.35).

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

Si definiscono **sovvenzioni soggette a condizioni** (art. 57 RDC) i contributi per i quali l’AdG prevede la restituzione totale o parziale da parte dei beneficiari al verificarsi di determinate condizioni, secondo quanto indicato nel documento che specifica le condizioni per il sostegno. In tal caso, l’AdG reimpiega le risorse restituite dal beneficiario, entro il 31 dicembre 2030 e a pena di restituzione al bilancio UE, per interventi (che possono assumere qualsiasi forma di sostegno) che abbiano gli stessi scopi oppure in linea con gli obiettivi del PR. Gli importi restituiti e le informazioni sul loro reimpiego devono essere descritti nella relazione finale in materia di performance. L’AdG deve adottare le misure necessarie per garantire che le risorse siano tenute in contabilità separate o con codici contabili appropriati.

A tali sovvenzioni si applicano le medesime regole delle sovvenzioni non soggette a condizioni, ivi comprese quelle per l’applicazione delle opzioni di semplificazione.

### **Strumenti finanziari**

A norma dell’art. 2.16 RDC, lo strumento finanziario è una forma di sostegno attuata mediante una struttura per la fornitura ai destinatari finali di prodotti finanziari, ossia di investimenti azionari o quasi azionari, prestiti e garanzie (art. 2.17 RDC), come definiti all’articolo 2 del regolamento finanziario (cfr. rispettivamente art. 2 punti 25, 58, 42, 36 RF).

Gli strumenti finanziari possono essere combinati con le sovvenzioni in una singola operazione di strumenti finanziari, all’interno di un unico accordo di finanziamento, nel quale le due forme distinte di sostegno sono erogate dall’organismo che attua lo strumento finanziario. In tal caso le regole applicabili agli strumenti finanziari si applicano a tale singola operazione di strumenti finanziari. Il sostegno del programma sotto forma di sovvenzioni è collegato direttamente allo strumento finanziario e necessario per lo stesso, e non supera il valore degli investimenti sostenuti dal prodotto finanziario (art. 57 par.5 RDC).

Nell’ambito delle sovvenzioni combinabili con gli SF si possono annoverare: gli abbuoni di interessi o di commissioni di garanzia; il supporto tecnico, gli sconti di capitale e le sovvenzioni in capitale.

### **Premi**

Il premio è un contributo finanziario attribuito a titolo di ricompensa in seguito ad un concorso (art.2.53 RF) che rispetti i principi della trasparenza e della parità di trattamento; l'ammontare del premio non è correlato ai costi sostenuti dal vincitore.

Un ambito possibile di applicazione dei premi al FSE+ potrebbe essere quello dei concorsi di idee, in specie nel campo dell’innovazione sociale o nell’ambito dell’istruzione. Attraverso l’utilizzo di questa forma di sostegno sarà possibile riconoscere al presentatore di un’idea (innovativa, funzionale alla realizzazione di una operazione coerente con gli obiettivi del PR) un premio (anche non monetario).

## **1.4 Contratti pubblici: Appalti e concessioni**

Per contratti pubblici si intendono sia gli appalti pubblici, come disciplinati dalla direttiva UE/24/2014, sia le concessioni, ai sensi della direttiva UE/23/2014 e dal D.lgs. 31 marzo 2023, n.36 e s.m.i. (Codice dei Contratti Pubblici – CCP). In generale, rientrano nei contratti pubblici i contratti, anche diversi da appalti e concessioni, conclusi da una stazione appaltante o da un ente concedente[[14]](#footnote-14).

Per “appalti pubblici” si intendono “i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più stazioni appaltanti e aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di beni o la prestazione di servizi”[[15]](#footnote-15).

Per “concessioni” si intendono i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l’esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo[[16]](#footnote-16).

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

**1.5 Organismo intermedio[[17]](#footnote-17)**

A norma dell’art. 2.8 RDC, l’OI è un organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un’autorità di gestione o che svolge compiti o funzioni per conto di questa autorità.

L’AdG può individuare, mediante accordi scritti, uno o più OI per lo svolgimento dei propri compiti, ai sensi dell’art. 71.3 del RDC.

In particolare, l’OI può essere un ente pubblico territoriale o un servizio di questo oppure altro soggetto pubblico o privato. Qualora il PR fornisca sostegno ad un programma cofinanziato da Orizzonte Europa[[18]](#footnote-18), l’Organismo che attua il programma cofinanziato da Orizzonte Europa deve essere inquadrato come OI (art. 71, paragrafo 5).

Anche se nel RDC 2021-2027 vi è un unico articolo che disciplina la delega dei compiti dell’AdG a uno o più OI, venendo meno la previsione esplicita della sovvenzione globale, le modalità di individuazione degli OI possono considerarsi in continuità e quindi seguire i seguenti possibili percorsi:

1. l’Amministrazione regionale può individuare quali organismi intermedi Enti pubblici territoriali ovvero strutture dell’Amministrazione regionale, a livello di Direzione centrale, servizi, o Enti regionali, per le materie di propria competenza;
2. sotto la propria responsabilità l’Amministrazione regionale, nell’esecuzione delle operazioni di alcune attività possono avvalersi dei seguenti organismi intermedi:
   1. soggetti interamente pubblici, quali pubbliche amministrazioni o soggetti anche strutturati come società o altre forme di diritto privato aventi il carattere di strutture “in house”;
   2. altri soggetti pubblici, anche strutturati come società o altre forme di diritto civile, non aventi il carattere di strutture “in house” dell’Amministrazione;
   3. soggetti privati con competenze specialistiche.

L’individuazione dei soggetti di natura corrispondente alla lettera a) è effettuata con atto amministrativo di affidamento diretto; la selezione e individuazione dei soggetti di cui alle lettere b) e c), sarà svolta mediante procedure ad evidenza pubblica conformi nel rispetto delle previsioni della normativa di riferimento (Codice dei Contratti pubblici vigente e Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.).

In relazione alla pertinente procedura, il rapporto con l’OI, regolato con apposito accordo scritto, può avere natura contrattuale oppure concessoria.

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

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

## **1.6 Forme di partenariato**

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

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

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

Presupposto essenziale del Partenariato è l‘individuazione dei soggetti, dei rispettivi ruoli e la quantificazione delle attività in fase di presentazione e conseguente valutazione dell’operazione. Ne consegue che:

* Il rapporto tra i soggetti non è configurabile acquisizione di servizi o altro da terzi;
* Nel caso di progetti a costi reali, i partner operano a costi reali senza possibilità di ricarichi e sono assoggettati a rendicontazione delle spese da loro effettuate, ciò a prescindere da eventuali obblighi di fatturazione interna.
* Nel caso di progetti attuati attraverso una delle opzioni di semplificazione di cui all’art. 53 del RDC i partner operano secondo le condizioni stabilite dall’AdG.
* Nel caso di formazione svolta in ambito aziendale (formazione continua) è possibile l’individuazione dei partner anche in un momento successivo alla fase di presentazione della proposta progettuale; anche in questo caso tutti i partner sono beneficiari ai fini della dichiarazione della spesa.

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

***I Partenariati pubblico privati*** *appartengono ad un’altra fattispecie, infatti, sono una forma di cooperazione tra organismi pubblici e settore privato per realizzare un’operazione PPP, “finalizzata a fornire servizi pubblici mediante la condivisione del rischio concentrando competenze del settore privato o fonti aggiuntive di capitale o entrambe”.*[[19]](#footnote-19)

## **1.7 Contributo pubblico e costo totale**

Il **contributo pubblico** è qualsiasi contributo al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio di un’autorità pubblica nazionale, regionale o locale (o da qualsiasi GECT), dal bilancio dell’Unione messo a disposizione dei fondi, dal bilancio di organismi di diritto pubblico o dal bilancio di associazioni di autorità pubbliche o di organismi di diritto pubblico e che, allo scopo di determinare il tasso di cofinanziamento dei programmi o delle priorità FSE+, può comprendere eventuali risorse finanziarie conferite collettivamente da datori di lavoro e lavoratori (art.2.28 RDC).

Nelle domande di pagamento si fa riferimento all’importo totale del “contributo pubblico” (colonna E) fornito o da fornire, come contabilizzato nel sistema dell’organismo che svolge la funzione contabile, indipendentemente dalla forma del contributo dell’Unione[[20]](#footnote-20); tale importo, infatti, dovrà essere uguale o inferiore all’importo delle spese ammissibili sostenute e pagate dal beneficiario, a costi reali o con costi semplificati ai sensi dell’art. 53 (colonna B) + più l’importo totale dei contributi dell’UE a titolo di OSC e FNCC approvati dalla CE (colonna C), senza eventuali contributi privati. In Italia nel “contributo pubblico” sono compresi la quota FSE+, il Fondo di rotazione ex legge 183/87 ed il cofinanziamento regionale.

Si ricorda che ai fini dell’applicazione delle disposizioni relative, ad esempio, all’obbligo di semplificazione dei costi (art. 53 e ss.) rileva il **costo totale** dell’operazione, che può comprendere anche il cofinanziamento privato.

1. **LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO**

## **2.1 Principi generali**

Per l’affidamento delle operazioni FSE+, in coerenza con le previsioni regolamentari[[21]](#footnote-21), le procedure di selezione adottate dall’AdG possono essere di tipo competitivo o non competitivo, purché le procedure seguite e i criteri applicati siano non discriminatori, inclusivi e trasparenti e le operazioni selezionate massimizzino il contributo del finanziamento dell’Unione e siano in linea con i principi orizzontali previsti nel RDC.

Pertanto, le Amministrazioni ricorrono di norma a **procedure ad evidenza pubblica** per le forme di sostegno di cui all’art. 52 RDC, compresi i contratti pubblici.

Per le forme di sostegno che non danno luogo ad appalti pubblici**,** le AdG adottano **procedure di selezione** per la **concessione di finanziamenti**, in osservanza della legge sul procedimento amministrativo, sulla base dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza nel rispetto delle regole della concorrenza e dei principi comunitari di parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e mutuo riconoscimento”.[[22]](#footnote-22)

Le procedure di selezione prendono le forme **dell’avviso pubblico**[[23]](#footnote-23); il rapporto tra l’Amministrazione e il destinatario del finanziamento risulta regolato da un atto di natura concessoria. Si configura quindi la **concessione di una sovvenzione** per lo svolgimento di un’attività finalizzata al raggiungimento di un obiettivo di interesse generale fissato dall’Amministrazione.

Nella misura in cui **le azioni finanziate danno luogo all’affidamento di appalti pubblici**, le AdG applicano la normativa e la giurisprudenza europea in materia, in particolare le direttive sugli appalti pubblici, nonché la normativa di recepimento nazionale e/o regionale. Si tratta in questo caso della Direttiva Appalti 2014/24/UE e del D.lgs. 36/2023, fermo restando che alle operazioni avviate prima della sua entrata in vigore, si applicano le disposizioni dei codici dei contratti pubblici precedenti[[24]](#footnote-24).

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

In merito alla **distinzione tra concessione di finanziamenti e stipula di contratti pubblici** si è pronunciata la **giurisprudenza italiana**, secondo cui “i rapporti intercorrenti tra la Regione […] e le Associazioni [che erogano la formazione] devono essere qualificati come **concessione di sovvenzioni**. Infatti, le Associazioni […] hanno ricevuto fondi per rendere un servizio di interesse generale a vantaggio degli utenti, operando quali *longa manus* dell’Amministrazione stessa. […] Pertanto, attese le caratteristiche del rapporto trilaterale venutosi a creare tra Regione, Associazioni ed utenza, lo stesso avrebbe dovuto essere ricondotto […] alla fattispecie di cui all’art. 12 della Legge fondamentale sul procedimento amministrativo e, cioè, alla concessione di sovvenzioni e non a quella dell’appalto di servizi.”[[25]](#footnote-25) La sentenza si riferisce in particolare alle attività formative, tuttavia si può ritenere che il medesimo principio sia traslabile anche ad altre tipologie di interventi finanziati dal FSE, come i servizi per il lavoro e quelli di inclusione sociale[[26]](#footnote-26).

Oltre al perseguimento di finalità di interesse pubblico, altri elementi relativi alla distinzione delle due fattispecie sono desumibili anche dalla Circolare dell’Agenzia delle Entrate 34/E del 2013, ossia l’acquisizione da parte dell’ente erogante dei risultati dell’attività finanziata e la previsione di clausole risolutive espresse o di risarcimento del danno da inadempimento: la mancanza di questi elementi porta ad escludere che si tratti di appalti.[[27]](#footnote-27)

Nell’ambito degli affidamenti agli enti del terzo settore (ETS), a seguito dell’introduzione nel codice del terzo settore di procedure specifiche agli articoli da 55 a 57, le amministrazioni ricorrono anche alle procedure di **coprogrammazione** e, più spesso di **coprogettazione**; come evidenziato **dal decreto del Ministero del Lavoro n. 72/2021 che approva le** **LG sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt.55-57 del d.lgs. n.117/2017** si tratta comunque di procedure riconducibili a quelle dell’art.12 della legge sul procedimento amministrativo.

|  |
| --- |
| **L’istituto giuridico della co-progettazione** è disciplinato dall’art. 55 del D. lgs. 117/2017 e ss.mm.ii. “Codice del Terzo Settore” (di seguito CTS), che prevede che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale, debbano assicurare il coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo settore (di seguito ETS), attraverso forme, tra le altre, di co-progettazione, poste in essere nel rispetto dei principi della L. n. 241/1990 ed in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare.  Ai sensi dell’art. 4 del CTS, infatti, l’ETS è un ente privato che, senza scopo di lucro, persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale – fra quelle indicate all’art. 5 del Codice medesimo – in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.  Per lo svolgimento dei servizi sociali e delle altre attività previste all’art. 5 del CTS, l’Autorità di Gestione può quindi decidere di ricorrere a forme di co-progettazione, per i cui **aspetti procedurali** si rimanda alle “**Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore**”, approvate con il **Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31/3/2021** e che forniscono altresì esemplificazioni di buone prassi.  Con riferimento ai soggetti che attuano la co-progettazione e ai **beneficiari**, possono venirsi a configurare scenari differenti:   1. l’ AdG stipula un Accordo ex art. 15 della legge sul procedimento amministrativo (L.241/90), per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, con altre Pubbliche Amministrazioni le quali, a loro volta, individuano uno o più Enti del Terzo Settore con cui co-progettare l’intervento; il beneficiario è la Pubblica Amministrazione dell’Accordo (da sola o unitamente all’ETS); 2. l’ AdG finanzia un intervento tramite adozione di avviso che prevede che un soggetto pubblico (Ente Locale/ambiti territoriali sociali/Società della Salute/altro) presenti un progetto in co-progettazione con un ETS. In questa ipotesi, il soggetto **beneficiario** è quello che presenta ed attua il progetto, dunque **il partenariato** composto dall’ente pubblico e dall’Ente del terzo settore, secondo le forme tradizionali del FSE[[28]](#footnote-28) e che agirà sulla base delle disposizioni attuative regionali ordinarie 3. l’ AdG individua essa stessa direttamente l’ETS con cui co-progettare ed attuare l’intervento. In questo secondo caso, può accadere che: 4. l’AdG non svolga attività operative con spese a valere sul progetto: **il beneficiario è l’ETS**; 5. l’AdG realizzi parte delle attività del progetto e sostenga spese con risorse del progetto[[29]](#footnote-29)**: AdG ed ETS sono entrambi soggetti beneficiari**, i cui rapporti e relativi adempimenti saranno disciplinati nella convenzione.   In tutti i casi l’AdG darà indicazioni sulla modalità di rendicontazione, a costi reali o a costi semplificati. A tale proposito si richiama da un lato l’obbligo di **semplificazione**, ai sensi dell’art. 53, c. 1 del Regolamento (UE) n. 2021/1060, se il costo totale dell’operazione non supera i 200.000,00 euro e dall’altro la facoltà di semplificare anche sopra soglia.[[30]](#footnote-30)  Il ricorso all’istituto della co-progettazione e il coinvolgimento di ETS non implicano a priori l’assenza di **aiuti di Stato**. L’applicazione della normativa vigente in materia deriva, piuttosto, dall’analisi della natura dell’attività finanziata e, in generale, dell’oggetto della progettualità. In linea generale, la tipologia di attività svolte dagli ETS in co-progettazione non è economica. Tuttavia, nonostante un ETS non persegua, per propria natura, uno scopo di lucro, può comunque svolgere attività economica. Pertanto, occorre vagliare caso per caso, verificando quale sia la rilevanza che l’eventuale attività economica assume sia all’interno dell’ETS sia nell’ambito della progettualità proposta ai fini del bando/misura oggetto di finanziamento.[[31]](#footnote-31) |

Nel caso specifico dei cd **progetti integrati** **o complessi** - intendendosi per tali **gli interventi** che prevedono contestualmente la realizzazione di una pluralità di attività eterogenee seppur mirate ad un'unica finalità - la scelta del regime di affidamento va individuata e si basa sul regime applicabile all’attività principale, coerentemente con il principio dell’accessorietà. L’individuazione dell’attività principale si può basare su criteri di tipo funzionale (ossia attraverso il grado di rilevanza dell’attività per il raggiungimento dell’obiettivo dell’operazione), oppure – in via residuale – può essere preso a riferimento il criterio della prevalenza economica.

**2.2 Tipologie di Procedure e fasi della selezione**

Come anticipato, la selezione delle operazioni viene effettuata tramite **procedure** **competitive o non competitive, in larga misura riconducibili, comunque, a procedure di evidenza pubblica**. A prescindere dalla tipologia di procedura scelta, per tutte le operazioni selezionate l’AdG è comunque tenuta a garantire la conformità con il documento che descrive la metodologia e i criteri di selezione approvati dal CdS.

Le procedure più comuni sono in genere **i bandi/avvisi competitivi senza scadenza** (le domande vengono valutate su base continuativa e il bando/avviso si chiude quando il budget disponibile è completamente assegnato)[[32]](#footnote-32) **e con scadenza** (le domande vengono presentate entro il periodo di tempo indicato e la valutazione delle domande inizia dopo la fine di questo periodo)[[33]](#footnote-33).

Possono essere altresì utilizzate anche **procedure non competitive**, usualmente chiamate **procedure di “aggiudicazione/attribuzione diretta",** nelle quali un contratto o una sovvenzione vengono assegnati senza la pubblicazione di un bando/avviso a causa della **natura specifica dell'operazione e/o del beneficiario**. Questo tipo di procedura può essere preferito se: 1) c'è un'assenza di concorrenza in un settore/mercato specifico (ad esempio c'è un monopolio de jure o de facto); 2) ci sono progetti che, per la loro natura, possono essere svolti solo da entità specifiche (ad esempio, attuazione di strategie, funzioni, competenze e responsabilità specifiche, ecc.); 3) c'è un'urgente necessità di intervenire[[34]](#footnote-34).

Sulla base di alcune delle domande e risposte di RegioWiki[[35]](#footnote-35), rientrerebbero nelle procedure non competitive **anche i procedimenti** tramite i quali l'autorità di gestione finanzia **progetti/operazioni indicati in uno o più elenchi predefiniti**, una volta che i progetti sono pronti per essere presentati e implementati.

