



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.2.2012
COM(2012) 42 final

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

Programma di semplificazione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020

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

Programma di semplificazione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020

1. INTRODUZIONE

Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato la sua visione delle finanze dell'UE per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020¹, indicando i relativi obiettivi strategici e i mezzi per finanziarli. Alla fine dell'anno scorso, la Commissione ha presentato 57 proposte legislative specifiche che illustrano come, nella pratica, le risorse finanziarie dell'UE saranno utilizzate per rispondere alle preoccupazioni espresse dai suoi cittadini e indicate nella strategia Europa 2020², concentrandosi essenzialmente sulla promozione della crescita e sulla creazione di posti di lavoro in Europa.

Nel contesto della sfida giuridica rappresentata dal rinnovamento dei programmi di spesa dell'UE e dal miglioramento dei loro risultati, che riguarda tutte le politiche dell'Unione europea e coinvolge tutte le istituzioni europee e gli Stati membri, la Commissione ha cercato di facilitare l'accesso dei suoi cittadini e delle imprese ai finanziamenti dell'UE. Al contempo, la Commissione deve garantire che i fondi dell'UE siano spesi conformemente al principio della sana gestione finanziaria e ciò significa che devono essere in funzione le procedure e i meccanismi finanziari proporzionati.

In occasione della sua comunicazione sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione ha deciso di lanciare un **ambizioso programma di semplificazione relativo a tutto il QFP futuro**, tenendo conto di tutti gli sforzi già profusi in questo senso, cominciando con il regolamento finanziario, a cui si aggiungono i 57 atti legislativi proposti nella presente comunicazione. La presente comunicazione si basa sulle consultazioni pubbliche³ e dà seguito all'esortazione espressa dagli Stati membri e dalle istituzioni europee⁴ a ridurre l'onere amministrativo che grava sui beneficiari e sui soggetti che partecipano al processo di spesa e ad accelerare l'erogazione del sostegno finanziario dell'Unione.

2. PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE

All'UE spetta non soltanto il compito di garantire, mediante controlli rigorosi ed un'efficace misurazione dei risultati, che i fondi comunitari siano spesi correttamente ma anche quello di adottare provvedimenti per rispondere alla necessità di semplificare i suoi programmi di

¹ COM (2011) 500 definitivo.

² COM(2010) 2020.

³ Cfr., ad esempio, le informazioni sul processo di consultazione relativo alla revisione del bilancio dell'UE, <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read.en.html>

⁴ Cfr., ad esempio, le conclusioni del Consiglio europeo del 4.2.2011, la risoluzione del Parlamento europeo dell'8.6.2011 "Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva", il parere n. 1/2010 della Corte dei conti europea "Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: rischi e sfide", una lettera comune di 23 ministri degli Affari europei del 13.4.2011 indirizzata al commissario J. Lewandowski.

spesa, al fine di ridurre gli oneri amministrativi e i costi per i beneficiari dei fondi e per tutte le parti in causa, in linea con il programma di regolamentazione intelligente della Commissione⁵. Anche se gli attuali programmi hanno consentito di ottenere progressi⁶, la Commissione ha proposto una semplificazione ancora più ambiziosa per il futuro. Le condizioni preliminari per la semplificazione comprendono la chiarezza degli obiettivi e degli strumenti, la coerenza delle norme, la certezza del diritto e procedure e processi amministrativi agili e rapidi – dalla fase di applicazione a quella dell’audit, passando per l’attuazione e gli obblighi di rendicontazione. A tal fine, la Commissione ha proposto per il prossimo QFP la **razionalizzazione dei programmi** e la **semplificazione dei meccanismi e delle procedure di attuazione**.

L'esperienza insegna che cambiare troppo spesso le norme riduce la certezza del diritto per i beneficiari e rappresenta un fattore di instabilità per le amministrazioni nazionali e regionali, in quanto occorrono tempo e risorse per adeguarvisi. Pertanto molte parti interessate che hanno chiesto interventi di semplificazione hanno anche sottolineato che una revisione radicale del quadro legislativo potrebbe aumentare la complessità della gestione. Per garantire una transizione agevole da un periodo di programmazione all'altro, le proposte della Commissione si concentrano sui settori in cui è possibile procedere a una effettiva semplificazione.

