



Bruxelles, 3.3.2014
COM(2014) 114 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Quadro finale di valutazione della semplificazione per il QFP 2014-2020

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Quadro finale di valutazione della semplificazione per il QFP 2014-2020

CONTESTO

Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 ha istituito il quadro per i finanziamenti dell'UE. Nei prossimi sette anni, l'Unione europea investirà quasi mille miliardi di euro per la crescita sostenibile, l'occupazione e la competitività, la solidarietà e la coesione e per consentire all'Unione di svolgere il proprio ruolo nel mondo.

Il quadro finanziario pluriennale (QFP)¹, adottato dal Consiglio il 2 dicembre 2013 con il consenso del Parlamento europeo, definisce la spesa dell'UE per il periodo 2014-2020 nelle sei categorie di spesa (rubriche) individuate, corrispondenti ad ampi settori di intervento, ossia competitività per la crescita e l'occupazione, coesione economica, sociale e territoriale, crescita sostenibile: risorse naturali, sicurezza e cittadinanza, ruolo mondiale dell'Europa, amministrazione, compensazioni. Nei prossimi sette anni l'UE si impegna ad investire, complessivamente, fino a 960 miliardi di EUR e nello stesso periodo saranno autorizzati pagamenti effettivi per 908,4 miliardi di EUR. In termini comparativi, questo importo rappresenta meno dell'1% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione europea nel suo insieme. Tuttavia, questi mezzi finanziari forniranno un valore aggiunto sostanziale dell'UE in termini di investimenti e di realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020² per la crescita e l'occupazione. Nel nuovo periodo finanziario, l'Unione europea garantirà il conseguimento di risultati grazie a una spesa più efficace, in particolare attraverso il sostegno finanziario orientato ai risultati, la semplificazione, la riduzione degli errori e l'aumento dell'efficienza, tutti aspetti presi in attenta considerazione nella preparazione e negoziazione del QFP. Tenuto conto di questo, la Commissione europea ha varato un apposito quadro di valutazione della semplificazione per il QFP³, un processo attraverso il quale tutte le misure di semplificazione e razionalizzazione previste in tutte le proposte di programmi nell'ambito del QFP sono state attentamente individuate e accompagnate nell'iter legislativo.

L'approvazione del bilancio dell'UE per il 2014 da parte del Parlamento europeo e del Consiglio⁴ apre la strada all'assegnazione di fondi per l'esercizio corrente. Anche i programmi di finanziamento settoriali, in gestione centralizzata e concorrente, sono stati approvati dai colegislatori e si applicano dal 1° gennaio 2014.

¹ Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:IT:PDF>.

² Comunicazione della Commissione, *Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* COM(2010)2020 definitivo

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>.

³ COM(2012)531 final.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20131120+TOC+DOC+XML+V0//IT> Per una presentazione organica del bilancio dell'UE per il 2014
cfr: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/DB2014_WD_0_en.pdf.

I colegislatori hanno approvato i programmi di finanziamento settoriali. Il quadro giuridico per l'assegnazione dei fondi a ciascun settore è stato adottato e si applica dal 1° gennaio 2014. Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato il bilancio dell'UE per il 2014. Le risorse finanziarie per l'esercizio corrente sono pertanto disponibili per l'assegnazione attraverso i programmi settoriali. Questo significa che sono predisposti tutti gli elementi necessari (QFP, bilancio e legislazione settoriale) e che l'UE può avviare il nuovo periodo di finanziamento.

1. UN NUOVO PUNTO DI PARTENZA

Il cammino verso la semplificazione non è ancora terminato. Alcuni dei programmi settoriali adottati devono ancora essere integrati con norme tecniche e per tutti occorre adottare le misure di attuazione. Le norme e le procedure che saranno stabilite dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri a tale scopo dovrebbero proseguire lo sforzo di semplificazione.

L'adozione dei programmi di finanziamento settoriali e delle relative misure di semplificazione segna la conclusione della fase di negoziazione per le istituzioni dell'UE. Tuttavia, l'opera di semplificazione deve proseguire, in quanto responsabilità delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. Prima di essere attuati, alcuni programmi di finanziamento devono essere integrati con alcuni elementi tecnici. Gli atti non legislativi da adottare a tale scopo dovrebbero essere introdotti quanto prima, al fine di avviare l'attuazione e l'assegnazione concreta dei fondi non appena possibile nel 2014. Occorre evitare inutili oneri amministrativi e ritardi e questo è possibile soltanto mantenendo lo slancio politico e una cooperazione armoniosa tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Le tre istituzioni hanno partecipato a pieno titolo alla procedura di adozione. Adesso è loro compito garantire il completamento rapido e regolare del quadro giuridico che consentirà di assegnare i fondi ai beneficiari.