Anticipando i contenuti del successivo paragrafo, si riportano di seguito, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, alcune casistiche di **procedure a carattere non competitivo** che rispettano comunque criteri di trasparenza e parità di trattamento:

* gli **affidamenti diretti** tramite accordi e convenzioni a cui l’Autorità di Gestione può ricorrere per interventi di particolare importanza e/o per la **natura specifica dell'operazione e/o del beneficiario, come nel caso degli affidamenti in house o degli accordi ex art. 15 Legge 241/90** (cfr. par. 2.3).
* le procedure di **aggiudicazione/assegnazione diretta di fondi UE a determinate operazioni** nazionali, regionali o locali, che possono discendere anche da specifiche disposizioni di legge, nonché i finanziamenti delle **Strategie territoriali,** ai sensi dell'articolo 29(1) e (3) RDC.[[36]](#footnote-36)

È classificata come procedura non competitiva quella di cui si avvale il **PN Inclusione e Lotta alla Povertà per la concessione di sovvenzioni o contributi** per l’affidamento di attività relative a interventi di contrasto della povertà, di rafforzamento dei servizi sociali, degli interventi socio educativi e di attivazione lavorativa e di accompagnamento verso l'autonomia, nell’affidamento dei servizi di accompagnamento e delle misure di attivazione nonché dei servizi di pronto intervento sociale e di sostegno alle persone senza dimora[[37]](#footnote-37). In particolare, si tratta di un **Avviso pubblico rivolto agli Ambiti territoriali sociali (ATS)** di cui all’art. 8 della legge n. 328/2000, alle Regioni e alle Organizzazioni partner senza scopo di lucro. La definizione dei contenuti della procedura avviene da parte dell’Autorità di Gestione, in collaborazione con le Regioni, attraverso l’attivazione di tavoli tecnici, è condizionato sia nelle risorse messe a disposizione dall’Autorità di Gestione ai Beneficiari (Ambiti territoriali e/o Comuni) che nelle caratteristiche che i progetti da finanziare devono avere con riguardo all’attuazione di un modello che rappresenti uno standard uniforme dei servizi sull’intero territorio nazionale nel rispetto delle specificità dei territori, definiti sulla base di indirizzi nazionali in merito ai progetti di presa in carico e sulle misure di attivazione. **I finanziamenti sono ripartiti sulla base dell’analisi dei fabbisogni degli Ambiti (e/o dei Comuni**) di rafforzamento dei servizi sociali per la presa in carico multidimensionale e delle misure di attivazione a favore dei soggetti svantaggiati.

\*\*\*\*\*

**Relativamente alle fasi delle procedure**, si può ritenere che la selezione degli interventi è in linea generale articolabile in **due fasi diverse,** quella relativa all’ammissibilità (**istruttoria di ammissibilità formale** che può riguardare i requisiti del proponente e/o gli elementi formali della proposta) e, successivamente, quella relativa alla valutazione della proposta progettuale (**istruttoria di valutazione di merito**); entrambe le fasi sono preliminari all’approvazione/validazione e al finanziamento dell’intervento.

Le procedure, in particolare gli avvisi, prevedono **in linea di massima la presenza di una procedura valutativa,** anche mediante una procedura di tipo comparativodelle domande presentate e dichiarate ammissibili che, in **base ai criteri di selezione approvati in sede di CdS**, porta alla costituzione di una graduatoria.

Le procedure di affidamento per l’ammissione a finanziamento, tuttavia, possono prevedere la **sola fase di istruttoria di ammissibilità formale** delle domande presentate e/o candidature, a fronte della quale si determina la approvazione/validazione delle candidature e assegnazione delle risorse finanziarie. A titolo esemplificativo:

* selezione di persone/soggetti e/o servizi/prestazioni i cui elementi specifici di individuazione sono predeterminati. In tali casi si ricorre ad una istruttoria di verifica formale di coerenza con quanto previsto dall’avviso;
* selezione di progetti già effettuata da altri soggetti, che non richiedono pertanto una ulteriore fase di valutazione: ad esempio, si fa riferimento a operazioni finalizzate a rafforzare la complementarietà tra PR FSE+ con altri Programmi nazionali, europei e regionali nell’ambito dei quali è stata già condotta una procedura valutativa o l’individuazione dei soggetti selezionati come richiesto dalla normativa (ad esempio progetti finanziati dal Programma Horizon o Erasmus+);
* selezione di operazioni dove la graduatoria dei destinatari ammissibili ai servizi è già stata adottata dalle amministrazioni pubbliche competenti, al termine di una procedura valutativa basata essenzialmente sulle caratteristiche dei destinatari, o per la concessione di sovvenzioni in favore di soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento di determinate attività;
* procedure non valutative a sportello che non prevedono la presentazione di proposte progettuali in considerazione della necessità di assicurare la rapidità e/o l'efficacia attuativa ricorrendo unicamente all’ordine cronologico di presentazione delle domande**;** le domande presentate sono verificate secondo i requisiti di ammissibilità (ed eventualmente di priorità) stabiliti nell’avviso pubblico/bando e sono finanziate in base dell’ordine cronologico di presentazione, fino a concorrenza delle risorse disponibili. Le domande possono essere presentate in una o più finestre temporali e, di norma, sottoposte ad istruttoria a scadenze definite.

Si ricorda che per le procedure caratterizzate da:

* assenza di valutazione
* assenza di nuclei/commissioni di valutazione di merito
* non applicazione di criteri di selezione ma solo istruttoria per la verifica del rispetto di requisiti determinati negli avvisi
* presenza di automatismi anche informatici nell’avanzamento della proposta di partecipazione

non risulta necessario svolgere i controlli sull’assenza del conflitto di interessi per il personale coinvolto nella selezione delle operazioni. Può essere data evidenza di questa specificità nelle check list di controllo, ove previsto un item di controllo sul COI.

**2.3 Eccezioni alla procedura ad evidenza pubblica. Le Procedure non competitive**

**Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione[[38]](#footnote-38)**

Nel caso di ricorso agli appalti pubblici tale tipologia di procedura può essere utilizzata sia negli affidamenti sottosoglia comunitaria, disciplinati dall’art. 50 del Codice, sia - a prescindere dall’importo dell’appalto - in presenza di specifici e tassativi presupposti stabiliti dalla legge.

La procedura si articola in due fasi, indipendenti tra loro:

* una prima fase di scelta, da parte delle stazioni appaltanti, degli operatori da invitare al confronto competitivo mediante lo svolgimento di indagini di mercato (preordinate a conoscere gli operatori interessati a partecipare alle procedure di selezione) oppure previa consultazione di elenchi di operatori economici;
* una seconda fase, di confronto competitivo tra gli operatori economici selezionati e invitati e che si conclude con la scelta dell’affidatario.

Negli affidamenti sottosoglia l’art. 50 del D.lgs. 36/2023 ammette il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per appalti di servizi e forniture di importo pari o superiore a 140.000 euro e inferiori alla soglia europea, previa consultazione di cinque operatori.

Gli operatori economici da invitare devono essere individuati dalla Stazione appaltante in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici; l’utilizzo del sorteggio o di altri metodi di estrazione casuale è, invece, consentito solo in presenza di particolari esigenze specificatamente motivate dal RUP nella determina a contrarre.

Per quanto riguarda gli affidamenti sopra soglia l’art. 76 del Codice definisce i presupposti giuridici e di fatto legittimanti il ricorso a tale procedura.

In considerazione del carattere eccezionale della procedura, che deroga al normale principio di concorrenzialità che domina la materia degli appalti pubblici, il citato articolo impone alle stazioni appaltanti una motivazione articolata della scelta, da esplicitare nel primo atto del procedimento, legata alla specifica situazione di fatto e alle caratteristiche dei mercati potenzialmente interessati e delle dinamiche che li caratterizzano.

A tali fini, la disposizione in commento individua come riferimento da considerare gli esiti delle consultazioni di mercato eventualmente eseguite, rivolte anche ad analizzare i mercati europei oppure, se del caso, extraeuropei. Vengono, inoltre, richiamati come parametro di valutazione nella scelta della procedura negoziata i principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 del Codice: risultato, fiducia e accesso al mercato.

L’art. 76, comma 2 delimita le ipotesi tassative in cui è ammessa la procedura negoziata senza bando, per i lavori, servizi e forniture, in particolare:

* gara deserta (nessuna offerta o offerta inappropriata);
* presenza sul mercato di un unico operatore economico (la concorrenza è assente per motivi tecnici; tutelare diritti esclusivi inclusi diritti di proprietà intellettuale);
* estrema urgenza, derivante da eventi imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante.

Per gli appalti di forniture, si aggiungono le ipotesi di cui al comma 4, tra cui le consegne complementari, quando il cambiamento del fornitore comporterebbe svantaggi tecnici ed economici per la stazione appaltante.

Il successivo comma 5 prevede poi la possibilità di utilizzo della procedura anche per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all’operatore economico aggiudicatario dell’appalto iniziale dalle medesime stazioni appaltanti, a condizione che tali servizi siano conformi ad un progetto ~~di~~ a base di gara e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto, aggiudicato secondo una procedura di cui all'articolo 70 comma 1 (procedura aperta, procedura ristretta, procedura competitiva con negoziazione ecc.), che indichi l’entità di eventuali servizi complementari e le condizioni alle quali essi verranno aggiudicati. La possibilità di avvalersi di questa procedura è indicata sin dall’avvio del confronto competitivo nella prima operazione e l’importo totale previsto per la prosecuzione […] della prestazione dei servizi è computato dalle amministrazioni per la determinazione del valore globale dell’appalto [ai fini dell’applicazione delle soglie di cui all’art. 14 com.1]. Il ricorso a questa procedura è limitato al triennio successivo alla conclusione dell’appalto iniziale.

**In house providing**

L’«affidamento in house», nell’ordinamento nazionale, trova oggi la sua **definizione** all’art.3, comma 1 lettera (e) dell’allegato I del Codice dei contratti Pubblici d.lgs. 36/2023, ossia “affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall’[articolo 2, comma 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2016_0175.htm#02)e alle condizioni rispettivamente indicate dall’articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall’articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall’articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE”

In continuità con il passato, si intende, quindi, un trasferimento diretto di denaro ad un soggetto che risponde ai requisiti del controllo analogo e dell’attività prevalente come definiti dalla giurisprudenza e normativa europea.

Come richiamato dalla stessa definizione, **rimangono validi i criteri stabiliti dalla giurisprudenza europea e riportati nella Direttiva 24/2014/UE**, articolo 12, in particolare i paragrafi 1, 2 e 3, per individuare le specifiche condizioni di affidamento in house.

L’affidamento in house si può realizzare attraverso diversi modelli organizzativi, tutti previsti dalla Direttiva e riportati di seguito.

**In house “verticale” o “classico”**: con queste espressioni si intende il modello più “tradizionale” di affidamento diretto, cioè quella tra una amministrazione pubblica ed un soggetto privato da essa controllato. I requisiti quelli sono definiti all’articolo 12.1 della Direttiva UE/2014/24 che ripropone, in parte innovandolo, il consolidato *acquis* giurisprudenziale:

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

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

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

**In house “congiunto”, o “pluripartecipato”**[[39]](#footnote-39): questo modello si verifica quando l’affidamento diretto avviene da più amministrazioni aggiudicatrici nei confronti di un unico soggetto da esse controllato. Perché questa situazione si verifichi devono sussistere le condizioni descritte dall’art. ~~(~~art. 12.3 della Direttiva UE/2014/24~~),~~ che si riportano:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Esistono poi altre due modalità previste dalla normativa:

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

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

Il nuovo codice, all’articolo 7, rubricato **principio dell’auto-organizzazione amministrativa**, tratta congiuntamente auto-produzione, esternalizzazione nonché cooperazione, disciplinando sia l’in house che la cooperazione pubblico-pubblico.

Nell’ambito dell’affidamento ad una società in house viene richiamato il rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del codice: “principio de risultato” (massima tempestività e miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo), “principio della fiducia”(reciproca fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta dell’amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici) e “principio dell’accesso al mercato” (principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità). Ad ogni modo, da un punto di vista **operativo** l’art 7 prevede che “*le stazioni appaltanti ed enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui si dia conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato*.” (art. 7.2 d.lgs. 36/2023).

A seguito dell’abrogazione dell’art.192 del codice precedente, l’assolvimento degli obblighi informativi e di trasparenza sugli affidamenti in house è previsto dall’ art. 23.5, a mente del quale i dati sugli affidamenti in house devono essere comunicati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitali di cui all’art. 25[[40]](#footnote-40).

Per l’adempimento dei citati obblighi informativi gli enti che affidano ad organismi in house dovranno acquisire un CIG, che a far data dal 1° gennaio 2024 è rilasciato esclusivamente per il tramite delle piattaforme digitali certificate.[[41]](#footnote-41)

**Cooperazione fra amministrazioni[[42]](#footnote-42)**

L’istituto giuridico della cooperazione pubblico-pubblico ha trovato il suo primo formale riconoscimento, a livello UE, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia- piuttosto ricca anche di casi italiani[[43]](#footnote-43)- e successivamente nella Direttiva del 2014 sugli appalti pubblici (art. 12, paragrafi 4 e 5, della Direttiva UE 2014/24), con la quale il legislatore comunitario ha ufficialmente riconosciuto la compatibilità di questo modello organizzativo della P.A. con il diritto europeo[[44]](#footnote-44).

Sul piano nazionale gli accordi tra pubbliche amministrazioni trovano fondamento anche in tempi più risalenti, nella Legge 241/90[[45]](#footnote-45) che prevede, in maniera generica, la possibilità di stipulare accordi finalizzati alla disciplina in collaborazione di attività di interesse comune, senza specificare l’oggetto, né delimitare la natura dei soggetti pubblici legittimati e le modalità procedurali da attivare, limitandosi, quanto alla disciplina, ad operare un rinvio ai commi 2 e 3 dell’art. 11 della stessa legge.

Nel contesto degli appalti pubblici, sempre a livello nazionale, l’articolo 7 comma 4 del Dlgs 36/2023, fissa le condizioni alle quali è possibile concludere un contratto tra pubbliche amministrazioni senza espletare le ordinarie procedure di gara.

La disposizione di cui al citato comma 4, art. 7 del Codice contiene una riformulazione semplificata della previsione precedente, che – come precisato nella relazione illustrativa- tiene conto dell’elaborazione giurisprudenziale nazionale e sovranazionale. Le **condizioni previste dal codice dei contratti pubblici**, affinché due amministrazioni possano attivare una cooperazione, per “***perseguire obiettivi di interesse comune***”,[[46]](#footnote-46) sono le seguenti:

*“a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse;*

*b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all’attività di interesse comune, in un’ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni;*

*c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l’accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;*

*d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione”.*

Lievemente diverse le **condizioni fissate a livello europeo** affinché la cooperazione possa avere luogo senza rientrare nell’ambito di applicazione della direttiva 24/14, quindi senza procedura di gara:

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

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

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

Elemento determinante, in ogni caso, è **l’assenza di una logica di scambio[[47]](#footnote-47)**, che in questi accordi deve mancare a favore dello s**volgimento in comune[[48]](#footnote-48) di attività dirette a soddisfare interessi pubblici,** **anche non coincidenti[[49]](#footnote-49)** ma rientranti nella missione istituzionale di ciascuna amministrazione partecipante all’accordo

L’AdG/OI/SRA (Soggetto responsabile attuazione) che intenda avvalersi dell’istituto dell’Accordo, dovrà quindi procedere alla preventiva verifica della sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla normativa nazionale ed europea, come interpretata dalla giurisprudenza.

1. **DISPOSIZIONI GENERALI**

**3.1 Principi e requisiti di ammissibilità**

Dai principali Regolamenti dell’Unione europea (Regolamento Disposizioni Comuni, Regolamento FSE+ e Regolamento Finanziario, d’ora in avanti RDC, RFSE e RF) e dalla Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 21-27 (DPR) è possibile desumere i principi generali a cui le AdG devono ispirarsi nella selezione, attuazione e controllo delle **operazioni**, nonché i requisiti delle **spese**, indipendentemente dal fatto che i rimborsi avvengano sulla base di costi effettivamente sostenuti dal beneficiario o attraverso OSC (sia se definite sotto la responsabilità dell’AdG sia se approvate dalla CE).

1. L’operazione assume la forma di un contratto oppure una delle forme di sostegno di cui all’art. 52 del RDC, ovvero sovvenzioni, premi, strumenti finanziari o una combinazione delle stesse (art. 2 comma 1 DPR).
2. L’operazione è coerente con il campo di applicazione e con gli obiettivi generali e specifici del FSE+ (art.3, 4 e 13 RFSE+), con le norme applicabili del diritto dell'Unione e con il diritto nazionale e regionale (il "diritto applicabile") (considerando n. 55 art. 2, punto 3 RDC).
3. L’operazione è conforme ai contenuti del Programma ed è selezionata nel rispetto della metodologia e dei criteri di selezione definiti dall’AdG (art. 73 RDC) e approvati dal Comitato di Sorveglianza.
4. L’operazione è ammissibile anche quando viene avviata prima della presentazione di una domanda di finanziamento a titolo del PR purché l’operazione non sia pienamente attuata (o materialmente completata) prima di tale data, indipendentemente dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati o meno (art. 63.6).
5. L’operazione può essere attuata integralmente o parzialmente al di fuori di uno Stato membro, come anche al di fuori dell’Unione, a condizione che essa contribuisca al conseguimento degli obiettivi del programma (art. 63, par. 4).
6. L’operazione può ricevere sostegno da uno o più fondi o da uno o più programmi e da altri strumenti dell’Unione (considerando 49, art. 63.9 RDC).[[50]](#footnote-50) Ai fini del rispetto del divieto di doppio finanziamento, le spese dichiarate nella domanda di pagamento a titolo del PR FSE+ non devono essere dichiarate anche a titolo di un altro programma FSE+ o per altri fondi o strumenti dell’Unione.[[51]](#footnote-51)
7. Per le operazioni che assumono la forma di sovvenzioni da rimborsare a costi reali, anche se sono alla base dei tassi forfettari (art. 53, paragrafo 1, lett.a) e lett.d) RDC), la spesa può essere ritenuta ammissibile[[52]](#footnote-52) se è:
8. pertinente ed imputabile ad un'operazione selezionata dall’Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità, conformemente alla normativa applicabile;
9. effettivamente sostenuta dal beneficiario e comprovata da fatture quietanzate o giustificata da documenti contabili aventi valore probatorio equivalente o, in casi debitamente giustificati, da idonea documentazione comunque attestante la pertinenza all'operazione della spesa sostenuta;
10. sostenuta e pagata dal beneficiario nel periodo di ammissibilità delle spese, ossia tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2029;
11. tracciabile ovvero verificabile attraverso una corretta e completa tenuta della documentazione assicurando un'adeguata pista di controllo (in conformità all’articolo 69 par.6 e all'allegato XIII RDC). I pagamenti in contanti sono ammissibili nel rispetto della normativa di riferimento, fatti salvi i limiti più restrittivi fissati dall’Autorità di gestione e fermo restando il divieto di artificioso frazionamento;
12. contabilizzata, in conformità alle disposizioni di legge ed ai principi contabili e, se del caso, sulla base delle specifiche disposizioni dell’Autorità di gestione.
13. Per le operazioni che assumono la forma di sovvenzioni da rimborsare “a costi semplificati” (OSC e FNCC ai sensi dell’art. 53, paragrafo 1, lettere b), c), d) e f) RDC), è necessaria la sussistenza di tutte le condizioni di seguito indicate:
14. l'operazione è selezionata dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità, conformemente alla normativa applicabile;
15. le azioni che costituiscono la base per il rimborso sono attuate dal beneficiario nel periodo di ammissibilità, ossia tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2029;
16. è assicurata l'esistenza di un'adeguata pista di controllo, in conformità all’articolo 69 par.6 e all'allegato XIII RDC).
17. In caso di modifica del PR, le spese sono ammissibili dal momento in cui l’AdG presenta la richiesta di modifica alla CE. Se il PR viene modificato per rispondere ad una catastrofe naturale, l’ammissibilità decorre dalla data in cui si è verificata la catastrofe (art. 63, par.7 RDC).