Tuttavia, la responsabilità del processo di semplificazione ricade in ultima analisi sia sulle istituzioni UE che sugli Stati membri. Per questo motivo, è necessario un impegno comune per tutta la durata del processo legislativo sia per quanto riguarda le disposizioni generali del regolamento finanziario che le disposizioni settoriali. L'impegno profuso a livello UE per progredire verso la semplificazione potrà essere pienamente efficace solo se accompagnato da un impegno parallelo a livello nazionale e subnazionale, in particolare per i settori politici oggetto di gestione condivisa, che rappresentano la quota maggiore del bilancio UE.

Il processo di semplificazione non si conclude infatti con l'adozione della normativa; la Commissione seguirà l'attuazione degli atti finali al fine di verificare il funzionamento concreto delle norme semplificate e valutarne e quantificarne, se possibile, gli effetti sul campo ed eventualmente proporre una modifica delle norme concordate a livello UE.

Il programma di semplificazione si basa su due componenti principali:

– **il regolamento finanziario**

Il regolamento finanziario contiene le norme e i principi finanziari comuni applicabili a tutti i settori. Come primo elemento costitutivo del programma di semplificazione, nel maggio 2010⁷, la Commissione ha avviato un processo di revisione del regolamento finanziario. Tale proposta (i cui principali aspetti sono presentati in allegato) delinea un quadro generale di attuazione chiaro che tocca tutte le modalità di gestione (compreso un quadro comune per la gestione condivisa), introducendo disposizioni specifiche in materia di strumenti finanziari innovativi e premi. Nel settore delle sovvenzioni gestite direttamente dalla Commissione, la proposta promuove espressamente l'uso di metodologie semplificate per calcolare i costi

⁵ COM(2010) 543.

⁶ Ad esempio, il settimo programma quadro per la ricerca, in cui nel 2011 sono state introdotte specifiche misure di semplificazione che hanno permesso di ridurre di quasi 30 giorni il tempo necessario per ricevere le sovvenzioni.

⁷ COM(2010) 815 definitivo.

(sulla base, ad esempio, di tassi e importi forfettari e di tabelle standard di costi unitari) in funzione del profilo della popolazione dei beneficiari e delle azioni previste. In questo modo, si facilita l'accettazione dei costi dichiarati in base alla "pratica contabile abituale" del beneficiario e si introducono procedure più snelle per le sovvenzioni di importo limitato.

Risulta pertanto della massima importanza portare avanti i negoziati e raggiungere quanto prima un accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio, tenuto conto del ruolo centrale del regolamento finanziario, che serve da riferimento per le altre normative settoriali.

– Le proposte legislative settoriali

Le proposte legislative settoriali della Commissione per il periodo successivo al 2013 sviluppano e completano il processo di semplificazione, introducendo una razionalizzazione dei programmi e degli strumenti di spesa in tutti i settori politici dell'UE. Tali proposte migliorano l'armonizzazione delle norme di finanziamento, perfezionano la leggibilità e la trasparenza delle norme, al fine di garantire una maggiore certezza del diritto, e introducono una serie di misure di semplificazione pratiche e specifiche, in particolare misure di controllo più proporzionate, adeguate ai rischi effettivi e volte a fornire garanzie ragionevoli ad un costo ragionevole. La semplificazione può assumere molte forme: minore diversità tra le norme relative ai diversi strumenti, misure che semplificano la valutazione dei risultati ottenuti, la possibilità di scegliere modalità adatte a particolari circostanze, ridimensionamento degli obblighi in materia di controlli e rendicontazione e la diffusione dell'uso degli strumenti di e-governance.

Nell'elaborazione delle proposte, la Commissione ha cercato di ridurre gli oneri amministrativi e di facilitare l'accesso dei cittadini e delle imprese dell'UE, in particolare delle PMI, ai finanziamenti, ritenendo che tali misure contribuiranno in modo specifico alla crescita e all'occupazione. Tra le proposte della Commissione figurano inoltre misure a favore di un'amministrazione più moderna, flessibile ed efficiente, che dovrebbero stimolare l'interesse per i programmi e migliorarne i risultati. Alcune proposte riguardano quindi la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari mentre altre possono ridurre i costi sostenuti dall'amministrazione a livello UE, nazionale e regionale. Inoltre, il processo di semplificazione può servire ad incrementare la trasparenza e la responsabilità e contribuire ad una maggiore affidabilità, grazie alla riduzione degli errori.

