

Approfondimento tematico: **La semplificazione amministrativa**

04 Giugno 2019

Contents

Introduzione	2
1 Costi amministrativi	3
2 Misure di semplificazione amministrative	4
2.1 E-governance	4
2.2 Opzioni di costo semplificate (OCS)	5
3 Conclusioni e raccomandazioni.....	9

Introduzione

Questo rapporto rappresenta il primo rapporto tematico che, in linea con quanto previsto in sede di offerta tecnica e con quanto deciso durante gli incontri, mira ad approfondire la tematica dei costi amministrativi a carico delle autorità di programma e dei beneficiari e ad indagare sulla possibilità di sviluppare specifiche metodologie per il calcolo di opzioni di costo semplificato.

Il documento si divide in 3 parti, il primo capitolo presenta alcuni dati relativi ai costi amministrativi connessi alla gestione dei fondi SIE; il secondo si concentra sulle misure di semplificazione a maggior impatto (e-governance e opzioni di costo semplificato) illustrandone il beneficio potenziale e fornendo informazioni relative all'utilizzo di queste semplificazioni nel contesto del programma Italia-Svizzera; il terzo capitolo presenta le principali conclusioni e raccomandazioni del valutatore.

Le informazioni relative ai costi amministrativi in ambito dei fondi SIE e all'uso e impatto delle misure di semplificazione si basano su studi realizzati dalla Commissione Europea. In particolare, il presente rapporto fa riferimento a tre studi:

1. "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF". Si tratta di uno studio del 2017 che fornisce dati relativi all'uso e all'impatto atteso di una serie di semplificazioni introdotte nel regolamento 2014-2020. Nell'ambito del presente rapporto, questo studio è identificato dalla sigla seguente: DG Regio 2017.
2. "Use and intended use of simplified cost options in European Social Fund (ESF), European Regional Development Fund (ERDF), Cohesion Fund (CF) and European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)". Studio del 2018, descrive l'uso degli OCS nell'ambito dei diversi fondi SIE con informazioni specifiche anche relative alla CTE. Nel presente rapporto i riferimenti a questo studio sono identificati dalla sigla seguente: DG Regio 2018 (1).
3. "New assessment of ESIF administrative costs and burden". Altro studio del 2018, in cui si quantificano i costi amministrativi connessi alla gestione dei fondi SIE. Nel presente rapporto i riferimenti a questo studio sono identificati dalla sigla seguente: DG Regio 2018 (2).

In una fase successiva delle attività di valutazione - per ciò che concerne i rapporti annuali di valutazione 2020 e 2021 - il gruppo di lavoro procederà ad una raccolta dati diretta presso i beneficiari del programma Interreg Italia-Svizzera al fine di verificare l'efficacia e l'efficienza dell'introduzione delle misure di semplificazione dal punto di vista dei beneficiari. La raccolta dati procederà attraverso un'indagine on-line presso i capofila e i partner dei progetti che, al momento dell'indagine, dimostreranno uno stato di attuazione avanzato.

1 Costi amministrativi

Gestire e amministrare fondi pubblici richiede sia sforzi finanziari che investimenti personali per tutte le risorse umane coinvolte nel funzionamento della macchina amministrativa. Autorità pubbliche, europee, nazionali e regionali ma anche gli stessi beneficiari finali di questi fondi sono coinvolti in una serie di attività le quali comportano il sostenimento di un costo che può essere analizzato attraverso due diverse prospettive:

- Costi in termini di tempo impiegato per svolgere una determinata attività pianificata (i.e. giornate-uomo o FTE);
- Costi in termini monetari, che comprendono sia i costi del personale impiegato in una data attività che i costi di eventuali di beni e servizi necessari alla realizzazione di una determinata attività amministrativa.

Un recente studio realizzato dalla Commissione Europea (Direzione Generale per le Politiche Regionali) ha analizzato i costi amministrativi connessi ai fondi strutturali e d'investimento per il periodo 2014-2020. La tabella sottostante sintetizza alcuni dei principali risultati dello studio; a livello complessivo i costi amministrativi inerenti alla gestione dei fondi SIE, i costi amministrativi ammontano a 40.300€ per ogni milione di euro gestito e ad un carico lavoro di 0.95 FTE per milione di euro (le stime dello studio includono sia quota SIE che quota di co-finanziamento nazionale).