**3.2 Classificazione dei costi diretti e indiretti**

In funzione del criterio di imputazione all’operazione, i costi di un’operazione sono qualificati come “costi diretti” o “costi indiretti”.

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

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

Nell’ambito dei costi diretti è utile individuare una sottocategoria relativa ai **costi diretti di personale** che può essere utilizzata per precostituire la base imponibile per l’attribuzione dell’importo forfettizzato di cui all’art. 54 lett.b) calcolato applicando un tasso fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale per coprire i costi indiretti (c.d. staff+15%) e all’art. 56 del RDC calcolato applicando un tasso fino al 40% dei costi diretti ammissibili per il personale per coprire i costi ammissibili residui di un’operazione (c.d. staff+40%). In tale aggregato devono intendersi ricompresi tutti i costi diretti riconducibili al personale impiegato nel progetto. In tale aggregato non devono includersi costi accessori che non sono strettamente relativi al lavoro; quindi, a titolo di esempio non sono da includersi i costi di missioni e i costi delle risorse strumentali. Si intendono ricompresi nell’aggregato anche il costo di personale di cui alle forniture di servizi specialistici acquisiti da enti o società terze a condizione che il corrispettivo permetta di distinguere tali costi da altri servizi inclusi nel corrispettivo addebitato.

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

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda le operazioni soggette a semplificazione, in particolare per i metodi di calcolo, si rimanda agli Orientamenti della Commissione.

**3.3 Macrovoci di spesa**

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

In caso di sovvenzioni rimborsate a costi reali, ai fini del riconoscimento della spesa, per ciascuna operazione o progetto, i beneficiari presentano la proposta progettuale seguendo lo schema di “piano dei costi” distinto per macrocategorie di spesa che rappresentano l’aggregazione di più voci di costo nell’ambito dell’operazione/progetto. Tali schemi sono comunque utili anche ai fini dell’individuazione delle categorie di costo e delle voci di spesa che possono essere oggetto di opzioni di semplificazione, ad esempio in caso di utilizzo del “progetto di bilancio”.

Nella schematizzazione di seguito riportata, le prime quattro macrocategorie riguardano i costi, in linea di massima, direttamente imputabili all’operazione o al progetto.

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

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

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

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

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

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcuni schemi di Conto economico preventivo/consuntivo dei costi relativi ad operazioni o a progetti finanziati dal FSE, realizzabili in linea di massima in regime di concessione.

Lo schema è stato predisposto mutuando i principi di redazione del bilancio d’esercizio, e nello specifico del conto economico, del Codice Civile. Quindi, nella prima sezione (A), in genere dedicata ai ricavi, è esposto il contributo pubblico totale, nella seconda (B) sono riportati, invece, i costi diretti dell’operazione o del progetto, suddivisi per le macrocategorie di spesa. Una terza sezione (C) è poi dedicata all’indicazione di costi indiretti, sostenuti dal soggetto beneficiario (in caso di sovvenzioni) nel periodo di durata dell’operazione.

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

In riferimento alle sezioni B e C, per ciascuna delle rispettive macrocategorie, si presenta in allegato al capitolo un elenco esemplificativo delle voci analitiche di costo che si riferiscono a singole azioni o attività che compongono l’operazione o il progetto. L’elenco proposto nei due esempi di Conto economico, che riguardano sia operazioni di natura formativa, sia operazioni di natura non formativa, è comunque indicativo e non esaustivo.

**Allegato**

**ESEMPIO DI CONTO ECONOMICO PREVENTIVO E CONSUNTIVO PER ATTIVITA’ FORMATIVE**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |
| **PROGETTO:** | | | |
|  |  |  |  |

|  |
| --- |
| **A – TOTALE CONTRIBUTI (contributo pubblico e cofinanziamento privato)** |

|  |
| --- |
| **B - COSTI DELL'OPERAZIONE O DEL PROGETTO** |

|  | *Macrovoce* | *Voce* | *Descrizione* | *Parametro*  *(parametro orario e costo medio)* | *Importo* |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |
| **B1** | **Preparazione** |  |  |  |  |
|  |  |  | Indagine preliminare di mercato |  |  |
|  |  |  | Ideazione e progettazione |  |  |
|  |  |  | Pubblicizzazione e promozione del progetto |  |  |
|  |  |  | Selezione e orientamento partecipanti |  |  |
|  |  |  | Elaborazione materiale didattico |  |  |
|  |  |  | Formazione personale docente |  |  |
|  |  |  | Determinazione del prototipo |  |  |
|  |  |  | Spese di costituzione ATI/ATS |  |  |
|  |  |  | **Totale preparazione** |  |  |
| **B2** | **Realizzazione** |  |  |  |  |
|  |  |  | Docenza/Orientamento/Tutoraggio |  |  |
|  |  |  | Attività di sostegno all'utenza svantaggiata: docenza di supporto, ecc. |  |  |
|  |  |  | Attività di sostegno all'utenza (indennità partecipanti, trasporto, vitto, alloggio) |  |  |
|  |  |  | Azioni di sostegno agli utenti del servizio (mobilità geografica, esiti assunzione, creazione d'impresa, ecc.) |  |  |
|  |  |  | Esami |  |  |
|  |  |  | Altre funzioni tecniche |  |  |
|  |  |  | Utilizzo locali e attrezzature per l'attività programmata |  |  |
|  |  |  | Utilizzo materiali di consumo per l'attività programmata |  |  |
|  |  |  | **Totale realizzazione** |  |  |
| **B3** | **Diffusione risultati** |  |  |  |  |
|  |  |  | Incontri e seminari |  |  |
|  |  |  | Elaborazione reports e studi |  |  |
|  |  |  | Pubblicazioni finali |  |  |
|  |  |  | **Totale diffusione dei risultati** |  |  |
| **B4** | **Direzione e controllo interno** |  |  |  |  |
|  |  |  | Direzione e valutazione finale dell'operazione o del progetto |  |  |
|  |  |  | Coordinamento e segreteria tecnica organizzativa dell’intervento |  |  |
|  |  |  | Monitoraggio fisico-finanziario, rendicontazione dell’intervento |  |  |
|  |  |  | **Totale direzione e controllo interno dell’intervento** |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| **TOTALE COSTI DIRETTI DELL'OPERAZIONE O DEL PROGETTO** | | | |  |  |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **C - COSTI INDIRETTI** | | | |  |  |
|  |  |  | **Totale costi indiretti** |  |  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TOTALE COSTO DELL'OPERAZIONE (B+C)** | |  |  |
|  |  |  |  |

**ESEMPIO DI CONTO ECONOMICO PREVENTIVO E CONSUNTIVO PER ATTIVITA’ NON FORMATIVE**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **PROGETTO:** | | | | | | |
|  |  |  |  |  |  |  |

|  |
| --- |
| **A – TOTALE CONTRIBUTI (contributo pubblico e cofinanziamento privato)** |

|  |
| --- |
| **B - COSTI DIRETTI** |

|  | *Macrovoce* | *Voce* | | *Descrizione* | *Parametro*  *(parametro orario e costo medio)* | *Importo* |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **B** | **Preparazione** |  |  | Ideazione e progettazione intervento pers. Dip. |  |  |
|  |  |  |  | Ideazione e progettazione intervento pers. Consul |  |  |
|  |  |  |  | Pubblicizzazione ~~corsi~~/intervento |  |  |
|  |  |  |  | Formazione del personale |  |  |
|  |  |  |  | Indagine preliminare di mercato |  |  |
|  |  |  |  | Analisi fabbisogni |  |  |
|  |  |  |  | **Totale Preparazione** |  |  |
|  | **Realizzazione** |  |  | **Personale** |  |  |
|  |  |  |  | Personale Interno |  |  |
|  |  |  |  | Collaboratori Esterni |  |  |
|  |  |  |  | **Materiale** |  |  |
|  |  |  |  | Materiale di consumo per l'azione |  |  |
|  |  |  |  | **Locali e attrezzature** |  |  |
|  |  |  |  | Utilizzo locali per l'azione programmata |  |  |
|  |  |  |  | Utilizzo attrezzature per l'azione programmata |  |  |
|  |  |  |  | Manutenzioni ordinaria attrezzature |  |  |
|  |  |  |  | **Assicurazioni** |  |  |
|  |  |  |  | Assicurazioni partecipanti - oneri fidejussori |  |  |
|  |  |  |  | **Totale realizzazione** |  |  |
|  | **Diffusione dei risultati** |  |  | Elaborazione reports relativi all'azione |  |  |
|  |  |  |  | Analisi/verifica finale azione programmata |  |  |
|  |  |  |  | Incontri e seminari |  |  |
|  |  |  |  | Pubblicazione risultati |  |  |
|  |  |  |  | **Totale diffusione dei risultati** |  |  |
|  | **Direzione e valutazione** |  |  | Direzione del progetto |  |  |
|  |  |  |  | Valutazione del progetto |  |  |
|  |  |  |  | Comitato Tecnico |  |  |
|  |  |  |  | Attività di Amministrazione, segreteria e certificazione |  |  |
|  |  |  |  | **Totale direzione e valutazione** |  |  |
|  | **Spese accessorie** |  | | **Servizi accessori** |  |  |
|  |  |  |  | Indennità/reddito partecipanti |  |  |
|  |  |  |  | **Provvidenze diverse** |  |  |
|  |  |  |  | Altro (da specificare) |  |  |
|  |  |  |  | Aiuti all'occupazione |  |  |
|  |  |  |  | **Totale spese accessorie** |  |  |
| **TOTALE COSTI DIRETTI DELL’OPERAZIONE** | | | | |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **C - COSTI INDIRETTI** | | | | | | |
|  |  |  | | Costi indiretti |  |  |
|  |  |  | | **Totale costi indiretti** |  |  |
|  |  |  | |  |  |  |
| **TOTALE COSTO DELL’OPERAZIONE (B+C)** | | | | | | |

1. **SPESE AMMISSIBILI**

**4.1 Premessa**

Le spese riferite ad un’operazione sono ammissibili al finanziamento del FSE+ quando non rientrano tra i costi non ammissibili elencati dai Regolamenti europei e dalla Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027.

Ai sensi dell’articolo 64 del RDC, in combinato disposto con l’art. 16 par.1 del RFSE, NON sono ammissibili al FSE+ i seguenti costi:

1. gli interessi passivi, ad eccezione di quelli relativi a sovvenzioni concesse sotto forma di abbuono d’interessi o di un bonifico sulla commissione di garanzia;
2. l’acquisto di infrastrutture, terreni e beni immobili;
3. l’imposta sul valore aggiunto, salvo:
4. per le operazioni il cui costo totale è inferiore a 5 000 000 EUR (IVA inclusa);
5. per le operazioni il cui costo totale è pari ad almeno 5 000 000 EUR (IVA inclusa) nei casi in cui non sia recuperabile a norma della normativa nazionale sull’IVA;
6. gli investimenti realizzati dai destinatari finali nel contesto degli strumenti finanziari; in caso di combinazione di strumenti finanziari con sovvenzioni in un’unica operazione ai sensi dell’art. 58 par. 5 del RDC, l’IVA è ammissibile se la parte del costo dell’investimento attuata con sovvenzione è inferiore a 5 Meuro, o al di sopra di tale soglia se il costo dell’investimento attuato con sovvenzione non è recuperabile a norma della legislazione nazionale sull’iva.
7. l'acquisto di mobili, attrezzature e veicoli, tranne qualora tale acquisto sia necessario per raggiungere l'obiettivo dell'operazione, o qualora tali voci siano completamente ammortizzate durante l'operazione, o qualora l'acquisto di tali articoli sia l'opzione più economica.

Inoltre, ai sensi dell’art. 15 commi 1 e 2 della Norma nazionale, non sono ammissibili:

* i costi relativi a multe, penali, ammende, sanzioni pecuniarie;
* i deprezzamenti e le passività;
* gli interessi di mora;
* le commissioni per operazioni finanziarie, le perdite di cambio e gli altri oneri per operazioni relative a prodotti finanziari.

Inoltre, ai sensi dell’art. 66 RDC e dell’art. 15 comma 3 Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027, non sono ammissibili le spese a sostegno di una delocalizzazione[[53]](#footnote-53). Se un contributo dei fondi si configura come un aiuto di Stato, l’autorità di gestione si accerta che il contributo non fornisca sostegno a una delocalizzazione in conformità agli obblighi derivanti dagli aiuti regionali (articolo 14, paragrafo 16, del regolamento (UE) n. 651/2014).

Si ricorda che secondo l'articolo 73, paragrafo 2, lettera h) RDC l’autorità di gestione deve garantire che nelle operazioni da selezionare a titolo del PR non vi siano attività che erano parte di un’operazione oggetto di delocalizzazione.[[54]](#footnote-54)

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

**4.2 Costi del personale**

**Classificazioni dei costi del personale**

I costi per il personale sono i costiper le risorse umane coinvolte nelle diverse fasi di un’operazione. Come specificato all’art. 4 comma 5 del DPR[[55]](#footnote-55), nella **macro-voce costi del personale** possono rientrare due distinte categorie di costo, ovvero la **categoria** di costo del **personale dipendente** e la **categoria** di costo del **personale esterno**, ovvero del personale che non ha in essere un rapporto di lavoro dipendente. Le specifiche disposizioni delle AdG possono assimilare il lavoratore operante in forza di un contratto di somministrazione al personale dipendente o al personale esterno.

All’interno di entrambe le categorie, può ricomprendersi, se specificamente previsto dall’avviso pubblico e dal progetto approvato, anche il costo di personale impegnato nella realizzazione dell’intervento, il cui costo è ammissibile ai fini della puntuale dimostrazione del cofinanziamento del beneficiario o del partenariato di attuazione e non a carico del contributo pubblico (a volte definito “**personale figurativo**”).

Il personale può essere direttamente o indirettamente imputabile all’operazione finanziata. Nell’aggregato dei “**costi diretti del personale**”, richiamato dagli articoli 54, 55 e 56 RDC per l’applicazione delle specifiche opzioni di semplificazione, si devono intendere ricompresi i costi diretti dei dipendenti e del personale esterno, escludendo componenti non strettamente afferenti alle prestazioni lavorative, come ad esempio i rimborsi di spese di trasferta o le spese di agenzia nel caso di personale in somministrazione. Nel medesimo aggregato, sempre con riferimento ai già citati articoli 54,55 e 56 del RDC, si può ricomprendere anche il costo di personale riferibile a servizi esterni caratteristici affidati a terzi (di cui a successivo approfondimento nel presente vademecum), a condizione e nel limite che sia riferibile a voci di addebito espressamente indicate in fattura per il costo delle professionalità impiegate, distinte da altre componenti di costo accessorio o strumentale incluse nella fornitura (quali ad esempio: spese viaggi, predisposizione di materiali didattici, messa a disposizione di laboratori etc.) che non devono essere computate nell’aggregato. Eventuali ulteriori specifiche sono definite dall’AdG nei propri dispositivi.

**Ammissibilità delle voci incluse nella categoria di costo del personale dipendente**

I costi ammissibili al FSE per il personale dipendente comprendono la retribuzione lorda, determinata in linea con la consueta pratica di retribuzione del beneficiario per la categoria di funzione in questione o in linea con il diritto nazionale applicabile e gli accordi collettivi o le statistiche ufficiali, incluse le retribuzioni in natura (come le prestazioni di welfare aziendale, i buoni-pasto), le altre indennità aggiuntive, i premi e la retribuzione per il lavoro straordinario, le tasse e i contributi previdenziali e assicurativi a carico dei lavoratori, nonché gli oneri sociali volontari e obbligatori a carico del datore di lavoro e dagli oneri differiti. L’AdG può definire nei propri dispositivi l’ammissibilità delle voci sopra indicate anche solo parzialmente[[56]](#footnote-56).

Ad esempio, per il personale dipendente, il costoammissibile al FSE sarà di norma costituito dalla retribuzione lorda calcolata a partire dal **costo annuo lordo** che, **fermo restando quanto ciascuna AdG definirà nei propri dispositivi**, può essere composto, in linea con quanto previsto dai contratti di riferimento**,** dalle seguenti voci:

*1. Voci retributive*

* Somma delle 12 retribuzioni mensili lorde (verificabili dalle buste paga), comprese le eventuali mensilità aggiuntive (tredicesima, quattordicesima, ecc.)
* Eventuali maggiorazioni legate ai turni;
* Importi relativi a competenze di anni precedenti (arretrati) derivanti da accordi integrativi aziendali o da rinnovi del contratto collettivo purché direttamente collegati al periodo temporale di svolgimento dell’attività progettuale oggetto di verifica;
* Le indennità e tutti gli altri elementi che compongono la retribuzione lorda figurante in busta paga come indennità di funzione, indennità per rischio, indennità sostitutiva di mensa, indennità di trasferta, indennità di mancato preavviso, premi aziendali, incentivi all’esodo, incentivi “ad personam”, di produttività (comunque denominati) effettivamente percepiti nel corso dell’anno, ove consentito;
* Quota di TFR annuo maturato

*2.*  *Oneri sociali, ~~e~~ previdenziali e fiscali a carico del datore di lavoro*

* Contributi previdenziali a carico azienda (ed es. INPS)
* Fondi dipendenti obbligatori previsti dal C.C.N.L (ad es. fondi pensione dirigenti e quadri)
* Eventuali fondi di previdenza complementare e di assistenza sanitaria integrativa.
* Assicurazione contro gli infortuni (INAIL)
* Altri costi sostenuti per il personale, come i servizi sociali interni (welfare aziendale), corsi di formazione e addestramento.
* Imposta IRAP calcolata con metodo ancorato al costo del lavoro, ove non recuperabile

Ai sensi dell’art.16 del regolamento FSE+ 1057/2021 si segnala che i costi diretti per il personale sono ammissibili “*se sono in linea con la consueta pratica di retribuzione del beneficiario per la categoria di funzione in questione o in linea con il diritto nazionale applicabile, gli accordi collettivi o le statistiche ufficiali*” e quindi, a mero titolo di esempio, che non includano forme di emolumenti temporanei ad personam per il personale dipendente non specificamente regolamentati dalla contrattazione collettiva nazionale o aziendale o, per il caso del personale esterno, che non risultino in linea con eventuali tariffari pubblicati dalle organizzazioni professionali di riferimento.

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

**Metodi di imputazione del costo del personale dipendente**

Fatta eccezione per l’opzione di imputazione in forma di percentuale fissa, di seguito descritta in apposito paragrafo, la determinazione del costo ammissibile, il costo del personale deve essere, **di norma**, rapportato all’effettivo numero di ore d’impiego del lavoratore nell’ambito del progetto determinate a consuntivo sulla base delle risultanze di time-sheet orari, strumentali all’esigenza di attribuire il costo del personale ad un progetto come prodotto tra ore lavorate e costo orario.