Le istituzioni dell'UE, e in particolare la Commissione, hanno anche la responsabilità di definire le norme di attuazione di programmi gestiti a livello centrale dalla Commissione stessa. Anche in questo senso occorre una cooperazione. In molti casi, le norme di attuazione sono soggette all'esame degli esperti nazionali riuniti nei comitati, che dovrebbe svolgersi con l'obiettivo di disporre al più presto delle migliori regole di finanziamento. Il Parlamento europeo, sulla base di disposizioni recentemente introdotte nei programmi settoriali, parteciperà più da vicino alla fase di attuazione, in termini di informazioni e di dialogo strategico con la Commissione. In questo senso, il Parlamento europeo può svolgere un ruolo determinante per sollecitare l'adozione di norme di attuazione semplici ed efficienti, intese ad assegnare i fondi sulla base del valore aggiunto dell'UE dei progetti.

Tuttavia, i programmi in regime di gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri rappresentano l'80% del bilancio dell'UE. Per questi programmi, le norme e le procedure di attuazione saranno stabilite innanzi tutto dalla Commissione a livello dell'Unione e saranno integrate, se del caso, da norme nazionali e regionali stabilite dagli Stati membri con la supervisione e il controllo della Commissione. In particolare nella definizione di queste norme e procedure, le misure di semplificazione introdotte negli atti legislativi saranno applicate con uno sforzo comune e con spirito di collaborazione tra Stati membri e istituzioni dell'UE. Spesso le misure di semplificazione sono introdotte come un'opzione nei programmi in gestione concorrente con gli Stati membri. Ad esempio, nei fondi per la politica agricola comune (PAC) i negoziati si sono conclusi con la concessione

agli Stati membri di un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione del nuovo regolamento sui pagamenti diretti⁵. Questo riguarda sia la scelta dei regimi di pagamento per l'effettuazione delle spese, sia le relative modalità di attuazione. Per gli Stati membri, la flessibilità potrebbe tradursi in un certo potenziale di semplificazione (in particolare per i beneficiari), ma l'esperienza dimostra che in generale tende a complicare la gestione e i controlli per le autorità nazionali e per la Commissione. I risultati finali in termini di costi e oneri dipendono molto dalle scelte politiche a livello nazionale e regionale. A tale riguardo la Commissione invita gli Stati membri a riflettere attentamente su come attuare la nuova legislazione nel modo più semplice possibile e a tenere conto dell'effetto che le loro scelte potranno avere in termini di controlli e tassi di errore. La Commissione offrirà il proprio sostegno per l'attuazione di queste opzioni a livello nazionale, anche in termini di risorse tecniche, ad esempio nella politica di coesione, in particolare per gli Stati membri che sembrano avere difficoltà amministrative al riguardo.

Infine, si dovrebbe tenere presente che la definizione di regole e procedure semplici è un mezzo per migliorare l'esecuzione del bilancio dell'UE. In questo senso, una spesa più efficace implica anche una riduzione dei tassi di errore, da conseguire con l'attuazione corretta ed efficiente di misure preventive e correttive. Benché queste misure siano intese a tutelare il bilancio dell'UE, la loro attuazione è anche nell'interesse degli Stati membri, non da ultimo perché influiscono sui bilanci nazionali⁶.

2. RISULTATI PRINCIPALI

2.1. Razionalizzazione dei programmi

2.1.1. Riduzione del numero di programmi

Un risultato generale di semplificazione è stato il taglio di 22 programmi di finanziamento, mediante la creazione di programmi integrati per settore di intervento.

L'unica eccezione riguarda il programma integrato proposto dalla Commissione in materia fiscale e doganale (programma "FISCUS")⁷, che i colegislatori hanno convenuto di dividere in due. In tutti gli altri casi, programmi separati e distinti sono stati integrati in singoli quadri coerenti definiti per settore di intervento. La razionalizzazione dei programmi è uno strumento di semplificazione e di maggiore efficienza, in quanto dovrebbe garantire sinergie, nonché regole e procedure di attuazione comuni. Singoli quadri settoriali sono stati introdotti in materia di ricerca e innovazione (Orizzonte 2020), coesione, sviluppo rurale, pesca e affari marittimi (regolamento sulle disposizioni comuni, in appresso RDC), relazioni esterne

⁵ Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608).

⁶ Cfr. a tale proposito, la Comunicazione al Parlamento europeo, *Protection of the European Union budget to end 2012* (Tutela del bilancio dell'Unione europea fino alla fine del 2012), COM(2013)682/2 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0682:FIN:IT:PDF>.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (FISCUS) e abroga le decisioni n. 1482/2007/CE e n. 624/2007/CE (COM/2011/706 definitivo) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0706:FIN:IT:PDF>.

(RELEX) e fondi nel settore degli affari interni (asilo, Fondo per l'integrazione e la migrazione e Fondo per la sicurezza interna), nonché nella politica sociale, dove il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) è inteso a finanziare alcuni degli obiettivi della strategia Europa 2020.

2.1.2. Allineamento con il regolamento finanziario

Un altro risultato rilevante è stato l'allineamento delle disposizioni dei programmi di finanziamento con il regolamento finanziario.