E' interessante osservare come i costi amministrativi varino da fondo a fondo e come la CTE rappresenti uno dei fondi più onerosi in termini di costi amministrativi.

Tabella 1 Costi amministrativi per i fondi SIE

	SIE	FESR	FC	FSE	FEAMP	CTE	FEASR
Totale							
Eur per MEUR	40.300 €	22.600 €	18.400 €	27.600 €	44.200 €	66.700 €	83.100 €
FTE per MEUR	0.95	0.53	0.40	0.67	0.93	0.84	2.18

Fonte: New assesement of ESIF administrative costs and burden, 2018

Lo studio offre anche un'analisi del peso delle diverse attività amministrativi che evidenzia, nel caso della gestione dei programmi CTE, il costo in particolare delle attività di informazione e comunicazione (6.179 € per milione di euro) delle attività connesse alla selezione delle operazioni (5.474 € per milione di euro), e di quelle legate alla verifica delle richieste di rimborso (4.350 €). Anche lo scambio elettronico di informazioni di beneficiari concorre in maniera significativa al carico amministrativo, per cui per ogni milione di euro vi sono 3.738 € di costi burocratici da sostenere.

In maniera speculare, ciascuna attività legata al ciclo di vita di un programma produce delle ricadute anche per i beneficiari, i quali per conformarsi al sistema di gestione e di controllo definito dai programmi, impiegano tempo e risorse per adempiere agli obblighi normativi e amministrativi previsti.

I costi amministrativi che ricadono sui beneficiari dipendono molto, dunque, dalla bontà del sistema di governance impostato dalle autorità di gestione e dalla loro capacità di rispondere all'esigenza di semplificazione delle procedure amministrative per canalizzare invece quanto più possibile gli sforzi nel raggiungimento degli obiettivi di progetto/programma.

Secondo i dati elaborati dallo studio già citato, gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari CTE sono stimati in 15.600 EUR e 0,3 FTE per ogni milione di euro di contributo per quanto riguarda la presentazione della candidatura (compilazione dell'*application form*) mentre sono stimati in e 52.300 EUR e 1,5 FTE per ogni milione di euro di contributo per quanto riguarda la gestione del progetto stesso (amministrazione delle attività progettuali).

2 Misure di semplificazione amministrative

Un precedente studio della Commissione Europea, elaborato nella prima fase del periodo di programmazione 2014-2018 ha fornito alcune indicazioni circa le misure/soluzioni che gli organismi incaricati della gestione dei programmi SIE possono adottare al fine di ridurre i costi amministrativi, sia a carico delle amministrazioni che dei beneficiari¹. Lo studio ha analizzato una lunga lista di possibili misure di semplificazione, ma dall'analisi emerge con chiarezza come le misure dalle quali ci si può attendere una riduzione significativa dei costi e degli oneri amministrativi siano poche. In particolare, lo studio evidenzia come le misure più impattanti siano due: l'e-governance e le opzioni di costo semplificato.

2.1 E-governance

L'articolo 122 (3) del regolamento 1303/2013 stabilisce che tutti i programmi debbano *“garantire che entro il 31 dicembre 2015 tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione, un'autorità di audit e organismi intermedi possano essere effettuati mediante sistemi di scambio elettronico di dati”*.

Si tratta quindi di una misura obbligatoria che ha imposto a tutti i programmi SIE (ad esclusione del FEASR) l'adozione di sistemi di e-governance ovvero di sistemi attraverso cui veicolare in forma digitale l'insieme degli scambi informativi tra organismi programma e beneficiari. Secondo le elaborazioni prodotte nell'ambito di questo secondo studio citato, l'utilizzo di sistemi di e-governance per gestire i flussi informativi avrebbe comportato, nel periodo 2014-2020 una riduzione fino all'1,7% dei costi amministrativi (lato programma) e fino al 4,8% degli oneri amministrativi (lato beneficiari) rispetto al precedente periodo di programmazione.

Naturalmente, a detta dello studio, l'impatto atteso in termini di riduzione del carico amministrativo varia in funzione del livello di sviluppo dei sistemi di e-governance adottati nel periodo 2007-2013 (i.e. i programmi non muniti di sistema e-governance nel periodo 2007-2013 sono quelli in cui ci si attende una riduzione maggiore dei costi amministrativi).