**Determinazione del costo orario del personale metodo ordinario (RDC art. 53 c.1 lett. a)**

Per determinare il costo orario di un dipendente si può procedere ad un calcolo basato sul principio del costo, **effettivamente sostenuto e precisamente documentabile** **a consuntivo,** mensile, infrannuale o annuale, in modo da ricomprendere tutte le componenti ammissibili sostenute dal beneficiario, al lordo dei ratei delle componenti accessorie e differite, già in precedenza indicate, dividendo tale valore lordo per le ore effettivamente lavorate nel periodo considerato, come documentate dai sistemi di rilevazione del beneficiario (time-sheet). Al fine di evitare imputazioni di costi orari anormalmente elevati (comuni, per esempio, nei periodi di ferie estive) si possono comunemente impiegare al denominatore valori desumibili dalle le ore lavorabili indicate dal CCNL applicato. L'impiego di tale metodo prevede di norma l’esibizione della:

* documentazione probante riferibile alle diverse voci del costo del personale (al numeratore)
* documentazione probante delle ore lavorate nel periodo e/o del CCNL da cui evincere le ore lavorabili (denominatore)

Il costo orario così definito deve essere moltiplicato per le ore effettivamente lavorate per il progetto risultanti da time sheet per quantificare il costo imputabile al progetto

costo lordo aziendale consuntivo del periodo

formula costo orario metodo ordinario:

ore effettivamente lavorate o lavorabili (CCNL) nel periodo

**Semplificazioni dei costi previste dal RDC per il costo orario del personale**

L’art. 55 par. 2 RDC prevede due specifiche metodologie per il calcolo del costo orario del personale che possono essere utilizzate per determinare una tariffa oraria, **considerabile quale unità di costo standard**; quindi, con modalità semplificate di verifica documentale, di seguito presentate:

1. **Metodo su base annuale forfettizzata a 1720 ore**, impiegando l’opzione di semplificazione prevista dal RDC all’art. 55 c.2 **lett. a),** che permette di dividere il più recente costo annuale del dipendente (comprensivo di tutte le componenti ordinarie sopra indicate) per un numero convenzionale di 1720 ore (o percentuale inferiore in caso di part-time). Il metodo può essere applicato impiegando al numeratore il **più recente costo lordo annuale disponibile** e prevede una verifica di ammissibilità attraverso evidenze probanti a dimostrazione del costo annuo tipicamente in forma contabile o contrattuali, ma non verifiche sui documenti di spesa (es. buste paga) associati alle singole imputazioni né a giustificazione del denominatore. **Attenzione: il metodo prevede l’applicazione in un arco temporale annuo e consente di imputare le ore effettivamente risultanti dai time-sheet nel limite di 1720 ore.** Si indica di seguito la formula da usare:

costo lordo aziendale annuo

formula costo orario metodo “1720”:

1720\*eventuale % part-time

L’AdG dovrebbe garantire che i dati del costo annuo lordo utilizzati **siano i più recenti**, indicativi quindi dei costi diretti effettivi del personale (ma non attraverso un metodo di calcolo basato sui dati storici del beneficiario).

Inoltre, dovrebbe garantire che il costo lordo copra un **intero periodo di 12 mesi** (ad esempio i 12 mesi precedenti la fine di un periodo di rendicontazione dell'operazione, oppure i 12 mesi precedenti il documento che stabilisce le condizioni per il sostegno, o ancora i 12 mesi dell'anno solare precedente). Laddove i dati per un intero periodo di 12 mesi non siano disponibili, l’AdG potrebbe derivarli (in conformità all'art. 55 par.4):

* dai costi lordi del lavoro disponibili documentati (ad esempio, potrebbe prendere i dati relativi a un dipendente per il quale esistono 4 mesi di dati e proiettarli per calcolare il costo lordo annuale, tenendo conto, ove pertinente, delle festività, della tredicesima, ecc.).
* dai documenti comprovanti l’occupazione, quali il contratto di lavoro, le lettere di assunzione o di incarico.

In situazioni specifiche, la tariffa oraria può anche essere determinata dopo l'inizio del progetto, ad esempio quando una persona viene incaricata successivamente all’avvio (firma del contratto di lavoro o cambio di incarico per un dipendente) o quando il beneficiario comunica i propri costi all'autorità di gestione. In quest'ultimo caso, il documento che stabilisce le condizioni per il sostegno all'operazione deve specificare anche la metodologia applicabile[[57]](#footnote-57).

*Esempio orario su base annuale:*

*Il calcolo prende avvio dal costo lordo annuale azienda, pari a € 33.756,00 al lordo delle varie componenti ammissibili come determinabile da contratto o dalle risultanze contabili più recenti disponibili ed è definito a decorrere dal 1° gennaio dell’anno interessato per le imputazioni fino al 31/12 dello stesso. Si tratta di un lavoratore a tempo pieno e quindi il denominatore è pari a 1720. Nel caso in esempio il costo orario forfettario è di € 19,62. Di fatto quindi l’ente può imputare il dipendente a quel costo orario ex RDC art. 55 c.2* ***lett. a****) semplicemente presentando il prospetto di calcolo. L’ente non può imputare nell’anno più di 1720 ore.*

1. **Metodo su base mensile contrattuale**, impiegando l’opzione di semplificazione prevista dal RDC all’art. 55 par.2 lett. b), che consente di partire dal costo del lavoro lordo mensile come risultante da contratto di lavoro (sempre addizionato delle componenti di costo accessorie e differite) usando come denominatore la media delle ore di lavoro mensili da contratto collettivo di riferimento. La media delle ore di lavoro mensili può essere determinata dividendo per 12 mensilità le ore lavorabili annuali da contratto (al netto di ferie e assimilabili). Il metodo si presta ad essere impiegato anche in caso di dipendente assunto nell’anno di imputazione dato che non richiede un valore storico di costo lordo annuale. **Attenzione: Il metodo non consente di imputare nel mese più ore di quelle medie mensili calcolate e impiegate nella determinazione del costo orario;**

costo lordo aziendale mensile

formula costo orario mensile:

ore medie mensili

*Esempio orario su base mensile:*

*Il calcolo prende avvio dal costo lordo mensile azienda riscontrabile da busta paga del mese di maggio che è pari a € 2813,00 al lordo di ratei di mensilità aggiuntive e oneri differiti. Per calcolare il denominatore, cioè le ore medie mensili da contratto si procede a dividere le ore annue lavorabili da contratto che sono 1816 (netto ferie) per ~~i~~ 12 mesi arrivando ad un risultato di 151 ore medie mensili. Nel caso in esempio il costo orario forfettario di quel mese è di € 18,63. Di fatto quindi l’ente può imputare il dipendente a quel costo orario ex RDC art. 55 c.2* ***lett. b****) semplicemente presentando il prospetto di calcolo e la busta paga del mese di avvio dell’imputazione. L’ente non può imputare nel mese più di 151 ore.*

L’unità di costo standard definita con uno dei metodi semplificati di cui all’art. 55 par. 2 RDC può essere utilizzata per rimborsare i costi del personale e può anche essere utilizzata come base per calcolare i costi diretti del personale a cui applicare i tassi forfettari fissati nel Regolamento (ad esempio staff+15% o staff+40%).

Per completezza, tra le opzioni di semplificazione offerte dal RDC, in particolare ai sensi dell’art. 55 par.1, si evidenzia la possibilità che può essere prevista nell’avviso pubblico di calcolare in modo forfettario il costo del personale diretto, inteso come intero staff del personale diretto del progetto, moltiplicando il valore totale dell’aggregato dei costi sostenuti diversi dal costo diretto del personale per una percentuale definita dall’AdG senza necessità di essere giustificata, ma nel limite del 20%. Tale opzione è utilizzabile a condizione che i costi diretti dell’operazione non comprendano appalti pubblici di lavori o di forniture o servizi il cui valore superi le soglie stabilite nelle Direttive UE 24/2014 e 25/2014.

**Personale incaricato e imputato in percentuale fissa**

Quando il dipendente interviene nella realizzazione del progetto in conformità ad una lettera di incarico controfirmata dal lavoratore che definisce una precisa percentuale del lavoro mensile da dedicare alle attività progettuali, unitamente ad una chiara definizione di decorrenza e termine temporale dell’incarico, ai sensi dell’art. 55 paragrafo 5 RDC e dal comma 7 dell’art.4 del DPR, non è necessario tenere i time-sheet orari del lavoro svolto. In tal caso il costo del personale può essere imputato al cofinanziamento del FSE+ come prodotto tra il costo lordo aziendale del dipendente e la percentuale definita nell’incarico, fermo restando che l’AdG può richiedere di mostrare prospetti di quadratura complessiva delle imputazioni del costo del dipendente a validazione delle percentuali definite. Lo stesso dicasi per il caso di specie del personale dipendente che ha incarico esclusivo, quindi al 100% sul progetto.

**Criteri di ammissibilità per il personale esterno**

Il personale esterno, riconducibile alla fattispecie di contratto d’opera, cioè non subordinato, è ammissibile al finanziamento del FSE+ quale costo diretto a condizione che le previsioni contrattuali esplicitino espressamente l’oggetto delle prestazioni da rendere, i relativi corrispettivi concordati e il riferimento al progetto interessato e che la documentazione di addebito espliciti le specifiche prestazioni realizzate richiamando le specifiche sopraindicate riscontrabili dal contratto stesso.

**Personale titolare di cariche sociali**

Possono rientrare tra i costi ammissibili del personale anche i costi dei titolari di cariche sociali del beneficiario, ossia di quei soggetti che, secondo quanto previsto dal codice civile e dagli statuti societari, sono nominati per svolgere ruoli di responsabilità nella direzione e controllo dell’attività della società (presidente, amministratore delegato, consiglieri di amministrazione, sindaci, ecc.).

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

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

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

1. sia preventivamente autorizzato dall’AdG e/o OI, in sede di approvazione del progetto o su richiesta in corso di attuazione dello stesso;
2. sia stato deliberato dal Consiglio di Amministrazione, o organo equiparato, e comunque conferito nel rispetto delle norme statutarie interne;
3. sia coerente con il possesso di titoli professionali o giustificato da adeguata esperienza professionale rispetto all’azione finanziata;
4. precisi la durata ed il relativo compenso che, qualora commisurabile ad un trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i massimali di costo fissati dall’AdG in relazione alla tipologia dell’attività svolta e venga comunque determinato secondo principi di sana gestione finanziaria delle risorse.

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

**Personale Titolare di impresa**

In via analogica, sono ammissibili quali costi del personale anche i costi di altre figure professionali quali i titolari delle imprese coinvolte nell’attuazione a titolo di beneficiario o partner. In tali casi, il coinvolgimento deve essere esplicitato al momento della presentazione della proposta progettuale o, successivamente in fase di attuazione.

Quando la richiesta di coinvolgimento è esplicitata nella proposta, l’approvazione del progetto equivale all’autorizzazione dell’incarico; quando la richiesta avviene successivamente, l’autorizzazione equivale all’affidamento dell’incarico; in ogni caso, deve precisare la durata ed il relativo compenso che in ogni caso non deve eccedere i massimali di costo fissati dall’AdG e deve essere determinato secondo principi di sana gestione finanziaria delle risorse.

Nei casi di enti beneficiari o partner per i quali non sia possibile produrre un documento giustificativo contabile ai fini del rimborso del lavoro diretto svolto nell'operazione, gli stessi possono presentare una stima che ne quantifichi l'importo, basata in via analogica su costi oggettivamente riscontrabili o su disposizioni specifiche delle singole ADG (a titolo di esempio, il riferimento al contratto collettivo di lavoro applicato al personale dell'analogo settore merceologico)[[58]](#footnote-58).

Ad ogni modo, le AdG possono fornire nei propri dispositivi attuativi le fattispecie concrete e/o le modalità applicative per la rendicontazione di tali figure.

**4.3 Costi per i partecipanti**

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

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

* indennità di frequenza o di partecipazione alle attività
* mancato reddito dei partecipanti occupati/imprenditori/lavoratori autonomi (rilevanti costi diretti della formazione aziendale)
* assicurazioni
* viaggi, vitto e alloggio

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

L’AdG potrà pertanto prevedere nei propri dispositivi di attuazione il riconoscimento di spese connesse alla partecipazione degli individui agli interventi finanziati, in ragione della natura e della durata di tali interventi e della tipologia e caratteristiche dei destinatari[[59]](#footnote-59).

**L’art. 12 del DPR (Spese connesse agli interventi delle politiche attive del lavoro e agli interventi di inclusione sociale**) in continuità con quanto previsto nei precedenti cicli di programmazione, conferma (comma 1) l’ammissibilità delle spese relative agli interventi di politica attiva e la connessa indennità di partecipazione (rendicontabili, come gli stipendi versati ai partecipanti, a costi reali anche nel caso di un’operazione il cui costo totale non supera 200.000 euro) a favore dei destinatari nell’ambito degli interventi finanziati dal FSE+.

Così, ad esempio, allo scopo di stimolare la partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro da parte di disoccupati privi di qualsiasi trattamento sostitutivo della retribuzione o in cerca di prima occupazione, l’AdG potrebbe prevedere il riconoscimento di un’indennità oraria per le ore di effettiva partecipazione all’intervento di politica attiva, la cui misura sarà stabilita dall’AdG.

Inoltre, tale norma stabilisce (comma2) l’ammissibilità delle spese delle indennità per interventi volti a favorire la partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro, al mantenimento dell’occupazione, al rafforzamento della dimensione inclusiva, nonché per interventi finalizzati a sostenere l’attivazione dei destinatari, pertanto non necessariamente collegati ad una misura di politica attiva.

Per le forme di sostegno alla persona, si rinvia all’argomento specifico dedicato.

**4.4 Spesa della pubblica amministrazione.**

L’art. 11 comma 1 del DPR stabilisce che sono ammissibili le spese connesse all'esecuzione della specifica operazione, anche realizzate direttamente dai beneficiari Pubbliche Amministrazioni~~,~~ comprese quelle di valutazione, controllo, informazione e pubblicità, purché previste dall'operazione stessa e approvate dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità. Nel caso in cui la PA coincida con l’AdG/OI o con le altre Autorità responsabili dei Programmi, le spese connesse a tali attività sono riconducibili all’assistenza tecnica se riferite all‘intero Programma di cui all’art. 37 RDC e all’art. 23 DPR; saranno invece imputabili alla singola operazione qualora risultino strettamente connesse ad essa.

**Spese della PA connesse alle singole operazioni**

La formulazione dell’articolo 11 del DPR, come indicato nella relazione illustrativa della norma, contempla “le spese direttamente o indirettamente sostenute dalla Pubblica Amministrazione, come, ad esempio, nel caso del ricorso alle Centrali uniche di committenza”. Nel caso in cui il beneficiario dell’operazione si identifica nella PA che realizza l’operazione stessa, si applicano le regole di ammissibilità della spesa previste per il FSE. In particolare, come richiamato dall’art. 11 della norma generale, la spesa dovrà essere:

1. sostenuta dal beneficiario, cioè dalla PA responsabile dell’avvio o dell’avvio e dell’attuazione dell’operazione
2. connessa all’esecuzione della specifica operazione
3. prevista nella descrizione dell’operazione e approvata dall’Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità.

In tali casi, è necessaria la presentazione di una proposta progettuale, comprensiva delle spese preventivate, da sottoporre all’approvazione dell’AdG o dell’OI. Qualora l’AdG o l’OI siano beneficiari e realizzino direttamente l’operazione, la proposta progettuale si concretizza nei provvedimenti amministrativi assunti.

Se la PA è responsabile del finanziamento di specifici piani di interventi finanziati all’interno di una specifica Priorità del Programma, articolati in una o più operazioni gestite da beneficiari diversi dalla PA, può finanziare, sempre a valere su tale priorità, specifiche azioni connesse all’implementazione del piano di interventi funzionali al conseguimento degli obiettivi del piano stesso. A titolo esemplificativo, la PA può finanziare uno specifico piano di comunicazione relativo al programma di interventi, oppure acquisire specifici servizi di animazione territoriale. La spesa relativa a tali azioni, a titolarità della PA, dovrà essere:

1. sostenuta dal beneficiario, cioè dalla PA responsabile dell’avvio o dell’avvio e dell’attuazione dell’azione;
2. connessa all’esecuzione del programma di interventi cui si riferisce;
3. prevista dallo stesso programma di interventi e approvata dall’Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità, anche nell’ambito di specifici atti o provvedimenti amministrativi.

**Spese della PA per intervento sostitutivo**

Ai sensi dell’art. 11 comma 3 della Norma nazionale, *costituiscono* inoltre *spesa ammissibile*, nell’ambito dell’attuazione di un’operazione *gli importi liquidati dalla pubblica amministrazione, ai sensi della disciplina vigente, in relazione agli inadempimenti da parte di un beneficiario o di un aggiudicatario di un contratto pubblico degli obblighi contributivi ovvero tributari, nei limiti del contributo pubblico massimo ammissibile riconosciuto al beneficiario,*ossia nei limiti del contributo ancora da versare al beneficiario o aggiudicatario richiesto con la domanda di rimborso o con il SAL *senza pregiudizio per l'azione di responsabilità nei confronti dei soggetti inadempienti.*

L’intervento sostitutivo nel caso di contributi erogati a valere sui Programmi FSE è conforme all’art. 74 par. 1 lett. b) e comma 2[[60]](#footnote-60) del RDC, che disciplina il pagamento ai beneficiari ed è sancito dal DPR.

Per ulteriori dettagli, incluse le indicazioni operative per l’intervento sostitutivo della PA in caso di DURC irregolare e altre inadempienze, si rimanda alla sezione specifica.

**Spese di assistenza tecnica**

Ai sensi dell’art. 36 RDC e dell’art.23 della Norma generale per l’ammissibilità della spesa, sono ammissibili le spese di assistenza tecnica sostenute dalle Pubbliche Amministrazioni:

* per le attività di preparazione, gestione, formazione, sorveglianza, valutazione, informazione, visibilità e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami e gestione dei contenziosi, controllo e *audit* dei programmi, e azioni mirate a rafforzare la capacità delle autorità e organismi pubblici nazionali e regionali e dei beneficiari e per l’amministrazione e l’utilizzo efficace dei fondi[[61]](#footnote-61). Le spese relative alla risoluzione dei reclami sono ammissibili limitatamente ai costi delle strutture preposte inerenti alle attività di gestione, analisi e definizione dei reclami medesimi.
* per le attività finalizzate a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, compresi i sistemi elettronici per lo scambio dei dati,
* azioni mirate a rafforzare la capacità delle autorità e organismi pubblici nazionali e regionali e dei beneficiari e per l’amministrazione e l’utilizzo efficace dei fondi.

L’art. 23 della Norma generale per l’ammissibilità della spesa esplicita, inoltre, l’ammissibilità delle spese sostenute dalla PA per le retribuzioni e/o i compensi, compresi gli oneri previdenziali e assistenziali o comunque previsti dalla legge, del personale interno ed esterno impiegato, a tempo indeterminato o determinato o con altre forme contrattuali previste dalla normativa vigente, nell’esecuzione delle attività sopraelencate, purché formalmente preposto allo svolgimento di tali attività.