I colegislatori hanno riconosciuto il valore sostanziale del regolamento finanziario⁸ quale insieme di norme concordate che garantiscono coerenza nei finanziamenti dell'UE. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno quindi preso atto della necessità di assicurare il rispetto delle disposizioni del regolamento finanziario in tutti i programmi settoriali e hanno pienamente accettato tale allineamento nel corso dei negoziati. Inoltre, la conformità con il regolamento finanziario è stata garantita mediante semplici riferimenti incrociati, senza ripetere le disposizioni pertinenti del regolamento finanziario nei singoli programmi. Questi riferimenti incrociati serviranno ad evitare interpretazioni divergenti e/o contraddizioni nell'applicazione del regolamento finanziario, dovute alla presenza della stessa disposizione in testi giuridici diversi. La coerenza con il regolamento finanziario è stata garantita anche dall'introduzione di deroghe in un numero molto limitato di casi motivati, soprattutto nell'RDC e, ad esempio, in alcuni fondi nel settore degli affari interni, dove sono state concesse sovvenzioni retroattive in caso di misure di assistenza emergenziale. Alcune deroghe sono state introdotte anche nel nuovo strumento istituito per affrontare il problema della disoccupazione giovanile, l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (Youth Employment Initiative - YEI). Nell'intento di garantire una rapida attuazione di tale iniziativa, tutte le risorse ad essa destinate saranno impegnate nei primi due anni del periodo di programmazione e l'ammissibilità della spesa relativa a questa iniziativa è stata eccezionalmente anticipata al 1° settembre 2013. Inoltre, il quadro normativo contiene norme derogatorie concernenti l'obbligo di cofinanziamento nazionale, al fine di ridurre l'onere sui bilanci nazionali.

2.1.3. Sinergie e integrazione

In aggiunta alla razionalizzazione dei programmi, che sono intrinsecamente coerenti con il regolamento finanziario, sarà possibile stabilire sinergie e integrare le priorità politiche dell'UE.

Sono state stabilite sinergie tra diversi programmi, ad esempio nel campo della crescita sostenibile a livello ambientale. I pagamenti diretti agli agricoltori nel quadro della politica agricola comune (PAC) sono stati condizionati al rispetto di pratiche agricole rispettose dell'ambiente. L'obiettivo, che adesso si può realisticamente perseguire, è quello di collegare il 30% dei pagamenti diretti a sostegno dell'agricoltura a pratiche di "inverdimento". La Commissione aveva proposto tre pratiche semplici e controllabili applicabili a tutti gli agricoltori, ma le richieste degli Stati membri di pratiche di "inverdimento" adattate alle rispettive condizioni nazionali e regionali hanno indotto i legislatori a introdurre varie soglie, esenzioni e opzioni. Questi elementi potrebbero ridurre i costi di adempimento per gli

⁸ Regolamento (CE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:IT:PDF>.

agricoltori, ma complicano le attività di gestione e controllo e potrebbero anche incidere sulla controllabilità del regime.

Le istituzioni dell'UE hanno inoltre riconosciuto la particolare rilevanza delle esigenze delle piccole e medie imprese. Sono stati compiuti notevoli sforzi per definire un quadro adeguato per gli investimenti delle PMI in diversi programmi (programma per la competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese - COSME, Orizzonte 2020 (ricerca e innovazione), RDC). In particolare, sono state valutate esigenze di investimento che non sono soddisfatte dal mercato nell'attuale situazione finanziaria (COSME, Orizzonte 2020, Meccanismo per collegare l'Europa (infrastrutture) CEF, RDC). A tale proposito, sono stati introdotti nuovi strumenti finanziari che forniranno risorse aggiuntive per gli investimenti.

2.2. Norme più semplici e finanziamenti più accessibili per ridurre i tassi di errore e migliorare l'attuazione

2.2.1. Approccio orientato al risultato

Un passo importante nel processo di semplificazione e razionalizzazione è stato anche l'orientamento al risultato dei programmi: un numero limitato di priorità e obiettivi chiari, collegati alla strategia Europa 2020.

Gli obiettivi dei finanziamenti dell'UE sono direttamente connessi, nei programmi settoriali, alla **strategia Europa 2020**. Tale collegamento è stato sostenuto dai legislatori durante i negoziati. In alcuni casi è previsto un articolo specifico, come nel programma quadro Orizzonte 2020⁹. In altri casi, il riferimento alla strategia Europa 2020 è stato introdotto come elemento fondamentale negli articoli che definiscono gli obiettivi prestabiliti del programma, o quanto meno nei considerando. Quest'ultimo è anche il caso dell'RDC. La priorità politica di realizzare alcuni degli obiettivi della strategia Europa 2020 è perseguita anche attraverso uno strumento di finanziamento specifico, il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), che ha una dotazione di 919,496 milioni di EUR ed è gestito a livello centrale dalla Commissione. La realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 è anche una priorità della politica di coesione, dove la spesa è stata sistematicamente collegata a tali obiettivi. Un quadro strategico comune è stato istituito per tutti i Fondi strutturali e d'investimento europei (ESI) per tradurre gli obiettivi della strategia Europa 2020 in priorità di investimento.