¹ Studio DG Regio 2017. Per maggiori dettagli vedasi l'introduzione

Per quanto riguarda il programma Italia-Svizzera, lo sviluppo di sistemi e-governance era già avvenuto nel precedente periodo di programmazione. Il sistema è stato ulteriormente affinato e rafforzato nel periodo 2014-2020 ed oggi il sistema SIAGE consente di gestire per via digitale l'intero ciclo di vita dei progetti e cioè dal deposito della candidatura, alle attività di monitoraggio e reportistica fino agli adempimenti previsti in termini di controlli e rendicontazione.

Il sistema SiAge ha consentito al programma di fare un passo in avanti rispetto alla precedente programmazione, arrivando alla completa dematerializzazione dei documenti; tuttavia, la messa in opera di SiAge si è caratterizzata per alcune difficoltà dovute al fatto che si tratta di un sistema modellato sulla base delle necessità dei programmi *mainstream* e non alle specificità dei programmi di cooperazione territoriale (si veda rapporto di valutazione intermedio e annuale 2019, sezione 3.5). Per ovviare a tali limiti tuttavia, il programma ha previsto una forma di estensione del sistema – SiAge Interreg – aumentando la compatibilità di alcune funzioni.

Permangono tuttavia alcune criticità legate in particolare al fatto che SiAge è accessibile unicamente ai Capofila dei progetti mentre gli altri partner rimangono esclusi anche solo da attività di mera consultazione dei documenti caricati nel sistema.

2.2 Opzioni di costo semplificate (OCS)

Il quadro regolamentare 2014-2020 ha introdotto la possibilità di calcolare la spesa eleggibile non solo sulla base di documenti attestanti la spesa effettuata (ad esempio fatture) ma attraverso opzioni di costo semplificato (OCS) ovvero di costi forfettari o di costi unitari. La possibilità di evitare di ricorrere a fatture o ad altri documenti di spesa per certificare i costi di intere operazioni o di parti di esse rappresenta una notevole semplificazione sia dal punto di vista delle autorità di programma (non più costrette a controllare ogni singolo attestato di spesa) che dal punto di vista dei beneficiari (non più costretti a produrre e conservare attestati di spesa).

Il box sottostante sintetizza le macrocategorie di costo a cui i vari OCS fanno riferimento.

Costi diretti: costi imputabili in maniera univoca ad una singola attività e per i quali il legame può essere dimostrato

Costi indiretti: costi “trasversali” non direttamente riconducibili ad una determinata attività. Rientrano generalmente le spese amministrative, i costi del personale.

Costi del personale: secondo l'art.3 del regolamento delegato (UE) n.481/2014 le spese relative ai costi del personale sono:

- a) Spese per retribuzioni, connesse alle attività che l'entità non svolgerebbe se l'operazione in questione non fosse realizzata, stabilite in un contratto di impiego/di lavoro, in una decisione di nomina o dalla legge e riconducibili alle responsabilità del dipendente interessato precisate nella descrizione delle mansioni.
- b) Ogni altro costo direttamente correlato ai pagamenti delle retribuzioni, che sia sostenuto e pagato dal datore di lavoro, quali imposte sul lavoro e contributi di sicurezza sociale, compresi i contributi pensionistici, a condizione che tali costi:
 - I. siano stabiliti in un atto di impiego o dalla legge;

- II. siano conformi alla legislazione richiamata nell’atto di impiego e alle normali pratiche del paese e/o dell’organizzazione in cui il singolo dipendente espleta effettivamente la sua attività di lavoro;
- III. non siano recuperabili dal datore di lavoro.

Il potenziale degli OCS in termini di riduzione dei costi amministrativi è confermato da vari studi della Commissione Europea. In particolare, uno studio del 2017 ha messo in evidenza come l’utilizzo nel periodo 2014-2020 di OCS da parte delle autorità di gestione può determinare una riduzione dei costi amministrativi fino al 1,7% rispetto ai costi amministrativi relativi al precedente periodo di programmazione. L’impatto atteso è ancora più significativo dalla prospettiva dei beneficiari, con una riduzione attesa di oltre il 6% rispetto agli oneri amministrativi calcolati per il periodo 2007-2013.