Come sopra anticipato, tuttavia, queste attività, oltre ad essere finanziabili nella priorità Assistenza Tecnica, possono anche riferirsi ad interventi finanziabili nell’ambito delle priorità dei PR e determinare spese connesse alle singole operazioni, di cui all’art. 11 della Norma generale.

Per la quantificazione del costo ammissibile del personale della PA impiegato nelle attività di assistenza tecnica in termini di tipologie e voci di spesa, si fa riferimento alle indicazioni fornite al precedente paragrafo 4.2.

Per la determinazione del costo ammissibile del personale, questo potrà essere rapportato all’effettivo numero di ore d’impiego del lavoratore nell’ambito del progetto o potrà seguire criteri di imputazione diversi, svincolati dall’obbligo di registrazione dell’orario di lavoro, comunque documentati sulla base delle indicazioni fornite dall’AdG, quali ad esempio:

1. casi in cui il personale a tempo determinato viene assunto direttamente dalla Regione ed impiegato al 100% sul progetto, per il quale viene scaricato l’intero costo;
2. casi in cui, sulla base di disposizioni dell’AdG o disposizioni legislative-contrattuali, viene rendicontata sul FSE la sola indennità aggiuntiva (es. indennità per incarico di alta professionalità, etc.) corrisposta al dipendente in base ad uno specifico incarico ricoperto sul Programma operativo;
3. casi in cui l’impegno del personale della PA formalmente preposto allo svolgimento delle attività di assistenza tecnica sia stato fissato, in un atto o in un documento, in misura corrispondente a una percentuale fissa delle ore di lavoro impiegate, in linea con le previsioni dell’art. 55 par.5.

In tali casi sarà sufficiente l’attestazione del costo sostenuto dalla PA, senza ulteriore documentazione.

La norma nazionale di ammissibilità precisa che le spese di AT possono riguardare periodi precedenti e successivi di programmazione, in linea con la previsione regolamentare di cui all’art. 36 comma 1 del RDC.

**4.5 Acquisto di beni**

Come anticipato, ai sensi dell’art. 16 par.1 del RFSE, NON sono ammissibili al finanziamento del FSE+ le spese relative all’acquisto di infrastrutture, di terreni e di beni immobili.

**L'acquisto di mobili, attrezzature e veicoli[[62]](#footnote-62)**, è ammissibile solo alle seguenti condizioni (alternative e non cumulative)[[63]](#footnote-63):

* qualora l’acquisto sia necessario per raggiungere l'obiettivo dell'operazione, o
* qualora tali voci siano completamente ammortizzate durante l'operazione, o
* qualora l'acquisto di tali articoli sia l'opzione più economica.

Ne consegue che **l’acquisto di tutti gli altri beni** non espressamente oggetto di divieto o soggetto a condizione, è sempre ammissibile.

È inoltre ammissibile **l’acquisto di beni usati**. Infatti, a norma di quanto previsto dall’art. 17 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027 e fatte salve le previsioni dei regolamenti specifici di ciascun fondo, si può acquisire **materiale usato**, qualora ricorrano tutte le seguenti **condizioni** (cumulative)[[64]](#footnote-64):

1. il venditore rilascia una dichiarazione attestante la provenienza esatta del materiale e che lo stesso, nel corso degli ultimi cinque anni, non ha beneficiato di un contributo nazionale o europeo, al fine di evitare il doppio finanziamento. Nel caso di materiale ceduto dalle piccole e medie imprese (PMI), il periodo sopraccitato può essere ridotto a tre anni previa valutazione dell’Autorità di gestione;
2. il prezzo del materiale usato non è superiore al suo valore di mercato ed è inferiore al costo di materiale simile nuovo;
3. le caratteristiche tecniche del materiale usato acquisito sono adeguate alle esigenze dell’operazione e sono conformi alle norme e agli standard pertinenti.

A condizione che siano rispettate le disposizioni sull'acquisto di materiale usato e che siano forniti i documenti richiesti, le spese per le attrezzature ricondizionate possono essere ritenute ammissibili[[65]](#footnote-65).

Costituisce, inoltre, spesa ammissibile al contributo del FSE+, **l’ammortamento dei beni** (sia nuovi sia usati), alle condizioni disciplinate dall’art. 67 par. 2 del RDC ~~e~~ richiamate **dall’art. 6** della Norma nazionale sull’ammissibilità 2021-2027, ossia quando:

a) ciò è consentito dalle norme del programma in materia di ammissibilità;

b) l’importo della spesa è debitamente giustificato da documenti con un valore probatorio equivalente alle fatture, per i costi ammissibili rimborsati nella forma di cui all’art. 53 par. 1, lettera a) del RDC;

c) il costo di ammortamento si riferisce esclusivamente al periodo di sostegno dell’operazione;

d) all’acquisto del bene ammortizzato non ha contribuito una sovvenzione pubblica.

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

In base all’art. 102, comma 5 del TUIR, per i beni il cui costo unitario non è superiore a 516.46 euro è consentita la deduzione integrale delle spese di acquisizione nell'esercizio in cui sono state sostenute. Pertanto, il beneficiario può portare a rendiconto la quota parte del costo riferito al periodo di utilizzo del bene in relazione alla specifica attività finanziata.

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

* i limiti all’acquisto di categorie di beni, anche in relazione a eventuali tetti di importo ammissibile;
* l’ammissibilità dell’ammortamento di un bene acquistato anziché il relativo costo di acquisto[[66]](#footnote-66).

## **4.6 Sostegno congiunto o finanziamento incrociato**

Ai sensi dell’art. 25 par. 2 RDC, è possibile finanziare con il FSE+, in modo complementare e nel limite del 15% del valore di ciascuna priorità, parte o intere operazioni i cui costi sono ammissibili al sostegno del FESR, in base alle regole di ammissibilità di tale fondo, a condizione che tali costi siano necessari per l’attuazione, conformemente all’art. 25, par. 2 RDC.

Nell’ambito delle risposte alle domande degli Stati Membri pubblicate sulla piattaforma Regio Wiki 2021-2027, la CE ha fornito il proprio orientamento sulla previsione dell’articolo 25, paragrafo 2 RDC.

In particolare, il sostegno dei fondi ai costi ammissibili nell'ambito dell'altro fondo deve essere necessario per l'attuazione dell'obiettivo specifico e del traguardo della priorità nell'ambito della quale sono attuati. Tale disposizione dovrebbe essere letta in combinato disposto con l'art. 73, par. 2, lett. a), dell'RDC, che stabilisce la responsabilità dell'AdG di garantire che le operazioni selezionate forniscano un contributo efficace al conseguimento degli obiettivi specifici del programma. Di conseguenza, per le operazioni interamente o parzialmente finanziate in modo incrociato, la condizione che "tali costi siano necessari per l'attuazione" dovrebbe applicarsi all'obiettivo specifico nell'ambito del quale sono attuate. Inoltre, il finanziamento incrociato è diverso dai trasferimenti: la parte o la totalità dell'operazione oggetto di finanziamento incrociato dovrebbe essere conforme alle norme di ammissibilità dell'altro fondo, ma non sono applicabili altre disposizioni dell'altro fondo. Inoltre, le risorse non sono trasferite a un altro Fondo, ossia rimangono come risorse nell'ambito del Fondo, nonostante siano utilizzate per sostenere i costi ammissibili dell'altro Fondo. Spetta all'AdG accertarsi e documentare che l'operazione, sostenuta in tutto o in parte da un finanziamento incrociato dell'altro fondo, sia necessaria per l'attuazione dello stesso obiettivo specifico del programma nell'ambito del quale è attuata[[67]](#footnote-67).

Il dettato regolamentare ha subito una modifica rispetto a quello che normava la corrispondente tipologia di sostegno nel precedente periodo, circoscrivendo dunque l’ambito dell’altro fondo al rispetto delle sole “norme di ammissibilità “e non del complesso delle disposizioni applicabili, come nel passato.

Anche nell’ambito dei nuovi Orientamenti sull’applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi [[68]](#footnote-68), la CE ha fornito il proprio orientamento. In particolare, gli Stati membri devono rispettare il già menzionato massimale del 15% e, nello specifico, per i finanziamenti a tasso forfettario in caso di finanziamenti incrociati, dovrebbero applicarsi tassi forfettari separati a ciascuna parte "FSE+" e "FESR" dell'operazione. I tassi forfettari FSE+ e FESR per operazioni simili saranno applicati rispettivamente alle parti FSE+ e FESR. Non è possibile utilizzare una media dei due tassi in quanto la spesa deve essere tracciabile per garantire il rispetto del massimale complessivo del 15% relativo al finanziamento incrociato. Qualora per l’altro Fondo non esista un tasso per un tipo di operazione simile (ad esempio perché la norma non viene applicata per l’altro Fondo o perché non vi sono operazioni analoghe finanziate dall’altro Fondo), l’AdG deve decidere in merito al tasso applicabile secondo i principi generali sanciti nell’articolo 53, par. 3, RDC e nell’art. 54 RDC.

Dal momento che nel periodo 2021-2027 la comunicazione strutturata dei dati e delle informazioni di attuazione del programma a norma dell’art. 42 RDC costituisce lo strumento di monitoraggio dell’ammontare di risorse della Priorità – e dunque del rispetto della soglia del 15% investito sotto forma di finanziamento incrociato, sarà necessario, come evidenziato nella risposta alla Q&A n. 00026[[69]](#footnote-69) valorizzare i codici relativi al tipo di intervento da sostenere conformemente alle norme di ammissibilità dell'altro fondo. Operativamente, dunque nel caso di un obiettivo specifico del FSE+ sostenuto dall'azione di tipo FESR, i codici pertinenti relativi al FESR dovrebbero essere selezionati e inclusi nella sezione 2.1.1.1.3 del programma e il relativo avanzamento finanziario dovrà essere comunicato periodicamente.

L’inserimento di uno o più codici per identificare le categorie di intervento richiede una modifica del programma ed una decisione della CE. Allo stesso modo l’eventuale descrizione puntuale di una o più azioni che richiedano l’attivazione del sostegno congiunto anche per un’intera operazione potrebbe richiedere la modifica de PR per ricomprendere tale descrizione.

Quando un Programma FESR sostiene azioni di tipo FSE+ deve essere adoperato il codice specifico 172; viceversa quando i PR FSE+ realizzano azioni di tipo FESR possono selezionare i codici più coerenti con le tipologie di azione da realizzare.

Si rammenta che a norma dell’art. 63.7 RDC *“le spese che diventano ammissibili in seguito a una modifica del programma sono ammissibili dalla* ***data di presentazione della corrispondente domanda alla Commissione****. Per il FESR, il Fondo di coesione e il JTF* ***le spese diventano ammissibili in seguito a una modifica del programma*** *che si verifica quando è aggiunta al programma una nuova tipologia di intervento di cui alla tabella 1 dell’allegato I oppure, per il FEAMPA, per l’AMIF, l’ISF e il BMVI, nei regolamenti specifici relativi ai fondi*”.

In caso di modifiche al PR FSE+, anche se riguardanti l’inclusione di una nuova tipologia di intervento, l’adeguamento del PR non è condizione propedeutica alla ammissibilità dell’azione.

**4.7 Noleggio e locazione di beni**

Oltre all’acquisto, sono ammissibili le spese per il noleggio o la locazione di tutti i beni (compresi quelli non ammissibili ai sensi dell’art. 16, comma 1 del Regolamento n. 1057/2021).

Con particolare riferimento alla **locazione finanziaria (leasing finanziario**), si rimanda alle disposizioni previste all’art. 20 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027, che individuano le specifiche condizioni di ammissibilità sia nel caso in cui il beneficiario del sostegno FSE+ sia il concedente, sia nel caso in cui il beneficiario sia l’utilizzatore.

**4.8 Contributi in natura**

Ai sensi dell’art. 67 par. 1 RDC e come richiamato nell’art. 5 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027, i contributi in natura - sotto forma di forniture di opere, beni (ivi compresi terreni e immobili) e servizi in relazione ai quali non è stato effettuato alcun pagamento giustificato dalla relativa documentazione - sono ammissibili se lo prevedono le norme in materia di ammissibilità dei Fondi e del programma e purché:

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

I contributi in natura sono definibili, quindi, come contributi apportati da un beneficiario alla realizzazione di un’operazione per i quali non sussistono pagamenti, ovvero movimentazioni di denaro in funzione dell’operazione finanziata. Dal momento che la spesa di un’operazione che riceve il sostegno del FSE+, per essere ammissibile, deve essere sostenuta dal beneficiario e pagata, il RDC ha introdotto una norma specifica che, derogando a tale requisito generale della spesa, rende ammissibili, i contributi in natura, alle condizioni dettate dall’art. 67.

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

Per quanto riguarda il FSE+, va inoltre segnalato il dettato normativo specifico previsto all’art. 16, par.2 RFSE, che introduce una deroga, secondo cui “*I contributi in natura sotto forma di indennità o di salari versati da un terzo a vantaggio dei partecipanti a un'operazione possono essere ammessi a un contributo a titolo del sostegno generale dalla componente del FSE+ in regime di gestione concorrente a condizione che i contributi in natura siano sostenuti conformemente alle regole nazionali, comprese le regole contabili, e non superino i costi sostenuti dai terzi.”*

Va infine ricordato che, in caso di applicazione di costi semplificati, le categorie di costo che comprendono eventualmente i contributi in natura (così come gli ammortamenti) non vanno giustificate. I contributi in natura, così come definiti all’art. 67 RDC, possono essere presi in conto per calcolare il valore delle diverse opzioni di semplificazione (tassi, UCS o somme forfettarie) e non è necessario verificare l’esistenza di tali contributi, ovvero non occorre verificare il rispetto delle condizioni poste all’art. 67, par.1 RDC[[70]](#footnote-70).

**4.9 Garanzie**

Ai sensi dell’art. 16 comma 7 della Norma generale per l’ammissibilità della spesa 2021-2027 “*le spese per garanzie fornite da una banca, da una società di assicurazione o da altri istituti finanziari sono ammissibili qualora tali garanzie siano previste dalle normative vigenti o da prescrizioni dell'Autorità di gestione*”.

L’obbligo per le AdG di dover richiedere garanzie sulle somme, almeno per quelle versate a soggetti privati a titolo di anticipo e limitatamente alla copertura della quota del Fondo di Rotazione, discende dal quadro normativo **nazionale ed europeo**.

A livello nazionale l’obbligo è rinvenibile, in continuità con quanto avveniva già nella passata programmazione, nella Legge di stabilità 2016, con cui è stato tra l’altro abrogato l’art. 56 della L. 6 febbraio 1996, n. 52, che disciplinava la materia in precedenza.[[71]](#footnote-71)

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

Tale previsione sembra risultare ancora vigente (o comunque non risulta ancora oggetto di modifica ed aggiornamento), anche se la previsione regolamentare 2014-2020 citata è sostituita dalla disposizione contenuta all’art. 91 par.5 del Reg. 1060/2021: seppur con specifico riferimento alla possibilità di dichiarare spese alla CE per **gli aiuti di Stato,** l’art. 91.5 lett. a) pone anche la condizione che i relativi anticipi siano “*soggetti ad una garanzia fornita da una banca o da qualunque istituto finanziario stabilito in uno Stato membro*” o siano “*coperti da uno strumento fornito a garanzia da un ente pubblico o dallo Stato Membro.*

Per quanto riguarda invece gli **anticipi sul prezzo nel caso di contratti di appalti**, l’obbligo di richiedere la garanzia discende dall’articolo 125 del codice dei contratti; tuttavia in merito alle forniture ed ai servizi si segnala l’esclusione di cui all’allegato II14, art.33, in cui per alcuni tipi di servizi, in particolare ad esempio quelli in cui la prestazione di natura intellettuale è prevalente o in cui non è previsto un cronoprogramma, sembra non sussistere la necessità di corrispondere l’anticipo del 20%.

Le garanzie di cui al comma 7 dell’art. 16 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027 sopra menzionato comprendono anche la delegazione di pagamento di cui all’art. 206 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che può essere prestata anche da ente pubblico diverso da quello soggetto all’applicazione del medesimo Decreto ai sensi dell’art. 2 del Decreto n.267/2000, qualora sia consentito in base allo specifico regolamento.

In ogni caso, **le spese per le garanzie richieste a copertura di finanziamenti di interventi cofinanziati nell’ambito dei PR FSE+, sono ammissibili**.

**4.10 Spese legali e Spese bancarie**

A norma di quanto previsto dal comma 5 dell’art. 16 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027 sono ammissibili le spese per consulenze legali, gli oneri e le spese di contenzioso anche non giudiziale, le parcelle notarili e le spese relative a perizie tecniche o finanziarie, nonché le spese per contabilità o audit, se direttamente connesse all’operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione ovvero, nel caso delle spese per contabilità o audit, se sono connesse ai requisiti prescritti dall’Autorità di gestione.

Inoltre, ai sensi del comma 6 del citato art. 16, qualora l’esecuzione dell’operazione richieda l’apertura di uno o più conti bancari, le spese ad essi afferenti sono ammissibili, ivi compresi i costi relativi alle commissioni sostenute, unitamente alle spese ammesse nel contesto dei fondi di cui all’articolo 1, comma 1.

Infine, ai sensi del comma 4, se sono individuati uno o più organismi intermedi che svolgono determinati compiti sotto la responsabilità dell’Autorità di gestione, gli interessi debitori pagati dall’organismo individuato, prima del pagamento del saldo finale del programma, sono ammissibili, previa detrazione degli interessi creditori percepiti sugli acconti.

## **4.11 Strumenti finanziari**

Gli strumenti finanziari forniscono sostegno ai destinatari finali solo per investimenti in beni materiali e immateriali nonché in capitale circolante, che si prevede siano finanziariamente sostenibili e che non reperiscono finanziamenti sufficienti da fonti di mercato. Il sostegno è fornito solo per gli elementi degli investimenti che non sono materialmente completati o pienamente attuati alla data della decisione di investimento.

In caso di continuazione di SF in due successivi periodi di programmazione le spese ammissibili relative a un periodo sono dichiarate alla Commissione solo durante tale periodo e le spese ammissibili presentate nelle domande di pagamento dovrebbero essere determinate conformemente alle norme del rispettivo periodo di programmazione.

In caso di combinazione di SF e di sovvenzioni in un’unica operazione le sovvenzioni non possono essere utilizzate per rimborsare il sostegno erogato per il tramite dello SF e gli strumenti non possono essere utilizzate per prefinanziare le sovvenzioni, inoltre i costi e le commissioni di gestione sono calcolati sulla somma degli strumenti finanziari e degli importi delle sovvenzioni.

Le spese ammissibili nell’ambito di uno ST sono costituite dall’importo totale del contributo del programma erogato allo strumento finanziario, oppure, nel caso di garanzie, accantonato per i contratti di garanzia dallo strumento finanziario, nel periodo di ammissibilità. Corrispondono quindi:

* all’importo erogato ai destinatari finali, in caso di prestiti e di investimenti in equity e quasi equity
* alle risorse accantonate per i contratti di garanzia, in essere o già giunti a scadenza, al fine di onorare eventuali attivazioni delle garanzie per perdite, calcolate in base al coefficiente di moltiplicazione stabilito per i rispettivi nuovi prestiti o investimenti azionari o quasi azionari sottostanti erogati a favore dei destinatari finali. Se il soggetto che beneficia delle garanzie non ha erogato l’importo pianificato di nuovi prestiti, investimenti azionari o quasi-azionari a favore dei destinatari finali secondo il coefficiente di moltiplicazione, le spese ammissibili sono proporzionalmente ridotte.
* ai pagamenti versati ai destinatari finali o a loro beneficio in caso di combinazione di SF e sovvenzioni in una sola operazione
* al rimborso dei costi di gestione sostenuti o alle commissioni di gestione. Nello specifico, i costi di gestione comprendono i costi diretti e indiretti sostenuti dal soggetto che attua lo SF, rimborsati dietro prova delle spese mentre le commissioni di gestione si riferiscono al prezzo concordato per i servizi resi e sono basate esclusivamente sulla performance (la Commissione ha scelto come criterio di performance la capacità di erogare i fondi, l’AdG può sceglierne altri o aggiungere ulteriori ad es. copertura geografica o settoriale; capacità di reperire risorse aggiuntive; posti di lavoro creati; impatto sociale e/o ambientale misurabile).