Sul piano operativo, sono in via di conclusione **accordi di partenariato** con ciascuno Stato membro. Questi accordi sanciscono l'impegno delle parti a livello nazionale e regionale ad impiegare i fondi stanziati per attuare programmi e progetti che presentano un forte collegamento con la strategia Europa 2020. I programmi sostenuti dai fondi ESI comprenderanno un quadro di riferimento dei risultati a fronte del quale potranno essere valutati i progressi in relazione agli impegni. Per rafforzare l'attenzione sui risultati e la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020, una **riserva di efficacia ed efficienza (performance reserve)**, pari al 6% del bilancio di coesione nel quadro dell'obiettivo di investimento per la crescita e l'occupazione e del sostegno allo sviluppo rurale, sarà

⁹ Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE, articolo 4.

accantonata e assegnata, a seguito di una verifica nel 2019, alle priorità che hanno rispettato le tappe fondamentali in relazione al conseguimento degli obiettivi del programma attinenti alla strategia Europa 2020 (quadro di riferimento dei risultati).

Un altro strumento inteso a promuovere l'approccio orientato al risultato nella politica di coesione è il **piano d'azione comune** (Joint Action Plan - JAP), che offre agli Stati membri la possibilità di attuare congiuntamente parti del programma sulla base di risultati concordati preventivamente con la Commissione. I pagamenti a favore di un JAP dipendono dal livello di realizzazione e prendono la forma di opzioni di costo semplificate.

2.2.2. *Attenzione per le prestazioni*

Il miglioramento e la misurazione delle prestazioni sono elementi fondamentali del finanziamento dell'UE per il periodo 2014-2020: gli obiettivi dei programmi di finanziamento sono S.M.A.R.T. (Specific, Measureable, Achievable, Relevant, Timed, ossia specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine) e sono accompagnati da indicatori di rendimento¹⁰.

Tutti i programmi di finanziamento approvati sono conformi ai principi relativi alle prestazioni contenuti nel regolamento finanziario. Essi comprendono informazioni corrette e dettagliate sul valore aggiunto dell'intervento proposto, la sua pertinenza con gli obiettivi strategici della Commissione e gli obiettivi di politica settoriale dell'UE, obiettivi specifici che descrivono i risultati da conseguire con l'intervento e indicatori di rendimento per misurare la realizzazione di tali obiettivi in termini sia quantitativi che qualitativi. Il valore aggiunto dell'UE, un elemento fondamentale per l'assegnazione dei finanziamenti dell'Unione, è stato introdotto nel testo della maggior parte delle proposte legislative, spesso nell'ambito delle disposizioni concernenti la valutazione, dove si prevede che tale parametro venga accertato nelle relazioni di valutazione sul conseguimento degli obiettivi di tutte le iniziative finanziate dai programmi. Tali relazioni sono preparate dalla Commissione a metà del periodo di finanziamento. Il miglioramento dei risultati è anche alla base dei meccanismi di finanziamento stabiliti in alcuni programmi. La concentrazione tematica nell'RDC e nei regolamenti specifici per i fondi ESI o il riconoscimento delle prestazioni nello strumento di assistenza preadesione (IPA II) – che fornisce sostegno finanziario a tutti i paesi che intendono aderire all'Unione europea – si incentrano sulla misurazione e sul miglioramento delle prestazioni nei finanziamenti UE. Il quadro di riferimento dei risultati e la riserva nell'RDC applicano ugualmente i principi relativi alle prestazioni a tutti i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi ESI).

2.2.3. *Opzioni di costo semplificate*

Anche l'introduzione di singoli modelli di finanziamento rappresenta una semplificazione significativa, in particolare in termini di riduzione di oneri e costi amministrativi.

¹⁰ Sulla regolamentazione intelligente, cfr. anche la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): risultati e prossime tappe* COM(2013)685 definitivo, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002-refit_en.pdf.

Nei Fondi strutturali e d'investimento europei (ESI) le opzioni di costo semplificate stanno assumendo una nuova dimensione. Innanzi tutto non sono più limitate al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), ma si applicano anche al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), nonché ai fondi nel settore degli affari interni. Nel regolamento sono state introdotte numerose novità. Ad esempio, il calcolo dei tassi forfettari si applicherà a tutti i tipi di costi e non solo a quelli indiretti. Inoltre, il regolamento prevede alcuni tassi e metodi di calcolo e sono stati introdotti collegamenti con altre politiche dell'Unione. L'uso delle opzioni di costo semplificate dovrebbe alleggerire gli oneri amministrativi per le autorità di gestione e i beneficiari, oltre a rafforzare la certezza del diritto e finanziaria. La Corte dei conti europea ha recentemente affermato che “i progetti i cui costi sono dichiarati usando le opzioni semplificate sono meno soggetti ad errore. Pertanto, un uso più esteso delle opzioni semplificate in materia di costi dovrebbe normalmente avere un'incidenza positiva sul livello di errore”¹¹. Di conseguenza, per incoraggiarne l'utilizzo, le opzioni di costo semplificate sono state rese obbligatorie per i progetti più piccoli nell'ambito dell'FSE¹² e per la componente relativa all'assistenza materiale del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). In Orizzonte 2020 sono stati introdotti un **tasso di rimborso unico** e un **tasso forfettario obbligatorio per i costi indiretti**. Il tasso di rimborso unico si applicherà a tutti i beneficiari, ad eccezione delle persone giuridiche senza fini di lucro, nell'ambito di una stessa azione (“un progetto – un tasso di finanziamento”) mentre il tasso forfettario per i costi indiretti si applicherà a quasi tutte le azioni e a tutti i tipi di partecipanti. Entrambe le misure sono intese a evitare calcoli complessi, la presentazione di relazioni e errori. Quest'innovazione è particolarmente pertinente, dato il ruolo strategico della ricerca e dell'innovazione nell'economia dell'UE. Questa misura di semplificazione mira altresì a liberare risorse, in termini di tempo e di risorse amministrative, per poterle utilizzare in modo più proficuo per l'azione stessa. Nel suo parere n. 6/2012 sulla proposta relativa al programma quadro Orizzonte 2020¹³, la Corte dei conti si è detta favorevole a questo modello radicalmente semplificato di finanziamento dei costi che, a suo parere, “faciliterebbe e velocizzerebbe il processo di domanda” e “farebbe diminuire il rischio di irregolarità”.