E’ importante sottolineare come la Commissione Europea precisi che i benefici derivanti dagli OCS non sono solo riconducibili alla riduzione dei costi amministrativi, ma anche al miglioramento apportato alla gestione generale del programma. In particolare, la Commissione Europea sottolinea come l’utilizzo do OCS comporti una netta riduzione dei rischi di errore in fase di certificazione e controllo; inoltre si sottolinea come l’uso di OCS (in particolare di costi unitari), comporti per le autorità di programma la necessità di definire sin dalla fase di programmazione il numero e le caratteristiche degli output attesi (si tratta della cosiddetta “standardizzazione” delle azioni). A detta della Commissione Europea ciò implica un forte investimento iniziale in termini di analisi, ma determina un miglioramento nella gestione del programma attraverso rafforzamento della “concentrazione” dei programmi sul risultato.

La convinzione della autorità europee circa l’importanza di accrescere l’utilizzo degli OCS da parte delle autorità di programma trova la sua massima conferma nel regolamento Omnibus approvato nel Luglio del 2018. Come illustrato dalla tabella sottostante, le revisioni apportate al regolamento approvato nel 2013 evidenziano la forte volontà (di Commissione Europea e Parlamento Europeo) di incrementare l’utilizzo di OCS da parte dei programmi SIE. In particolare, la tabella evidenzia come per i programmi FESR (e quindi anche ETC) il regolamento Omnibus (1) imponga l’obbligo (già previsto per l’FSE) di utilizzo di OCS nel caso di operazioni dall’importo contenuto (per il FESR al di sotto di 100.000 EUR), (2) introduca nuove metodologie di calcolo e nuove somme forfettarie già incluse nel regolamento (i.e. *off the shelf*).

Tabella 2 Regole relative all’utilizzo degli OCS in ambito FESR-CTE: raffronto regolamenti “originali” e regolamento Omnibus

		Regolamenti approvati nel 2013	Regolamento Omnibus
Uso obbligatorio	OCS	Non previsto	Nel caso di operazioni o progetti per le quali il sostegno pubblico non supera 100.000 EUR (non obbligatorio nel caso di GBER)
Soglie massime costi forfettari		Fino al 25% per rimborsare i costi indiretti - Art. 68(1)(a)	
<i>off-the-shelf</i>		– Fino al 15% dei costi diretti per il personale per rimborsare i costi indiretti (Art. 68(1)(b) CPR)	

	Regolamenti approvati nel 2013	Regolamento Omnibus
	<ul style="list-style-type: none"> – Per l’ETC: fino al 20% dei costi diretti diversi dai costi per il personale per rimborsare i costi diretti per il personale (Art.19 CTE) – La tariffa oraria per i costi del personale può essere calcolata dividendo per 1.720 ore i più recenti costi annui lordi per l’impiego documentati (Art. 68(2) CPR) 	
		Fino al 40 % dei costi diretti ammissibili per il personale per coprire i costi ammissibili residui di un’operazione
Soglie massime per i finanziamenti a tasso fisso (i.e. lump sum)	Massimo 100.000 di contributo pubblico (Art. 67(1)(c))	Nessuna soglia massima
Metodi di calcolo	<ul style="list-style-type: none"> – Calcolo ex ante basato su un metodo di calcolo giusto, equo e verificabile – Possibilità di utilizzare OCS applicati in altri programmi UE per tipologie di operazioni e beneficiari simili (Art. 67(5)(b) CPR) – Possibilità di utilizzare OCS applicati nell’ambito di meccanismi di sovvenzione finanziati interamente dallo Stato membro per una tipologia analoga di operazione e beneficiario (Art. 67(5)(c) CPR) – Possibilità di utilizzare metodi previsti all’interno del regolamento stesso (Art. 68(1) CPR; Art.19 CTE) 	
		<ul style="list-style-type: none"> – Possibilità di approvare gli OCS attraverso l’adozione di specifici atti delegati – Possibilità di approvare un progetto di bilancio redatto caso per caso e approvato ex ante dall’autorità di gestione, ove il sostegno pubblico non superi 100 000 EUR