Sia quando lo SF è attuato mediante un fondo di partecipazione sia quando è attuato attraverso un fondo specifico, in caso di aggiudicazione diretta di un contratto, i costi e le commissioni di gestione non possono superare le soglie stabilite dall’art. 68.4. RDC.

In caso di attribuzione a seguito di una procedura competitiva in conformità del diritto applicabile, l’importo dei costi e delle commissioni di gestione è stabilito nell’accordo di finanziamento e rispecchia il risultato della procedura competitiva.

**4.12 Spese di natura fiscale**

**Regime IVA per le operazioni cofinanziate dal FSE+**

In linea con quanto previsto dall’art. 64, paragrafo 1, lettera c) del Regolamento (UE) n. 2021/1060 e dall’art. 16 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027, l’IVA rappresenta una spesa ammissibile in funzione del valore finanziario delle operazioni finanziate dal FSE+.

Per le operazioni il cui **costo totale è inferiore ai 5 milioni di euro (IVA inclusa)**, viene stabilita l’ammissibilità dell’IVAin tutti i casi**,** a prescindere dal fatto che sia recuperabile o meno dal beneficiario.

Per le operazioni il cui **costo totale sia di importo superiore alla soglia di 5 milioni di euro (IVA inclusa)**, l’IVA è ammissibilesolo se non è recuperabile per il beneficiario (totalmente o parzialmente) a norma della legislazione nazionale sull’IVA, indipendentemente dalla natura pubblica o privata di quest’ultimo[[72]](#footnote-72).

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

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

Dal momento che in fase di attuazione il valore dell’operazione finanziata può variare, la Commissione suggerisce di prendere a riferimento l’importo stabilito nella convenzione/atto di impegno per valutare la soglia dei 5 milioni di euro[[73]](#footnote-73).

|  |
| --- |
| Nell’ambito delle risposte alle domande degli Stati Membri pubblicate sulla piattaforma RegioWiki 2021-2027, la CE ha fornito il proprio orientamento sulla previsione dell’art.64.  In particolare, uno Stato Membro ha posto uno specifico quesito, evidenziando che uno possibile effetto dell’applicazione dell’art. 64 per i progetti di importo inferiore a 5.000.000 EUR è rappresentato dal rischio di doppio finanziamento qualora l'IVA sia recuperabile ai sensi del diritto nazionale.  La CE ha spiegato che, ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, “l'ammissibilità è determinata sulla base delle norme nazionali, tranne nei casi in cui siano stabilite norme specifiche nel presente regolamento o nei regolamenti specifici di ciascun fondo o sulla base di esso”. L'articolo 64 disciplina che per le operazioni per le quali i costi totali sono inferiori a 5 000 000, IVA inclusa, l'imposta sul valore aggiunto è ammissibile al contributo dei Fondi, indipendentemente dalle norme nazionali sulla recuperabilità dell'IVA. La disposizione specifica sull’IVA ha la ratio di semplificare le norme per le piccole operazioni, in quanto si è ritenuto che i benefici della riduzione degli oneri amministrativi superino i rischi del doppio finanziamento (ossia i rischi di sostegno all'IVA recuperata)[[74]](#footnote-74).  Inoltre, in risposta ad un altro Stato Membro che, per evitare il doppio finanziamento e garantire una sana gestione finanziaria intendeva rendere l’IVA non ammissibile per tutti i progetti in cui il beneficiario poteva aver diritto alla detrazione dell'IVA ai sensi delle norme nazionali indipendentemente dall'importo della spesa totale del progetto, la CE ha ribadito che, ai sensi della normativa norme 2021-2027, per le operazioni con un costo totale inferiore a 5.000.000 di EUR (IVA inclusa), l'IVA è sempre ammissibile[[75]](#footnote-75).  Secondo la CE, l’eccezione di cui all'articolo 64, introdotta nel RDC come misura di semplificazione per le autorità nazionali e i beneficiari, non sembra comportare un doppio finanziamento in quanto ciò non comporta che gli stessi costi siano finanziati due volte dal bilancio dell'UE. Piuttosto, consente agli Stati membri in regime di gestione concorrente di concedere un sostegno a titolo dei fondi UE per coprire anche l'IVA recuperabile per le operazioni con un costo totale fino a 5 000 000 EUR (IVA inclusa) nell’ambito della stessa operazione.  A seguito di questa misura di semplificazione, gli Stati membri, qualora scelgano di avvalersi dell'eccezione di cui all'articolo 64[[76]](#footnote-76), possono consentire ai beneficiari di operazioni con un costo totale fino a 5 000 000 EUR (IVA inclusa) di recuperare l'IVA (a livello nazionale) e di dichiararla come spesa ammissibile dell'UE nell'ambito dell'operazione.  Tra l’altro ciò risulta pienamente compatibile con l'articolo 63, paragrafo 2 RDC, secondo cui le spese sono ammissibili se sono state sostenute dal beneficiario e pagate nell'ambito dell'esecuzione delle operazioni. Se il beneficiario ha pagato l'IVA (o contabilizzato l'IVA), questa è ammissibile in quanto è stata sostenuta. Il fatto che sia recuperato è irrilevante per le operazioni il cui costo totale è fino a 5 000 000 EUR, in linea con l'articolo 64 RDC. Rimane comunque fermo il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato devono essere rispettate, ove applicabile[[77]](#footnote-77). |

**Regime IVA in caso di aiuti di Stato**

Come specificato nel DPR (art. 1 comma 2), “le spese ammissibili, nel caso di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono quelle riconosciute dalla Commissione europea nella relativa decisione di autorizzazione dell'aiuto o, in caso di aiuti esentati dall'obbligo di notifica, quelle previste dai relativi regolamenti di esenzione, fatte salve eventuali disposizioni più restrittive previste dai regolamenti di cui al comma 1. Nel caso di aiuti de minimis, le spese ammissibili sono quelle previste dalle pertinenti basi giuridiche.”

Pertanto, l’ammissibilità dell’IVA deve essere valutata in funzione della normativa in materia di aiuti di stato applicabile all’operazione finanziata dal FSE+ e qualora la normativa aiuti di riferimento preveda regole specifiche, queste prevarranno su quelle dei Fondi per la coesione.

Nella disciplina relativa agli aiuti di Stato, tradizionalmente il legislatore non è intervenuto in tema di ammissibilità dell’IVA: il principio generale è che sia la percentuale di intensità sia il valore dei costi ammissibili sono calcolati sull’importo totale del costo, inclusi imposte e oneri.

Tuttavia, con riferimento al **Regolamento generale di esenzione Regolamento (UE) 651/2014 – GBER**, fin dal 2015 il documento CE contenente le FAQ (quesito 44) ha chiarito che l’IVA sarebbe ammissibile e quindi considerabile nel calcolo su intensità e spese sostenute solo se non recuperabile, introducendo una interpretazione restrittiva rispetto al principio del calcolo “al lordo di qualsiasi imposta o onere”.

Successivamente, con il Regolamento (UE) 2023/1315 del giugno 2023, l’articolo 7 del Regolamento (UE) 651/2014 (GBER) relativo a “intensità di aiuto e costi ammissibili” è stato modificato proprio nella parte che riguarda l’IVA, assorbendo l’interpretazione già suggerita nelle FAQ: “Ai fini del calcolo dell’intensità di aiuto e dei costi ammissibili, tutti i valori utilizzati sono intesi al lordo di qualsiasi altra imposta o altro onere. L’imposta sul valore aggiunto applicata ai costi ammissibili o alle spese rimborsabili a norma della legislazione fiscale nazionale applicabile, non è tuttavia presa in considerazione per il calcolo dell’intensità di aiuto e dei costi ammissibili”.

Di conseguenza, sebbene l'articolo 64 stabilisca che l'IVA sia un costo ammissibile per le operazioni il cui costo totale è inferiore a 5 000 000 EUR (IVA inclusa), tale semplificazione non è applicabile alle operazioni attuate a norma del regolamento generale di esenzione per categoria (GBER).[[78]](#footnote-78)

Per quanto riguarda le operazioni in **regime De Minimis**, trattandosi di “non aiuti”, nel caso di operazioni finanziate con i fondi per la coesione, dovrebbero trovare applicazione le norme relative a questi ultimi e quindi l’IVA dovrebbe essere sempre ammissibile a prescindere dalla recuperabilità, trattandosi di progetti sicuramente inferiori ai 5 milioni di euro.

Nella piattaforma State Aid E-wiki, con riferimento ad uno specifico quesito della Polonia circa l’applicabilità della previsione dell’articolo 64 RDC al regolamento De Minimis, la DG Comp ha chiarito gli Stati Membri godono di piena libertà nell’elaborare misure in de minimis, nel rispetto delle condizioni stabilite nel regolamento De Minimis stesso, che a differenza del GBER non pone limitazioni rispetto ai costi ammissibili.

Sulla base di quanto sopra descritto, si propone una tabella di confronto in relazione alla gestione dell’IVA, secondo la disciplina dei fondi di coesione e degli aiuti di Stato[[79]](#footnote-79).

| Casi | AdS - Disciplina specifica per l’IVA | Fondi di coesione - Costo IVA ammissibile SI/NO |
| --- | --- | --- |
| Non aiuto | NO | SI sempre < 5milioni di euro  NO se recuperabile > 5 mln euro |
| De minimis | Nessuna menzione all’IVA nel regolamento, ma solo che il valore va calcolato al lordo anche delle imposte | SI sempre < 5milioni di euro  NO se recuperabile > 5 mln euro |
| ABER | Art. 7 Reg (UE) 2022/2472[2] | NO se è recuperabile |
| GBER | Art. 7 Reg. 2014/651[3] | NO se recuperabile |
| TCTF Ucraina | Nella comunicazione della Commissione non vi è una disposizione in tema di IVA 🡪 applicazione della regola fondi | SI sempre < 5milioni di euro  NO se recuperabile > 5 mln euro |
| Decisioni della Commissione settoriali (es. ricerca / ambiente / energia, …) | Dipende da quanto contenuto nella decisione della Commissione rispetto a imposte ed IVA | Dipende dalla decisione della Commissione.  Ove la decisione nulla prevedesse, prevale la regola fondi |

**Impatti sulle Opzioni di Semplificazione dei Costi**

Le opzioni di semplificazione dei costi devono essere definite in anticipo e inserite nell'invito a presentare proposte o al più tardi nel documento che definisce le condizioni del sostegno. Pertanto, quando decide di ricorrere alle OSC e definisce il metodo di calcolo, l’AdG deve tenerne conto della differente disciplina sull’ammissibilità dell’IVA in funzione del valore dell’operazione ai fini dei costi ammissibili da considerare per il metodo di calcolo.

Una volta definite, le OSC non dovrebbero essere modificate durante o dopo l'attuazione di un'operazione per compensare un aumento dei costi o la sottoutilizzazione del budget disponibile. In situazioni eccezionali, in cui è accettabile l’aumento del budget di un'operazione, l’AdG dovrebbe valutare l’adeguamento, in linea con i principi descritti di seguito.[[80]](#footnote-80)

Per le operazioni il cui costo totale è inferiore a 5 000 000 EUR (IVA inclusa), l'IVA è ammissibile e rileva ai fini dell’adeguamento.

Per le operazioni il cui costo totale è di almeno 5 000 000 EUR (IVA inclusa):

* In caso di rimborso dei costi basato su un tasso forfettario, l'ammissibilità dell'IVA è valutata per i costi di base, vale a dire i costi a cui viene applicato il tasso forfettario. Per quanto riguarda i costi "reali" coperti da un tasso forfettario, l'ammissibilità dell'IVA non sarà valutata;
* In caso di rimborso di operazioni basate su UCS e/o somme forfettarie, occorre tener conto dell’ammissibilità dell’IVA solo se non recuperabile per i beneficiari ai fini della definizione o adeguamento delle OSC; ad ogni modo, se l'AdG intende applicare la stessa OSC per tutte le operazioni (indipendentemente dal fatto che siano superiori o inferiori a 5 000 000 EUR), in pratica non è necessario alcun adeguamento.

Da ciò consegue che anche le OSC già definite nel periodo 2014-2020, non devono essere adeguate in considerazione della previsione sull’IVA di cui all’art. 64 RDC, se l’AdG intende utilizzare tali OSC in tutte le operazioni, a prescindere dal loro valore.

L’effetto pratico dell’applicazione del nuovo regolamento è il seguente:

| Casi | Costo IVA ammissibile SI/NO | Adeguamento dei valori |
| --- | --- | --- |
| UCS e SF | < 5 mln euro → non rileva  > 5 mln euro → non rileva | Non necessario |
| Tasso forfettario | < 5 mln euro → SI sempre  > 5 mln euro → NO se recuperabile | In caso di operazioni < 5 milioni di euro l’IVA deve sempre essere considerata nei costi di base  I costi coperti da tasso forfettario vengono ricalcolati di conseguenza |

**IVA e Strumenti finanziari**

Ai sensi dell’art. 64 RDC, comma 1, c, iii), in caso di combinazione di strumenti finanziari con sovvenzioni in un’unica operazione ai sensi dell’art. 58 par. 5 del RDC, l’IVA è ammissibile se la parte del costo dell’investimento attuata con sovvenzione è inferiore a 5 Meuro, o al di sopra di tale soglia se il costo dell’investimento attuato con sovvenzione non è recuperabile a norma della legislazione nazionale sull’iva. Ad esempio, se un investimento è sostenuto da uno strumento finanziario combinato con una sovvenzione, l'IVA è ammissibile per la parte del "costo dell'investimento" che "corrisponde" al sostegno della sovvenzione se la parte della sovvenzione è inferiore a 5 milioni di EUR o per qualsiasi importo in cui l'IVA non è recuperabile ai sensi della legislazione nazionale in materia di IVA. In caso di combinazione di SF con sovvenzione, che viene attuata sotto forma di abbuoni di interessi, l’Iva corrispondente alla parte di sovvenzione non è ammissibile in quanto gli abbuoni di interessi non rappresentano un costo di investimento o parte di esso ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 1, lettera c), punto iii), del RDC[[81]](#footnote-81).

**Disciplina per l’applicabilità dell’IVA**

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

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

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

Un altro esempio riguarda le prestazioni socio-sanitarie, di assistenza domiciliare o ambulatoriale a favore ad esempio degli anziani e altre tipologie di target che, ai sensi dell’art. 10, comma 1, n. 27-ter) del DPR n. 633 del 1972, rientrano nel campo di esenzione IVA, se rese da organismi di diritto pubblico, da istituzioni sanitarie riconosciute che erogano assistenza pubblica, previste dall’articolo 41 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, o da enti aventi finalità di assistenza sociale e da enti del Terzo settore di natura non commerciale[[82]](#footnote-82).

In conclusione, nei casi in cui la PA “*eroghi somme di denaro agendo secondo le disposizioni dell’art. 12 della legge n. 241/90, detto riferimento è sufficiente a qualificare le somme in questione come contributi pubblici, come tali privi di rilievo ai fini IVA”*, come evidenziato da ultimo nella Circolare dell’Agenzia delle Entrate N. 20 dell’11 maggio 2015. Infatti, la concessione di sovvenzione è caratterizzata dai seguenti elementi:

1. natura unilaterale della sovvenzione;
2. nell’ambito di tale rapporto:
   * il soggetto destinatario del contributo concorre nella realizzazione di compiti istituzionali dell’ente pubblico; In altri termini, l’erogazione del contributo è diretta a fornire un servizio nei confronti di destinatari meritevoli di attenzione sociale.
   * la suddetta realizzazione di compiti istituzionali coinvolge in modo diretto la collettività amministrata, quale utente delle attività finanziate attraverso il contributo pubblico.

Inoltre, nel caso in cui l’attività finanziata sia svolta da più soggetti in forma partenariale (a titolo di esempio, ATI, ATS, RTI o altre forme), il trattamento Iva da riservare ai trasferimenti di fondi tra i membri del partenariato, seguirà lo stesso regime fiscale instauratosi tra l’Amministrazione e il beneficiario del finanziamento[[83]](#footnote-83), a prescindere dalle modalità di rendicontazione (a costi reali o semplificati).

Si fa infine presente che, nell’ambito della procedura di co-progettazione con il Terzo Settore, l’emolumento corrisposto ad una ATI ha natura di contributo e non di corrispettivo. Pertanto, non troverebbe applicazione l’Iva qualificando l’importo come contributo “in ragione della natura giuridica della coprogettazione e del rapporto di collaborazione che si attiva con gli Ets” , ai sensi dell’art. 12 della legge n. 241/1990, “a fronte della rendicontazione delle spese sostenute nei termini e nelle modalità definiti dalla convenzione” e considerato che le elargizione sono dirette a “finanziare lo svolgimento di un’attività di interesse generale, a beneficio di soggetti meritevoli di attenzione sociale e non a vantaggio diretto ed esclusivo della pubblica amministrazione erogante”[[84]](#footnote-84).

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

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

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

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

Nel caso in cui i beni e i servizi acquistati dal beneficiario siano utilizzati per realizzare (nello stesso anno) sia operazioni imponibili sia operazioni fuori campo IVA, per l’IVA assolta su detti acquisti spetta una detrazione rapportata all’entità del loro impiego nelle operazioni imponibili. Pertanto, sarà ammissibile al FSE:

* per le operazioni fino a 5 milioni di euro tutta l’imposta pagata o contabilizzata;
* per le operazioni di importo superiore a 5 milioni di euro, la parte dell’imposta non detratta in quanto relativa alle operazioni fuori campo. Qualora il beneficiario (soggetto passivo) realizzi anche operazioni esenti (ad esempio, nell’ipotesi in cui l’organismo di formazione accreditato fornisca oltre ai servizi di formazione fuori campo, anche servizi di formazione esenti da IVA ai sensi dell’art. 10, primo comma, n. 20) del DPR n. 633 del 1972 e servizi di formazione imponibili) - in linea con i chiarimenti forniti con la Risoluzione dell’Agenzia delle Entrate n. 100 del 25 luglio 2005 - occorre scomputare, preliminarmente, dall’ammontare complessivo dell’IVA assolta sugli acquisti di beni e servizi la quota-parte indetraibile ai sensi dell’art. 19, secondo comma, del DPR n. 633 del 1972 in quanto specificamente imputabile ad operazioni fuori campo IVA. L’ammontare dell’imposta ammesso in detrazione dovrà essere calcolato sulla quota residua (risultante dal predetto scomputo) applicando la percentuale di detrazione (i.e. pro-rata) di cui all’art. 19-bis del DPR n. 633 del 1972.