2.2.4. *Riduzione dell'onere di audit*

L'onere di audit è stato ridotto in linea con il principio di proporzionalità. Nell'RDC sono state introdotte norme che limitano l'audit delle attività al di sotto di una certa soglia (200 000 EUR per il FESR/Fondo di coesione, 150 000 EUR per il FSE e 100 000 EUR per il FEAMP), con il possibile risultato di una sostanziale semplificazione. Inoltre, è consentito un periodo di conservazione più breve per la documentazione, con un conseguente alleggerimento dell'onere amministrativo per i beneficiari.

¹¹ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2012, corredata delle risposte delle istituzioni, *GU C 331 del 14/11/2013* pagg. 0001 – 0256, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:331:0001:01:IT:HTML>.

¹² Sotto 50 000 EUR di contributo pubblico pagato al beneficiario

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:318:0001:0011:IT:PDF>.

2.2.5. Ammissibilità dell'IVA

Un'ulteriore misura di semplificazione è stata costituita dall'allineamento delle norme sul rimborso dei costi IVA nei diversi programmi settoriali con la relativa disposizione del regolamento finanziario.

L'allineamento garantirà la coerenza nel trattamento dell'IVA a carico dei beneficiari nell'ambito dei diversi programmi, in linea con il regolamento finanziario, garantendo la chiarezza del diritto. L'IVA è ammissibile al rimborso solo quando non è recuperabile ai sensi della legge nazionale e corrisposta da un beneficiario diverso da un soggetto non imponibile¹⁴. Inoltre, è stato introdotto un numero molto limitato di eccezioni a questa norma nell'RDC, nei fondi nel settore degli affari interni e nel meccanismo per collegare l'Europa (CEF). In questi casi, le eccezioni sono state definite nel modo più semplice possibile, onde evitare confusioni ed errori nell'attuazione.

2.2.6. Graduale eliminazione delle assegnazioni nazionali

Importanti progressi nella definizione di un quadro semplice e coerente per il sostegno finanziario dell'UE sono stati ottenuti con la graduale eliminazione delle assegnazioni nazionali nel programma per l'ambiente e l'azione per il clima, gestito dalla Commissione su base centralizzata.

Le assegnazioni nazionali per il finanziamento dell'UE di progetti ambientali nel quadro del programma LIFE saranno progressivamente eliminate fino a scomparire del tutto nel 2018. In precedenza le quote nazionali per l'assegnazione di fondi UE a progetti ambientali garantivano una distribuzione dell'intera dotazione finanziaria del programma a ciascuno Stato membro sulla base di un importo indicativo predefinito. Tuttavia, le assegnazioni nazionali non hanno reso più equilibrata la distribuzione dei finanziamenti, a causa delle differenze nei progetti presentati dai singoli Stati membri in termini di qualità e di numero. Anzi, le assegnazioni nazionali hanno ridotto il valore aggiunto dell'UE del precedente programma ambientale (LIFE+)¹⁵, poiché progetti di qualità più elevata non hanno potuto essere finanziati, in quanto la dotazione di bilancio per un dato esercizio doveva essere distribuita secondo l'origine nazionale dei progetti. La graduale eliminazione delle quote è pertanto un risultato rilevante in termini di efficienza e di qualità della spesa. A partire dal 2018, i fondi saranno assegnati ai progetti ambientali migliori a livello di UE, anche se la Commissione fornirà assistenza tecnica agli Stati membri dove i potenziali beneficiari possono incontrare difficoltà nella preparazione di progetti di qualità adeguata per ottenere il sostegno finanziario dell'UE.

2.3. E-governance

I progressi tecnologici sono tenuti in debito conto per il QFP 2014-2020: l'amministrazione della politica di coesione diventerà elettronica a partire dal 2016.