Nel contesto dei programmi CTE si è osservato, sin dalle fasi iniziali del periodo di programmazione 2014-2020, un uso diffuso degli OCS. In particolare, è interessante osservare come a fine 2017 il 90% dei programmi CTE europei dichiarasse di utilizzare OCS². Alla stessa data, l’ammontare complessivo dei costi “coperti” da OCS era pari al 17,3% del budget CTE a disposizione, una percentuale notevolmente superiore ai costi “coperti” da OCS nell’ambito dei programmi FESR “mainstream” (3,3% dei costi). Secondo i dati raccolti dalla Commissione Europea, le tipologie di OCS più utilizzate nell’ambito CTE sono:

1. l’opzione prevista da Art. 19 del regolamento CTE (vedasi tabella precedente)
2. Il calcolo della tariffa oraria per i costi del personale dividendo per 1.720 ore i più recenti costi annui lordi per l’impiego documentati (Art. 68(2) CPR)
3. l’utilizzo di *lump sum* per rimborsare, una volta i progetti approvati, i costi di preparazione degli stessi. Rispetto ai due OCS precedenti, l’utilizzo del *lump sum* per rimborsare i costi di preparazione implica l’elaborazione, da parte delle autorità di programma, di specifiche

² DG Regio 2018 (1). Per maggiori dettagli vedasi l’introduzione

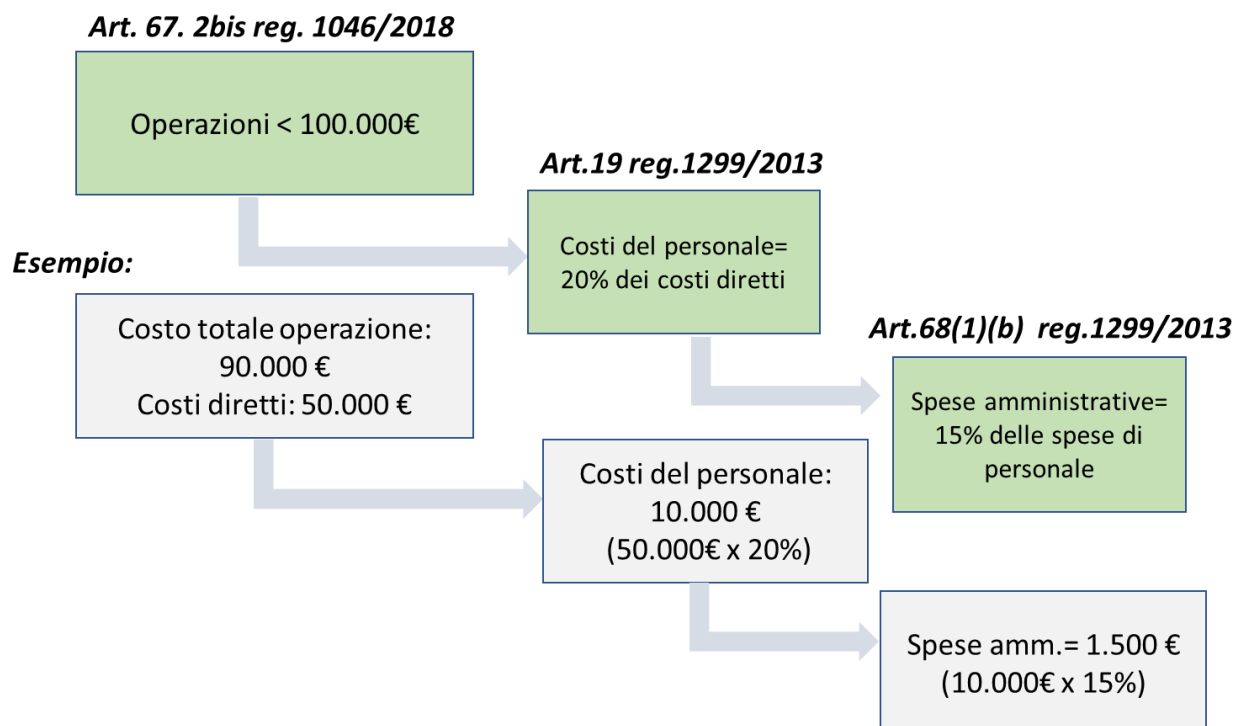
metodologie di calcolo attraverso le quali identificare e giustificare la somma adeguata a rimborsare i costi di preparazione.