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

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

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

**Irap**

Conformemente con quanto previsto all’art. 16 comma 3 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa DPR n. 66 del 10/03/2025, l’Irap riconducibile all’operazione cofinanziata dai fondi europei è ammissibile al finanziamento del FSE+ nel limite in cui non sia recuperabile dal beneficiario, **anche se soggetto pubblico[[85]](#footnote-85)** e a condizione e nella misura in cui risulti dovuta sulla base della normativa applicabile, sia realmente e definitivamente sostenuta dallo stesso, e nel rispetto delle condizioni eventualmente indicate in merito dall’AdG.

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

La normativa di riferimento, ovvero il D.lgs. n. 446/97, specifica, per le varie tipologie di imprese ed enti, la metodologia di calcolo per determinare il valore della produzione netta che funge da base di calcolo e le deduzioni applicabili.

Ad esempio, con riferimento all’applicazione del valore della produzione netta delle società di persone e delle imprese individuali (cosiddetto “sistema contributivo”), il Decreto 446/97 all’art. 5-bis dispone la possibilità di escludere dalla base imponibile dell’imposta i contributi erogati a norma di legge per i quali sia possibile individuare una relazione diretta tra gli stessi e le corrispondenti voci di costo indeducibili. In questi casi, l’IRAP eventualmente versata ma non dovuta sulla base della corretta applicazione della normativa di riferimento non è riconoscibile al finanziamento del FSE+.

Pertanto, ai fini dell’ammissibilità dell’IRAP al rimborso FSE+, si dovrà porre particolare attenzione alle corrette deduzioni previste per legge. In particolare, le attuali disposizioni normative in materia di IRAP consentono, per tutti i soggetti passivi Irap di cui agli articoli da 5 al 9 del D.lgs. n. 446/1997, la deducibilità totale dei costi dei dipendenti a tempo indeterminato, ammettendo, rispetto alle riduzioni già previgenti (deduzioni parziali), una nuova deduzione pari alla differenza del costo complessivo dei dipendenti a tempo indeterminato e le altre deduzioni spettanti a fronte dell’impiego di personale.

Fanno eccezione gli enti privati non commerciali e in generale la pubblica Amministrazione, quando sono tenuti ad applicare il cosiddetto “sistema retributivo”.

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

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

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

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

**Altri oneri, imposte e tasse**

Le altre imposte, tasse e oneri (es. le imposte dirette, oneri assicurativi, i contributi previdenziali e assistenziali su stipendi e compensi) per le operazioni cofinanziate dal FSE+, costituiscono spesa ammissibile nel limite in cui non siano recuperabili dal beneficiario, anche soggetto pubblico, se effettivamente e definitivamente sostenuti dal beneficiario o dal destinatario in relazione allo specifico progetto cofinanziato e nel rispetto della normativa nazionale di riferimento[[86]](#footnote-86).

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

Relativamente all’imposta di bollo nel caso di Convenzioni (ad es. nel caso di tirocini formativi, convenzioni stipulate tra Pubbliche Amministrazioni, ecc.) è applicabile il regime di esenzione ai sensi dell’art. 16 dell’Allegato B del DPR n. 642 del 26/10/1972[[87]](#footnote-87).

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

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

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

L’art. 74 paragrafo 1, lettera b) del Regolamento (UE) n. 2021/1060 conferma il principio dell’” *integrità dei pagamenti ai beneficiari”,* prevedendo che l’AdG garantisca “*subordinatamente alla disponibilità di finanziamento, che ciascun beneficiario riceva l’importo dovuto integralmente ed entro 80 giorni dalla data della presentazione della domanda di pagamento da parte del beneficiario*”; “non si applica alcuna detrazione o ritenuta né si impone alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione degli importi dovuti ai beneficiari”

Tale principio attiene al contributo pubblico totale, comprensivo sia della quota nazionale sia della quota comunitaria[[88]](#footnote-88).

La ritenuta del 4% di cui all’art. 28 del DPR 600/73, pertanto, ai sensi dell’art. 74 citato, non si applica ai contributi pubblici erogati dalle Amministrazioni competenti ai beneficiari per il finanziamento di azioni realizzate nell’ambito dei rispettivi Programmi.

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

**4.13 Utilizzo dei revisori contabili**

L’art.16 comma 5 della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027 stabilisce l’ammissibilità delle spese per contabilità ed audit se direttamente connesse all’operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione, ovvero se sono connesse con i requisiti prescritti dall’AdG.

La spesa sostenuta dalle Autorità del PR per l’utilizzo dei revisori contabili per l’attività di supporto all’espletamento dei controlli di loro competenza è ammissibile nell’ambito delle attività di assistenza tecnica, nel rispetto dell’art. 36 del RDC e dell’art. 23 “Spese di assistenza tecnica” della Norma nazionale sull’ammissibilità della spesa 2021-2027.

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

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

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

L’operato di revisori contabili si può inquadrare nel più ampio disegno volto ad assicurare adeguati livelli di efficacia ed efficienza ai sistemi di gestione e controllo che le Autorità del PR sono chiamate ad assicurare.

In particolare, il riferimento va ricondotto alla previsione dell’art. 74 del RDC, relativo ai controlli dell’Autorità di Gestione, ossia le verifiche amministrative riguardanti le domande di pagamento presentate dai beneficiari e le verifiche in loco delle operazioni.

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

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

Da un punto di vista più strettamente operativo, l’AdG può optare, nei propri dispositivi di carattere regolamentare o attraverso le procedure di evidenza pubblica, se ricorrere alla prima ovvero alla seconda delle fattispecie previste. Tale opzione determina una diversa ricaduta sulla modalità di rendicontazione delle spese relative all’utilizzo dei revisori contabili.

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

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

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

1. Con riferimento all’entrata in vigore delle disposizioni del DPR 21-27, si rinvia all’art. 25 “Disposizioni transitorie e finali” [↑](#footnote-ref-1)
2. Le motivazioni ad oggi consentite per associare più CLP al medesimo CUP sono: 1) Esigenze gestionali di monitoraggio di un'unica iniziativa rivolta a molti soggetti e 2) Intervento complesso con un unico CUP ma suddiviso in specifici lotti funzionali attuati e monitorati separatamente. Cfr. Protocollo di colloquio 4.0 TC n.10 – MEF Circolare n.35 del 10 ottobre 2024 [↑](#footnote-ref-2)
3. Si ricorda che è possibile dichiarare anche gli anticipi contrattuali. Per la disamina completa delle spese che possono essere dichiarate nelle DdP e delle condizioni e modalità si rinvia alla Nota Tecnostruttura All. 2 - Prot. 1231.Fse del 12/07/2024 [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. Regolamento (UE) 2024/2509, art 209 [↑](#footnote-ref-4)
5. Si ricorda che il RDC 2021-2027 non prevede più una definizione specifica di aiuto di Stato. Pertanto, ogniqualvolta l'RDC preveda disposizioni specifiche per le operazioni che rientrano nell'ambito di aiuti di Stato, **tali disposizioni non si applicano al sostegno fornito ai beneficiari nell'ambito di aiuti de minimis**, **in quanto *gli aiuti de minimis* non sono considerati aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE**.

   Inoltre, le previsioni dell'articolo 91, paragrafo 5 (possibilità di dichiarare alla CE gli anticipi per gli AdS) e paragrafo 6 (necessità di versare al beneficiario il contributo pubblico ai fini della dichiarazione delle spese alla CE) non si applicano agli aiuti de *minimis* in quanto gli aiuti *de minimis* non sono considerati aiuti di Stato (cfr. Q&A 199). [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. Q&A 130 e 132 [↑](#footnote-ref-6)
7. Cfr. Q&A 00199 [↑](#footnote-ref-7)
8. Ares 1061072 del 14 febbraio 2023 “Nel caso prospettato nel quesito, in cui l’agenzia di formazione non riceve aiuti di stato e in cui le imprese i cui lavoratori partecipano alla formazione possono invece ricevere aiuti di stato, beneficiario ai sensi del RDC è da considerarsi l’agenzia di formazione ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 9, lettera a), del RDC, come descritto nello scenario a) sopra indicata.” [↑](#footnote-ref-8)
9. Nota Ares 1549616 del 3 marzo 2023 “Non è possibile considerare come un'unica operazione un bando che fornisce un sostegno alle imprese (ad esempio, aiuti all’assunzione) che possono ricadere in regimi GBER (2) o de minimis, perché, a differenza di quanto avviene nel caso dei regimi de minimis, nell'ambito dei regimi di aiuti di Stato il beneficiario non può essere l'organismo che concede l'aiuto.” [↑](#footnote-ref-9)
10. Cfr. Data Support Centre VC/2020/014 per gli indicatori comuni Documento di lavoro Ottobre 2021 pag. 17 [↑](#footnote-ref-10)
11. *L’autorità di gestione può individuare uno o più organismi intermedi che svolgano determinati compiti sotto la sua responsabilità. Gli accordi tra l’autorità di gestione e gli organismi intermedi sono registrati per iscritto* [↑](#footnote-ref-11)
12. La facoltà di identificare i soggetti istituzionalmente competenti (ambiti, comuni) come Beneficiari è confermata dalle procedure e criteri di selezione seguiti nell’ambito del PN Inclusione e Lotta alla povertà. L’AdG del PN ha infatti descritto nel documento approvato dal CdS, in continuità con il periodo 14-20, la procedura da cui emerge esplicitamente la configurazione degli ambiti come beneficiari, anche nel caso di attuazione attraverso soggetti privati da questi individuati con procedure di evidenza pubblica <https://pninclusione21-27.lavoro.gov.it/sites/default/files/2023-10/Criteri%20di%20selezione.pdf>. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cfr. Q&A RegioWiki n. 130, n.132, n. 133, n. 199, n. 206. [↑](#footnote-ref-13)
14. Art. 2, co. 1, lett. a) dell’All.I1 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 [↑](#footnote-ref-14)
15. Art. 2, co. 1, lett. b) dell’All.I1 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. [↑](#footnote-ref-15)
16. Art. 2, co. 1, lett. c) dell’All.I1 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Inoltre “L’aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell’offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile” cfr. Art. 5, paragrafo 1 della direttiva UE/23/2014 [↑](#footnote-ref-16)
17. Per una disamina completa, cfr. Nota Tecnostruttura All. 3 - Prot. 1409/FSE del 26.07.2022, Indice SIGECO - All. 1 al prot. 1487.coord del 19.06.2023, Q&A n. 64, n. 175. [↑](#footnote-ref-17)
18. Art. 10, paragrafo 1, lettera b del Regolamento (UE) 2021/695) [↑](#footnote-ref-18)
19. Si tratta di ipotesi fino ad oggi non realizzata nell’ambito dell’FSE e si può presumere che assumerà un rilievo marginale anche nel periodo 2021-2027. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cfr. Q&A n.117 Regio Wiki [↑](#footnote-ref-20)
21. Cfr. Considerando n.60 RDC [↑](#footnote-ref-21)
22. La legge 241/90 sul procedimento amministrativo, all’art. 12.1 chiarisce infatti che “la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.” [↑](#footnote-ref-22)
23. Per “avviso pubblico” si intendono le forme previste dagli ordinamenti regionali per la predeterminazione e la pubblicazione/comunicazione di modalità e criteri per concedere sovvenzioni o attribuire vantaggi economici (ad es. voucher, incentivi-aiuti, ecc.). In inglese l’espressione assimilabile è “call for proposal”, che si affianca alla “call for tender” utilizzata negli appalti pubblici e si contrappone alla “attribuzione diretta” o “direct award”. Nella prassi amministrativa delle regioni italiane, la modalità più frequentemente utilizzata dell’avviso pubblico è quella per la selezione dei progetti, cd “chiamata di progetti” o “chiamata per la selezione di soggetti attuatori e offerte” o “avvisi per il finanziamento individuale” [↑](#footnote-ref-23)
24. Per quanto riguarda i contratti di concessione di servizi, invece, si applica la specifica Direttiva 2014/23/UE, anch’essa recepita dal D.lgs. 36/2023 [↑](#footnote-ref-24)
25. Sentenza del Consiglio di Stato 4598/2014. [↑](#footnote-ref-25)
26. Sulla distinzione tra appalto e sovvenzione nell’ambito delle procedure applicate dalla Commissione Europea Cfr. anche “VADE-MECUM ON PUBLIC PROCUREMENT IN THE COMMISSION”, EUROPEAN COMMISSION, Budget Central Financial Service, agg. Febbraio 2016 <https://acer.europa.eu/sites/default/files/documents/en/The_agency/Public_Procurement/OLAF_DOCS/Doc%2014%20Vademecum-public-procurement-Nov%202015-11_updated%20Feb%202016.pdf> [↑](#footnote-ref-26)
27. Elementi per distinguere le erogazioni di contributi pubblici dai corrispettivi per l’acquisizione di servizi [circolare agenzia Entrate 34/E del 2013]. Si richiama altresì la Circolare dell’Agenzia delle Entrate N. 20/E Roma, 11 maggio 2015 avente ad oggetto il “Trattamento agli effetti dell’IVA dei contributi pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale – Disciplina della detrazione dell’imposta assolta dagli organismi di formazione professionale” (cfr. Argomento specifico “Aspetti fiscali”)

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

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

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

    L’assenza di clausole risolutive è un altro elemento che porta ad escludere che l’attività finanziata sia qualificabile come corrispettivo per l’acquisizione del servizio. [↑](#footnote-ref-27)
28. Cfr. paragrafo 1.6 del vademecum “forme di partenariato”. [↑](#footnote-ref-28)
29. Qualora si tratti di spese collegate ma a valere su una distinta operazione, ad esempio per attività di comunicazione (spese connesse all’operazione), l’AdG può non essere beneficiario dell’operazione in coprogettazione. [↑](#footnote-ref-29)
30. Per le forme di coprogrammazione e coprogettazione rimangono fermi gli obblighi e le facoltà richiamate nel testo, come confermato anche nelle Q&A dell’AdG del PN Metro plus. Si ricorda invece, che in base alla giurisprudenza nazionale (CdS, sentenza 5217 del 22 maggio 2023), per le convenzioni con OdV e APS di cui all’art.57 del CTS, vige l’obbligo del ricorso ai costi reali. [↑](#footnote-ref-30)
31. Sulla distinzione tra attività economiche e non economiche, nonché sui SIEG si rinvia all’argomento specifico “aiuti di Stato”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Così, ad esempio, funziona il **procedimento valutativo A SPORTELLO che prevede la valutazione delle proposte progettuali secondo l’ordine cronologico di arrivo**. Il bando/avviso pubblico stabilisce una soglia minima di punteggio, rispetto alla quale la proposta progettuale viene considerata idonea. La valutazione consiste nell’attribuzione di un punteggio che, se supera detta soglia minima, determina l’ammissibilità al finanziamento delle proposte progettuali idonee. Ai fini della finanziabilità, si seguirà l’ordine cronologico di presentazione, fino a concorrenza delle risorse disponibili. Possono essere previste finestre temporali di presentazione delle proposte progettuali e, in tal caso, di norma, l’istruttoria avviene a scadenze definite. [↑](#footnote-ref-32)
33. Tra queste **le procedure valutative A GRADUATORIA che prevedono la valutazione delle proposte progettuali scaduto il termine ultimo per la presentazione delle stesse e l’attribuzione di un punteggio di merito che determina la composizione di una graduatoria**. Le proposte sono finanziate secondo l’ordine della graduatoria, a partire da quella che ha conseguito il punteggio più alto, fino a concorrenza delle risorse disponibili (fatte salve eventuali priorità definite dall’avviso pubblico/bando); possono in ogni caso essere definite delle soglie di sbarramento in termini di punteggio minimo, complessivo o per singoli elementi di valutazione, al di sotto del quale la proposta non è ammissibile. [↑](#footnote-ref-33)
34. A tale proposito sulle deroghe alle call for proposals Cfr l’handbook sulla selezione delle operazioni della DG REGIO (marzo 2023) <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/selection-operations/handbook-selection-operations.pdf>, nonché l’art. 198 - *Deroghe all’invito a presentare proposte* del Regolamento Finanziario (Reg.UE 2024/2509 del 24 settembre 2024). In base a quanto previsto dall’handbook, si possono identificare quali procedure non competitive quelle che si concentrano di solito **su un numero limitato di candidati** e mirano principalmente a valutare se le **proposte “progettuali” soddisfano gli standard/requisiti richiesti senza attribuirgli alcun punteggio**. Si tratta di procedure più rapide e tempestive, nonché meno onerose anche sotto il profilo organizzativo. [↑](#footnote-ref-34)
35. Cfr. RegioWiki Q&A n. 00283 e n. 00028 [↑](#footnote-ref-35)
36. Cfr. Check list Selection of operations – Commissione europea DAC. [↑](#footnote-ref-36)
37. <https://pninclusione21-27.lavoro.gov.it/sites/default/files/2023-10/Criteri%20di%20selezione.pdf>. Anche alcune Regioni hanno attutato analoghi interventi con avvisi simili a quelli del PN Inclusione pur non identificando tali procedure come “non competitive”. [↑](#footnote-ref-37)
38. Non esiste un omologo nel caso di concessioni di sovvenzioni o contributi in quanto in questo caso si può procedere con la proroga dell’avviso, magari con scorrimento graduatorie. [↑](#footnote-ref-38)
39. Sentenza CGUE C-324/07 del 13 novembre 2008 “Coditel Brabant” [↑](#footnote-ref-39)
40. La comunicazione alla BDNCP delle informazioni relative agli affidamenti avverrà attraverso l’apposita scheda (A3\_6) predisposta da Anac e da implementare nelle piattaforme digitali certificate (Cfr FAQ B.11 ANAC). [↑](#footnote-ref-40)
41. Cfr DELIBERA ANAC N. 582 del 13 dicembre 2023 sulla digitalizzazione, nonché la faq D7 nella quale l’Autorità ha chiarito che gli affidamenti in-house non sono sottoposti agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari. Restano però valide le ulteriori due cause per l’acquisizione del CIG: - l’identificazione univoca di una procedura di affidamento ed il suo monitoraggio, garantendo pubblicità e trasparenza; l’adempimento degli obblighi contributivi. [↑](#footnote-ref-41)
42. Per una trattazione completa del tema Cfr “*Gli Accordi di Cooperazione tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 della legge 241/90*” elaborato da Tecnostruttura per il gruppo di lavoro specifico del CT, allegato 1 prot FSE/1043 del 25/05/2023 [↑](#footnote-ref-42)
43. Ex multis: Sentenza CGUE del 13 giugno 2013, caso C-386/11 (Piepenbrock/Duren); Ordinanza CGUE del 16 maggio 2013, causa C-564/11 (Comune e Università di Pavia/Ordine ingegneri Lombardia); Sentenza CGUE del 19 dicembre 2012, causa C-159/11 (ASL Lecce e Università/Ordine ingegneri di Lecce); Sentenza del 9 giugno 2009, causa C-480/06 (Commissione/Germania). [↑](#footnote-ref-43)
44. Muovendo dalle pronunce della Corte di Giustizia e dando seguito al primo approfondimento della Commissione europea sul tema [*Documento SEC (2011) 1169 del 4 ottobre 2011 “concernente l’applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici (“cooperazione pubblico - pubblico”*)]” il legislatore è pervenuto ad una più compiuta regolamentazione dell’istituto con la Direttiva del 2014 che dedica a tale istituto specifiche norme. [↑](#footnote-ref-44)
45. Nella normativa italiana gli “Accordi fra pubbliche amministrazioni” sono disciplinati anche dall’art. 15 della legge sul procedimento amministrativo (L. 241/90) che recita: “1. *Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. 2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3. 2-bis. A fare data dal* ***((30 giugno 2014))*** *gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'art. 24 del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera q-bis), del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente*.” [↑](#footnote-ref-45)
46. La Corte di giustizia UE ha sottolineato come “*una siffatta dimensione collaborativa richiede che, per rientrare nell’ambito di applicazione dell’articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, la cooperazione di cui trattasi debba portare al* ***conseguimento di obiettivi comuni*** *a tutte le amministrazioni aggiudicatrici*” (**Sentenza 22 dicembre 2022, causa C 383/21, Cfr. punti 83 e 8).**

    Il Consiglio di Stato ha invece specificato che “attraverso *tali accordi le Amministrazioni contraenti, poste in posizione equi ordinata, tendono a realizzare una* ***collaborazione su ambiti di comune interesse****, nell’ottica di un miglior svolgimento della propria missione istituzionale ovvero di una più efficiente ed economica gestione di servizi pubblici di cui hanno la titolarità*” (**Consiglio di Stato, sez. V, 3 settembre 2020, n. 5352).**  [↑](#footnote-ref-46)
47. L’ANAC, richiamando l’orientamento del Consiglio di Stato - CdS sez. V, 30 settembre 2013, n. 4832- ha evidenziato che “*l’elemento fondante di tale istituto è l’estraneità alla logica dello scambio tra prestazione e controprestazione suggellata dalla previsione di un corrispettivo, propria del contratto e l’adesione alla logica del coordinamento di convergenti attività di interesse pubblico di più enti pubblici”* (**Cfr. Parere del 7 ottobre 2015 (AG 70/2015/AP) e parere n. 567 del 31 maggio 2017;** si veda in tal senso anche **il parere della Corte dei Conti Sezioni riunite in sede di controllo del 27/07/2018-** ). In maniera più puntuale la stessa Autorità ha rimarcato che “*deve sussistere una effettiva condivisione di compiti e responsabilità, ben diversa dalla situazione che si avrebbe in presenza di un contratto a titolo oneroso in cui una sola parte svolge la prestazione pattuita mentre l’altra assume l’impegno della remunerazione*” (**Delibera n. 331 del 21 aprile 2021 che richiama la precedente delibera dell’Autorità n. 118 del 28.11.2018**).