L'uso dei sistemi di scambio elettronico di dati per comunicare con i beneficiari, per consultare le banche dati esistenti e conservare i documenti nell'ambito della politica di coesione (*e-cohesion*) ridurrà l'onere amministrativo per i beneficiari, ad esempio eliminando

¹⁴ Articolo 126 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, regolamento finanziario.

¹⁵ In questo senso, cfr. la relazione speciale n. 15/2013 della Corte dei conti europea: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_15/QJAB13015ITN.pdf.

la necessità di presentare la stessa informazione più di una volta. È stato stimato che la *e-cohesion* ridurrebbe dell'11% l'onere amministrativo aggregato a livello di Unione. Questo requisito si basa sulla principale raccomandazione del gruppo di alto livello di parti interessate indipendenti in materia di oneri amministrativi, derivante dalla valutazione iniziale degli oneri amministrativi nel periodo 2000-2006. Inoltre, con la *e-cohesion* diminuirà il rischio di perdere i documenti e, a lungo termine, si ridurranno i costi di archiviazione. I colegislatori, pur appoggiando la *e-cohesion*, ne hanno rinviato l'introduzione obbligatoria al 31 dicembre 2015 (inizialmente la Commissione aveva proposto il 31 dicembre 2014) nell'intento di concedere più tempo alle amministrazioni nazionali per l'introduzione dei sistemi e delle procedure necessari.

3. OPPORTUNITÀ MANCATE

3.1. Atti di base troppo dettagliati

Il conseguimento di risultati più ambiziosi nella semplificazione è stato talvolta ostacolato da priorità contrastanti. In alcuni testi legislativi di base sono state introdotte disposizioni dettagliate per istituire un quadro legislativo stabile e vincolante, definendo in anticipo tutti i possibili elementi, ma limitando così il margine di discrezionalità lasciato alla Commissione nell'attuazione dei programmi.

Questa tendenza a inserire una quantità considerevole di dettagli nei testi legislativi riduce il margine di manovra della Commissione nell'attuazione dei programmi e ha determinato una presenza eccessiva di dettagli tecnici in alcuni atti di base, che possono risultare poco flessibili e difficili da interpretare.

Negli atti di base sono stati aggiunti molteplici elementi che definiscono nel dettaglio l'attuazione. Si tratta di priorità tematiche o tipologie di azioni per l'intera durata dei programmi (fondi RELEX, CEF, LIFE, programma consumatori) ma anche, in numerosi programmi, di obiettivi, azioni ammissibili o anche dei criteri utilizzati dalla Commissione per stabilire il proprio programma di lavoro, ossia il principale strumento di cui dispone la Commissione per programmare la sua attività di finanziamento (come nel caso del programma per la salute). In altri casi, negli atti di base sono stati introdotti dettagli che sarebbero stati meglio definiti in una fase successiva, tramite atti delegati, per evitare di sovraccaricare gli atti di base con particolari tecnici e consentire maggiore flessibilità nella definizione dei vari elementi. Questa tendenza è emersa nei fondi della politica agricola comune (PAC) e in relazione agli strumenti finanziari dei fondi ESI (RDC) o del meccanismo per collegare l'Europa (CEF). In ogni caso, la possibilità, concordata nell'ambito del CEF, di ricorrere ad atti delegati per modificare termini, condizioni e procedure principali di ciascuno strumento finanziario, successivamente alla loro valutazione e per tenere conto dell'evoluzione delle condizioni di mercato, è uno strumento utile per evitare rigidità nell'esecuzione del bilancio e rispondere prontamente all'evolversi delle condizioni di mercato.

3.2. Controllo più rigoroso della Commissione sull'attuazione del programma

3.2.1. Ripartizione del bilancio dei programmi

La ripartizione dettagliata del bilancio, così come gli stanziamenti di bilancio nella maggior parte degli atti di base, fissano la dotazione di bilancio dei relativi programmi per i prossimi sette anni. Questo modo di procedere limita la capacità della Commissione di reindirizzare il

sostegno finanziario dell'UE a seguito di sviluppi economici, sociali e politici imprevisti, con una possibile riduzione dell'efficienza della spesa dell'UE. Tuttavia, questo rischio è attenuato dal potere della Commissione di modificare le assegnazioni con un atto delegato.

Nell'intento di garantire un controllo democratico *ex ante* più rigoroso sull'assegnazione della dotazione di bilancio da parte della Commissione nel corso dell'attuazione (in aggiunta alla procedura annuale di assegnazione del bilancio) è stata introdotta una ripartizione dettagliata del bilancio nel testo legislativo della maggior parte dei programmi di finanziamento. A tale scopo, le priorità tematiche di recente introduzione sono state spesso accompagnate da un'assegnazione percentuale della dotazione finanziaria del programma per i successivi sette anni (RELEX, CEF, Europa creativa, Galileo, COSME), benché spesso si preveda un margine di flessibilità per interventi autonomi della Commissione europea e la possibilità di adottare un atto delegato laddove si renda necessario superare questo margine. Inoltre, è stata introdotta un'assegnazione percentuale minima di bilancio per le azioni attuate dagli Stati membri attraverso programmi nazionali che devono essere approvati dalla Commissione (fondi nel settore degli affari interni). Benché queste assegnazioni siano intese a garantire un finanziamento minimo delle priorità comuni dell'UE da parte degli Stati membri, sono in conflitto con la varietà di situazioni e priorità da finanziare negli Stati membri in questo settore d'intervento e con la difficoltà per la Commissione di garantire la loro realizzazione laddove l'attuazione sia delegata agli Stati membri e la Commissione svolga esclusivamente un ruolo di supervisione e controllo (gestione concorrente).