Per quanto riguarda il programma Italia-Svizzera, sin dal primo bando i beneficiari hanno finora usufruito della possibilità di avvalersi sia della possibilità di calcolare i costi orari del personale dividendo per 1.720 ore i costi annui lordi che di una combinazione di due costi forfettari:

- dell'opzione prevista dall'art. 19 del regolamento CTE per rimborsare i costi diretti per il personale (i.e. fino al 20% dei costi diretti diversi dai costi per il personale);
- della possibilità di rimborsare le spese amministrative applicando l'Art. 68(1)(b) del CPR (i.e. fino al 15% dei costi diretti per il personale per rimborsare i costi indiretti).

Nell'ambito del secondo bando, in applicazione del sopraggiunto obbligo di utilizzare OCS per operazioni sotto i 100.000 EUR (vedasi tabella 2) si è reso obbligatorio l'utilizzo dei due OCS descritti in precedenza (Art. 19 CTE e Art. 68(1)(b) del CPR).

Figura 1 Opzioni di costo semplificate del secondo bando



3 Conclusioni e raccomandazioni

Le analisi svolte dalla Commissione Europea evidenziano che i principali strumenti a disposizione dei programmi CTE per ridurre i costi ed oneri amministrativi a carico delle strutture che gestiscono i fondi e dei beneficiari risiedono nell'utilizzo di strumenti di e-governance e di opzioni di costo semplificato (OCS).

L'analisi delle soluzioni adottate nell'ambito del programma Italia-Svizzera mostra:

- per quanto riguarda i sistemi di e-governance, che il programma dispone di un sistema che consente di gestire per via digitale l'intero ciclo di vita dei progetti con una completa dematerializzazione dei documenti. Tuttavia, i benefici del sistema SiAge sono limitati ai soli partner italiani (beneficiari fondi FESR), mentre i beneficiari del territorio svizzero rimangono ancora esclusi dall'accesso ed utilizzo del sistema.
- Per quanto riguarda l'utilizzo di OCS, che il programma ha finora utilizzato (oltre al criterio delle 1.720 ore annuali per calcolare il costo orario) la combinazione dell'Art. 19 CTE per calcolare i costi del personale e dell'Art. 68(1)(b) per calcolare i costi amministrativi. Al momento attuale l'utilizzo di tale combinazione risulta obbligatoria per tutte le operazioni inferiori ai 100.000 conformemente alle indicazioni del regolamento Omnibus. A differenza di altri programmi CTE, il programma Italia-Svizzera non ha invece previsto l'utilizzo di *lump sum* per rimborsare i costi di preparazione dei progetti.

Dal punto di vista del valutatore, l'analisi svolta mostra che il programma Italia-Svizzera ha messo in atto azioni idonee a rispondere alle richieste regolamentari in materia di semplificazione, sia sotto il profilo dell'e-governance che per quanto riguarda l'utilizzo di opzioni di costo semplificato.

A fronte di una risposta adeguata ai requisiti regolamentari, l'analisi mostra altresì come il programma sia nelle condizioni di mettere in atto ulteriori misure di semplificazione. In particolare, si raccomanda di:

1. Uniformare, nella misura del possibile, le condizioni di accesso al sistema SIAGE, consentendo anche ai beneficiari svizzeri di accedere al sistema e di partecipare alla gestione digitale dei progetti.
2. Utilizzare ulteriori opzioni di costo semplificato. In particolare:
 - si raccomanda di allinearsi alle pratiche in corso in molti programmi CTE fornendo ai beneficiari un rimborso delle spese di preparazione dei progetti attraverso la definizione di uno specifico *lump sum*. A tal fine il programma dovrebbe procedere ad un'analisi dei dati relativi ai costi di preparazione per identificare una somma adatta a fornire un rimborso equo ai beneficiari. L'esperienza di altri programmi CTE dimostra che la definizione di tali somme si basa su metodologie di calcolo abbastanza semplici che non richiedono particolari investimenti in termini di tempo e risorse.
 - Si raccomanda di verificare, a partire dai dati disponibili, la possibilità di standardizzare ulteriori voci di costo. In particolare, anche in vista del prossimo periodo di programmazione, sarebbe opportuno intraprendere un'analisi dei dati a

disposizione per verificare la possibilità di standardizzare costi quali ad esempio i costi di trasferta o i costi connessi alla gestione dei siti web. A differenza della definizione di un *lump sum* per rimborsare i costi di preparazione, queste tipologie di analisi richiedono maggiori investimenti in termini di tempo e risorse.