    La Corte di Giustizia UE, d’altra parte, ha rimarcato che “la ***partecipazione congiunta di tutte le parti dell'accordo di cooperazione è indispensabile*** *per garantire che i servizi pubblici di cui essi devono garantire la prestazione vengano realizzati.* ***Questa condizione non può essere considerata soddisfatta quando l'unico contributo di taluni contraenti si limita a un mero rimborso delle spese sostenute da un altro dei contraenti”*** *(***Corte di giustizia dell'Unione Europea Nona Sezione Ordinanza 30 giugno 2020).**

    Nella stessa direttrice si colloca anche la **Sentenza CGUE, 4 giugno 2020, causa C 429/19, punti 32, 33 e 34,** in cui la Corte ha stabilito che “***non sussiste una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici qualora un’amministrazione aggiudicatrice****, responsabile sul proprio territorio di una missione di interesse pubblico, non svolga essa stessa interamente tale missione che in forza del diritto nazionale incombe soltanto su di essa e che richiede il compimento di più operazioni, bensì* ***incarichi un’altra amministrazione aggiudicatrice, che non dipende da essa*** *e che è anch’essa responsabile di tale missione di interesse pubblico sul proprio territorio,* ***di effettuare dietro remunerazione una delle operazioni necessarie***.” [↑](#footnote-ref-47)
48. La Corte di Giustizia ha chiarito che “non appare indispensabile che l’attività di servizio pubblico sia assicurata congiuntamente dalle persone giuridiche di diritto pubblico che partecipano alla cooperazione”. L’articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24, secondo il giudice europeo, “*deve essere infatti interpretato nel senso che esso autorizza indifferentemente le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti ad assicurare, sia congiuntamente sia ciascuna individualmente, una funzione di servizio pubblico, a condizione che la loro cooperazione consenta di raggiungere gli obiettivi che esse hanno in comune* “(**CGUE** **causa C 796/18 del 28 maggio 2020, punti 57 e 58**). [↑](#footnote-ref-48)
49. Significativa in tal senso è la sentenza del Consiglio di Stato n. 6034/2021 nella quale il collegio, chiamato a pronunciandosi su un Accordo di cooperazione concluso tra ENAC) e ARES 118, è giunto a ritenere che “Non *rappresenta un ostacolo alla configurazione “dell’interesse comune” la circostanza che l’apporto collaborativo o i servizi forniti dalle amministrazioni non siano identici, bensì complementari”.*

    Sempre il Consiglio di Stato in una ulteriore pronuncia ha chiarito che, affinché si configuri l’istituto della cooperazione orizzontale, il requisito dell’interesse pubblico comune, non può essere inteso in termini di “identità ontologica”, incentrato cioè sullo stesso settore materiale di intervento delle amministrazioni stipulanti (**Consiglio di Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3849**). [↑](#footnote-ref-49)
50. In tali casi, l’importo delle spese da indicare nella domanda di pagamento può essere calcolato per ciascun Fondo/Programma su base proporzionale conformemente al documento che specifica le condizioni del sostegno. [↑](#footnote-ref-50)
51. Il **divieto del doppio finanziamento** è un principio generale delle sovvenzioni previsto anche nel Regolamento Finanziario (art. 191). Inoltre, l’articolo 194 (Principio del divieto di cumulo e divieto del doppio finanziamento), prevede che: 1.   Per una stessa azione può essere attribuita una sola sovvenzione a carico del bilancio a favore di uno *stesso beneficiario, a meno che non autorizzino altrimenti i pertinenti atti di base. Un beneficiario può ricevere una sola sovvenzione di funzionamento a carico del bilancio per esercizio. Un’azione può essere oggetto di un finanziamento congiunto su linee di bilancio distinte di competenza di diversi ordinatori. 2.   Il richiedente informa immediatamente gli ordinatori di eventuali richieste multiple e sovvenzioni multiple relative alla stessa azione o allo stesso programma di lavoro. 3.   In nessun caso il bilancio finanzia due volte i medesimi costi. 4.   I paragrafi 1 e 2 non si applicano ai tipi di aiuti seguenti e, se del caso, la Commissione può decidere di non verificare se il medesimo costo sia stato finanziato due volte:*

    *a) aiuti corrisposti a persone fisiche a fini di studio, ricerca, formazione o istruzione;*

    *b) aiuti diretti corrisposti a persone fisiche estremamente bisognose, come i disoccupati e i rifugiati* [↑](#footnote-ref-51)
52. Per le specificità riguardanti l’IVA si rimanda al paragrafo 4.12 [↑](#footnote-ref-52)
53. La delocalizzazione è definita, ai sensi dell’art. 2, punto 61-bis), del regolamento (UE) 651/2014, come *“il trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato). Vi è trasferimento se il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale e in quello sovvenzionato serve almeno parzialmente per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti e vi è una perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario nel SEE”* [↑](#footnote-ref-53)
54. Cfr. QA00168 - Delocalizzazione nel contesto del GBER. La CE ha precisato che, mentre ai sensi del GBER e degli Orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2022-2027 (RAG), il beneficiario deve confermare di non aver effettuato un trasferimento presso lo stabilimento in cui avrà luogo l'investimento iniziale per il quale è richiesto l'aiuto nei due anni precedenti la domanda di aiuto e si impegna a non farlo fino a un periodo di due anni dopo il completamento dell'investimento iniziale per il quale è richiesto l'aiuto, l'articolo 73, paragrafo 2, lettera h), dell'RDC impone un obbligo all'autorità di gestione di condurre controlli soddisfacenti che effettivamente la politica di coesione non supporti la delocalizzazione. [↑](#footnote-ref-54)
55. Per la distinzione delle due categorie nell’ambito della macro-voce, cfr. Relazione Illustrativa del DPR pag. 5 [↑](#footnote-ref-55)
56. Cfr. definizione dell’art. 4 comma 6 del DPR [↑](#footnote-ref-56)
57. Cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE (C/2024/7467) - Orientamenti sull'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito dei fondi disciplinati dal regolamento (UE) 2021/1060 (regolamento recante disposizioni comuni) [↑](#footnote-ref-57)
58. Di norma, le spese in relazione ai quali non è stato effettuato alcun pagamento giustificato da fatture o documenti di valore probatorio equivalente sono considerate contributo in natura e sono ammissibili solo a valere sul cofinanziamento privato ai sensi dell’art. 67 RDC. [↑](#footnote-ref-58)
59. Per le indennità di partecipazione si richiama a titolo di esempio l’UCS nazionale stabilita nell’ambito del Programma Giovani, Donne e Lavoro e del Programma GOL, ferma restando la possibilità di determinare il valore in altre modalità (ad esempio, il valore dell’indennità oraria per i disoccupati privi di qualsiasi trattamento sostitutivo della retribuzione o in cerca di prima occupazione potrebbe essere quantificato prendendo a riferimento gli importi massimi dei trattamenti di integrazione salariale stabiliti annualmente dall’INPS con apposite circolari e dividendo tali importi per il parametro di 1.720 ore, previsto dal RDC, che viene considerato “un tempo lavorativo” annuo standard)”. [↑](#footnote-ref-59)
60. Cfr. comma 2 art. 74 “*In relazione al primo comma, lettera b), non si applica alcuna detrazione o ritenuta né si impone alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione degli importi dovuti ai beneficiari”* [↑](#footnote-ref-60)
61. Si precisa che sono ammissibili, in particolare per l’espletamento delle funzioni e dei compiti attribuiti dall’art. 72 e ss. del RDC all’AdG, le spese di funzionamento e le spese relative al personale interno alla Pubblica Amministrazione, nonché le spese di personale esterno adibito alle medesime funzioni ed incaricato con le formule contrattuali previste e consentite dalla vigente normativa nazionale, ivi compreso il personale della segreteria tecnica del Comitato di Sorveglianza del PR ed il personale coinvolto nella predisposizione della documentazione e nell’organizzazione del CdS. [↑](#footnote-ref-61)
62. Cfr. QA00187 - Ammissibilità delle auto elettriche e dei pannelli solari. La CE ha confermato la possibilità di acquisto di autovetture elettriche nell’ambito dell'assistenza tecnica del PR, precisando, tuttavia, che tale acquisto debba essere limitato ai veicoli necessari per lo svolgimento dei compiti dell'autorità di gestione di cui all'articolo 36, paragrafo 1, dell'RDC (come le verifiche in loco). [↑](#footnote-ref-62)
63. Cfr. QA\_ESF+\_026 – in cui si chiarisce che le condizioni sono alternative e non cumulative. [↑](#footnote-ref-63)
64. Cfr. QA00003 - Ammissibilità dei costi di ammortamento [↑](#footnote-ref-64)
65. Cfr. Relazione illustrativa del DPR pag.9 [↑](#footnote-ref-65)
66. Cfr. Q&A \_ESF+\_026. La risposta contiene, come esempio di ammortamento completo, quello di un beneficiario che intenda acquistare i computer per un corso di formazione rivolto a disoccupati della durata di 5 anni. Se in base alle norme contabili di uno Stato membro il tempo per l'ammortamento sia pari a 5 anni, i computer sarebbero considerati completamente ammortizzati durante l'operazione. Questo è solo un esempio indicativo in quanto è stabilito dalle norme nazionali [↑](#footnote-ref-66)
67. Cfr. QA00026 - Finanziamento incrociato in Regio Wiki. [↑](#footnote-ref-67)
68. Cfr. Guidelines on the use of Simplified Cost Options within the Funds covered by Regulation (EU) 2021/1060 (Common Provisions Regulation) Draft CPRE 24-0015-00 del 26/09/2024, par. 5.3. [↑](#footnote-ref-68)
69. Stralcio QA00026 - Finanziamento incrociato in Regio Wiki. *Conformemente all'allegato I dell'RDC, nel caso in cui il FESR sostenga azioni di tipo FSE+ necessarie per l'attuazione, deve essere applicato il codice 172. (N.B. Al contrario, se il FSE+ finanzia azioni di tipo FESR necessarie per l'attuazione, devono essere utilizzati i codici pertinenti elencati per il FESR nell'allegato I dell'RDC.) Va osservato che, a norma dell'articolo 73, paragrafo 2, lettera g), dell'RDC, nel selezionare le operazioni l'autorità di gestione deve garantire che le operazioni selezionate siano attribuite a un tipo di intervento.* [↑](#footnote-ref-69)
70. Cfr. CPRE\_24-0015-00 26/09/2024 Orientamenti sull’utilizzo di opzioni semplificate di costo nell’ambito dei fondi coperti dal Regolamento (UE) 2021/1060. Regolamento disposizioni comuni. Par. 6.3. - Verifica da parte dell’autorità di gestione e audit della corretta applicazione della metodologia durante l’attuazione [↑](#footnote-ref-70)
71. La principale novità introdotta dal nuovo dettato normativo consiste pertanto nella maggiore flessibilità che hanno i soggetti privati qualora debbano ricorrere alla garanzia fideiussoria, dal momento che, per effetto dell’abrogazione della precedente normativa, tale garanzia non dovrà essere più redatta in conformità allo schema ex Decreto del Ministero del Tesoro n. 96 del 22 aprile 1997. Di conseguenza, la forma, i contenuti e le condizioni delle garanzie non sono più stabiliti in termini prescrittivi, ma semmai rimessi a puntuali indicazioni nazionali o che le AdG possono dettare. [↑](#footnote-ref-71)
72. RegioWiki QA00285 - Ammissibilità dell'IVA per i progetti di importo superiore a 5 milioni di EUR di secondo livello alla luce dell'articolo 64, paragrafo 1, dell'RDC European Commission - Directorate General, Regional and Urban Policy, Questions and Answers [↑](#footnote-ref-72)
73. RegioWiki QA00002 - Ammissibilità dell’iva ai sensi delle norme della politica di coesione nel periodo di programmazione 2021-2027 [↑](#footnote-ref-73)
74. RegioWiki QA00063 - Doppio finanziamento dell'IVA. [↑](#footnote-ref-74)
75. RegioWiki QA00176 - Ammissibilità IVA e costi totali progetto. [↑](#footnote-ref-75)
76. Come avvenuto di fatto con la previsione dell’art. 16 del DPR Ammissibilità 21-27 [↑](#footnote-ref-76)
77. RegioWiki QA00262 - Ammissibilità IVA [↑](#footnote-ref-77)
78. RegioWiki QA00254 - Discrepanza tra l'articolo 64, paragrafo 1, del RDC 2021-2027 e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 651/2014 e 2023/1315 (GBER). Anche nel Registro State Aid E-Wiki è stata posta alla CE una richiesta di chiarimento circa l’incoerenza tra la nuova norma del GBER e le disposizioni dell’articolo 64 del RDC, rispetto alla quale la CE ha confermato l’orientamento interpretativo del 2015. Nello specifico, si chiedeva alla Commissione di confermare se l’interpretazione del 2015 [FAQ sopra menzionate] fosse ancora in vigore nonostante fosse incompatibile con le nuove norme del regolamento (UE) 2021/1060 RDC per il periodo 2021-2027. Inoltre, si chiedeva se il RDC potesse derogare alle norme del GBER. La CE ha risposto che l'IVA rimborsabile non costituisce un costo reale, nel senso che può essere recuperata e non può pertanto essere presa in considerazione per il calcolo dell'intensità di aiuto o dei costi ammissibili. In quanto tale, l'interpretazione comunicata nel 2015 è ancora valida. [↑](#footnote-ref-78)
79. Lo schema riassuntivo è stato condiviso nel 2023 nell’ambito del Coordinamento Tecnico Affari Europei e Internazionali – Aiuti di Stato della Conferenza delle Regioni [↑](#footnote-ref-79)
80. Cfr. QA00002 - Ammissibilità dell’IVA ai sensi delle norme della politica di coesione nel periodo di programmazione 2021-2027 [↑](#footnote-ref-80)
81. RegioWiki QA00164 - Combinazione strumento finanziario e contributo in conto interessi e calcolo costi e commissioni di gestione [↑](#footnote-ref-81)
82. L’articolo 10, comma 1, numero 27-ter), del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 prevede l’esenzione dall’IVA per «le prestazioni socio-sanitarie, di assistenza domiciliare o ambulatoriali, in comunità e simili, in favore degli anziani ed inabili adulti, di tossicodipendenti e di malati di AIDS, degli handicappati psicofisici, dei minori anche coinvolti in situazioni di disadattamento e di devianza, di persone migranti, senza fissa dimora, richiedenti asilo, di persone detenute, di donne vittime di tratta a scopo sessuale e lavorativo, rese da organismi di diritto pubblico, da istituzioni sanitarie riconosciute che erogano assistenza pubblica, previste dall’articolo 41 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, o da enti aventi finalità di assistenza sociale e da enti del Terzo settore di natura non commerciale». Cfr. in proposito Risposta 15 luglio 2021, n. 475 dell’Agenzia delle Entrate “Esenzione Iva art. 10 comma 1, n.27-ter d.P.R. n. 633 del 1972”. [↑](#footnote-ref-82)
83. “La stessa Agenzia delle Entrate, relativamente alle ATS e ATI, ha confermato con la risoluzione n. 135/E/03 del 17 giugno 2003, che tutti gli effetti giuridici derivanti dai rapporti instaurati con l’ente erogante ricadono in modo immediato ed automatico direttamente sugli associati stessi”.

    Tuttavia, come chiarito dall’Agenzia delle Entrate nella circolare n. 34 del 2013 e, successivamente, nella circolare n. 20 del 2015, nel caso in cui l'erogazione di denaro dall’Amministrazione al beneficiario del finanziamento FSE avvenga nell'ambito di uno schema negoziale riconducibile al codice dei contratti pubblici, di cui al D. Lgs.50/2016, si realizza una fattispecie negoziale riconducibile ai rapporti a prestazioni corrispettive. Conseguentemente, le somme erogate assumeranno la natura di corrispettivo e l’operazione avrà rilevanza agli effetti dell'IVA. [↑](#footnote-ref-83)
84. Agenzia delle Entrate - Direzione regionale della Lombardia, Risposta ad Interpello n. 904-785/2024 [↑](#footnote-ref-84)
85. Cfr. art. 16 comma DPR Ammissibilità spese 21-27 e relative Relazione Tecnica (pag.5) e Relazione Illustrativa (pag.8) [↑](#footnote-ref-85)
86. Articolo 16 - Imposta sul valore aggiunto, spese legali, oneri e altre imposte e tasse, DPR recante norme nazionali sull’ammissibilità della spesa per il periodo di programmazione 2021-2027. [↑](#footnote-ref-86)
87. Si precisa che l’esenzione prevista dall’art. 16 della tabella non è relativa a tutte le pubbliche amministrazioni, ma è circoscritta agli “Atti e documenti posti in essere da amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, loro consorzi e associazioni, nonché comunità montane sempreché vengano tra loro scambiati” [↑](#footnote-ref-87)
88. Vedi Risoluzione nr.51/E dell'11 giugno 2010 dell’Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa [↑](#footnote-ref-88)