In alcuni casi, è stato introdotto un ulteriore livello di dettaglio nella suddivisione del bilancio proposta dalla Commissione (programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), Erasmus+, Orizzonte 2020). La ripartizione dettagliata del bilancio può risultare particolarmente pesante nei programmi in cui, a causa della natura dell'attività finanziata, la piena flessibilità nell'assegnazione della dotazione è della massima importanza (meccanismo di protezione civile dell'Unione, programma di volontari per l'aiuto umanitario dell'UE, che finanzierà un corpo volontario a livello UE di aiuto umanitario) o nel caso di programmi con una dotazione finanziaria ridotta, dove occorre una piena flessibilità per gestire nel modo più efficace le risorse limitate (programmi in materia di diritti, uguaglianza e cittadinanza e giustizia, dogane 2020, Hercule III - antifrode, Pericles – protezione dell'euro contro la contraffazione).

3.2.2. Oneri amministrativi

Il controllo ex ante degli Stati membri sull'assegnazione della dotazione di bilancio da parte della Commissione è stato rafforzato, e ciò produrrà meno flessibilità nell'attuazione di programmi di finanziamento da parte della stessa. Queste procedure possono ugualmente ripercuotersi sull'efficienza, influenzando così negativamente sulla qualità della spesa.

Procedure di comitato consolidate (comitatologia), introdotte o rafforzate dal Consiglio nella maggior parte dei programmi, assicurano già l'esame del programma di lavoro ad opera di esperti nazionali, riuniti in comitati. Tuttavia, il Consiglio ha aggiunto un ulteriore controllo sulle assegnazioni di bilancio della Commissione in alcuni programmi (Orizzonte 2020, CEF). In questi programmi, la decisione di sovvenzione – ossia l'atto amministrativo attraverso il quale la Commissione fissa le condizioni e l'ammontare della sovvenzione destinata a un beneficiario, nel quadro del programma di lavoro adottato – dovrà comunque ricevere il parere del comitato pertinente. Nel caso delle linee guida per le reti di telecomunicazione transeuropee (TEN-telecomunicazioni), il Consiglio, con il sostegno del Parlamento europeo,

ha introdotto un obbligo di consultazione preliminare di esperti nazionali, prima della normale procedura di comitato, per l'adozione del programma di lavoro.

Oltre a influire sull'equilibrio istituzionale, queste procedure amministrative possono ridurre l'efficienza del finanziamento dell'UE, in quanto aggiungono ritardi procedurali, oneri burocratici e costi. Questi effetti possono risultare particolarmente negativi nei casi in cui il sostegno finanziario dell'UE è urgente, ad esempio per misure di assistenza di emergenza in materia di sicurezza degli alimenti e dei mangimi.

4. LA VIA DA SEGUIRE: AZIONI FUTURE

4.1. A livello delle istituzioni dell'UE

Le istituzioni dell'UE dovrebbero adottare, in modo rapido ed efficace, atti che integrino i testi legislativi di base, laddove previsto, e misure di attuazione, allo scopo di avviare la concreta assegnazione dei fondi il prima possibile.

Il quadro giuridico in alcuni settori d'intervento deve essere completato con l'adozione di atti che vanno ad integrare i testi di base, aggiungendo le necessarie specifiche tecniche. La competenza per l'adozione di questi atti è stata delegata alla Commissione per agevolare e accelerare il processo. I relativi atti non legislativi saranno adottati rapidamente, nell'intento di disporre al più presto del quadro giuridico completo e cominciare a fornire il sostegno finanziario. In termini concreti, l'assegnazione dei fondi si svolge attraverso misure di attuazione necessarie per tutti i programmi di finanziamento. Queste ultime comprendono programmi di lavoro, con i quali la Commissione gestisce il programma di finanziamento pertinente su base centralizzata, ma anche schemi e modelli. Nell'adozione di queste misure bisognerebbe compiere uno sforzo di semplificazione. Le disposizioni legislative dovrebbero essere applicate in modo efficiente, evitando per quanto possibile oneri amministrativi e ritardi, con l'obiettivo di assegnare i fondi ai beneficiari quanto prima. Analogamente, la Commissione adotterà rapidamente misure, ad esempio linee guida, intese ad agevolare l'attuazione, laddove siano previste negli atti di base (ad esempio nel meccanismo per collegare l'Europa (CEF) e nei programmi Orizzonte 2020 ed Europa creativa).

4.2. A livello degli Stati membri

Anche gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale nella semplificazione: essi dovrebbero evitare oneri amministrativi inutili per i potenziali beneficiari del sostegno finanziario dell'UE e concentrare l'impiego dei fondi su priorità e obiettivi concordati dell'UE.

Ai fini di un'integrazione efficace, nei diversi programmi di finanziamento sono stati istituiti dei sistemi intesi a concentrare l'assegnazione dei fondi su priorità tematiche e obiettivi politici definiti nella strategia Europa 2020. Tuttavia, questi sistemi spesso prevedono un'unica possibilità e devono essere applicati per risultare efficaci. Quando i compiti di attuazione sono delegati agli Stati membri (ad esempio nei fondi ESI), spetta a questi ultimi perseguire le priorità tematiche e gli obiettivi concordati, stabilendo norme e procedure che ne favoriscano la realizzazione.

Nei programmi di finanziamento in gestione concorrente con la Commissione, gli Stati membri hanno la responsabilità di perseguire la semplificazione istituendo i necessari quadri politici e istituzionali, sia per la programmazione che per l'attuazione, in modo rapido ed efficiente. Questo significa evitare inutili oneri amministrativi, istituire norme e procedure che

agevolino l'accesso al sostegno finanziario dell'UE per i beneficiari e definire quadri legislativi e amministrativi trasparenti e accessibili. Tali quadri dovrebbero favorire e accelerare l'assegnazione dei fondi ai beneficiari, sostenere gli investimenti nonché evitare spese inutili e la dispersione dei fondi UE in canali improduttivi. Norme e procedure semplici rappresentano il modo migliore per ottenere questi risultati.

4.3. Commissione e Stati membri

Le misure di semplificazione introdotte nei programmi di finanziamento devono essere rese efficaci attraverso l'attuazione. Sia la Commissione che gli Stati membri hanno delle responsabilità a tale riguardo.

La Commissione (gestione centralizzata) e gli Stati membri (gestione concorrente, dove i programmi nazionali o regionali sono presentati alla Commissione per l'approvazione) devono preparare rapidamente programmi ambiziosi, che definiscano obiettivi concreti e misurabili, per aumentare la visibilità dei risultati e dimostrare il valore aggiunto del sostegno finanziario dell'UE. Si dovrebbe privilegiare il ricorso alle opzioni di costo semplificate rispetto ai modelli di costo reali, quando il loro uso sia facoltativo. Ad esempio, ai sensi dell'RDC è possibile utilizzare, per un tipo analogo di operazione e di beneficiario, opzioni di costo semplificate applicabili nelle politiche dell'Unione o metodi esistenti ai sensi di regimi di sovvenzione finanziati interamente da uno Stato membro. Non bisognerebbe lasciarsi sfuggire simili opportunità. La Corte dei conti europea ha rilevato¹⁶ che gli Stati membri e le autorità di gestione talvolta hanno esitato a introdurre modelli di costo semplificati per il timore di violare i requisiti del regolamento pertinente. La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a organizzare seminari sui modelli di costo semplificati rivolti a rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e della Corte dei conti europea. Nel 2013 sono stati già tenuti numerosi seminari e altri sono previsti per il 2014. Per fornire maggiori certezze a Stati membri e autorità di gestione, negli atti di base pertinenti (RDC, regolamento FSE) sono contenuti alcuni tassi, per il cui utilizzo non saranno richieste giustificazioni metodologiche. Analogamente, sono adesso disponibili opzioni semplificate in termini di oneri amministrativi nei fondi ESI. Oltre alla concentrazione dei fondi, occorre garantire un migliore coordinamento delle diverse fonti di finanziamento (ivi compresi gli strumenti finanziari) mediante la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri nella fase di attuazione. Questo coordinamento è necessario per migliorare l'accesso ai fondi dei beneficiari e generare un effetto moltiplicatore dalla spesa dell'Unione, attirando risorse aggiuntive da investitori privati.

La semplificazione è necessaria ma non sufficiente per garantire una spesa più efficace e una riduzione dei tassi di errore. Dovrebbe essere accompagnata da controlli adeguati e da misure preventive e correttive.

Norme e procedure semplici sono un mezzo importante per evitare errori e migliorare l'efficienza della spesa. Tuttavia, l'attuazione di queste misure di semplificazione dovrebbe essere accompagnata da controlli adeguati, per i quali sono competenti sia le istituzioni dell'UE che gli Stati membri. La Commissione e gli Stati membri condividono anche la responsabilità della corretta applicazione delle misure preventive e correttive introdotte nei settori dell'agricoltura e della politica di coesione (PAC, RDC) attraverso la potenziale

¹⁶ Cfr. sopra, nota 11

interruzione e sospensione dei pagamenti e l'applicazione di rettifiche finanziarie¹⁷. L'interruzione e la sospensione dei pagamenti e le rettifiche finanziarie servono a tutelare il bilancio dell'UE, ma gli Stati membri hanno comunque un forte interesse a individuare e correggere autonomamente gli errori per evitare rettifiche finanziarie nette, che riducono definitivamente l'assegnazione di fondi.

¹⁷ Cfr., a questo proposito, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Applicazione delle rettifiche finanziarie nette agli Stati membri nei settori dell'agricoltura e della politica di coesione*, COM(2013)934.