La Commissione ha risposto alle richieste di semplificazione presentate dai beneficiari dei programmi dell'UE, dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE, presentando misure di semplificazione nel quadro delle proposte generali per il quadro finanziario pluriennale e nelle relative basi giuridiche settoriali. Nel corso del processo legislativo e della successiva attuazione dei programmi in questione, la Commissione sarà particolarmente attenta per garantire che le misure di semplificazione continuino ad essere una priorità e che i vantaggi della semplificazione ricadano in ultima analisi sui beneficiari. È inoltre importante che dopo che le misure di semplificazione avranno concretamente espresso il loro potenziale, il loro impatto venga valutato e se possibile quantificato.

3. RAZIONALIZZAZIONE DEI PROGRAMMI

Le politiche e i programmi di spesa dell'Unione europea si sono sviluppati progressivamente nel corso degli anni, seguendo l'evoluzione irregolare delle competenze dell'Unione, che si riflette nelle diverse revisioni del trattato. In passato, l'aspetto principale dell'elaborazione dei programmi era l'adeguamento alle più recenti priorità politiche. Questa tendenza ha condotto all'attuale corpus normativo, caratterizzato da una certa frammentarietà, dovuta alla moltitudine di programmi, procedure e strumenti sempre più complessi e, talvolta, dalle differenze tra programmi. Il nuovo quadro finanziario rappresenta un'opportunità preziosa per razionalizzare i programmi dell'UE finanziati dal bilancio. Le misure di razionalizzazione descritte in appresso dovrebbero facilitare la presentazione e l'esame delle richieste di assistenza finanziaria e ridurre gli oneri amministrativi sostenuti dai richiedenti e dai beneficiari.

3.1. Ridurre il numero di programmi

Per affrontare la frammentarietà della situazione attuale e progredire in direzione di una maggiore integrazione tra programmi, la Commissione ha proposto di semplificare la struttura dei meccanismi di finanziamento UE in diversi settori politici, riesaminando in modo sistematico la necessità di programmi separati. Da tale riesame è emersa la proposta di ridurre di 22 unità il numero dei programmi finanziari dell'UE. Riunire in pacchetti coerenti i programmi e i sottoprogrammi che sono attualmente separati dovrebbe condurre a una maggiore efficienza e a una più concreta semplificazione, a vantaggio sia dei beneficiari dei finanziamenti dell'UE che delle amministrazioni coinvolte. Ciò permetterà di concentrarsi maggiormente sulla compattezza e l'incisività delle azioni e di stimolare le sinergie tra i vari programmi. La riduzione del numero di programmi e strumenti dovrebbe inoltre agevolare la razionalizzazione dei metodi e delle procedure di attuazione e migliorare la comprensione delle norme, facilitando in tal modo l'accesso ai programmi e riducendo i tempi di attuazione, nell'interesse dei cittadini e delle imprese.

La Commissione ha proposto questo approccio nei seguenti settori: ricerca e innovazione, affari marittimi e pesca, giustizia e diritti fondamentali, affari interni, istruzione e cultura, occupazione e affari sociali, dogane e fiscalità e protezione civile.

3.2. Migliorare la coerenza e la chiarezza delle norme

La complessità dei programmi è stata aggravata dalla tendenza ad adottare disposizioni speciali per i diversi strumenti. Di conseguenza, gli atti legislativi e i sistemi di gestione e di controllo sono diventati sempre più complessi, creando incertezza tra i richiedenti e rallentando ulteriormente i processi di adozione e di attuazione. Per invertire tale tendenza, si impone un ritorno a una serie di principi fondamentali comuni che vadano a sostituire gli approcci "su misura" diversi da settore a settore. Le proposte della Commissione dimostrano che ciò può avvenire senza conseguenze negative sugli obiettivi strategici. Ad esempio, in linea con la sua strategia di lotta antifrode, la Commissione ha proposto di introdurre in tutti i programmi di spesa disposizioni antifrode uniformi.

– ***Regolamento finanziario***

I principi e le norme comuni vengono fissati con il regolamento finanziario, come previsto all'articolo 322 del trattato. Il regolamento finanziario disciplina l'intero processo, dalla pianificazione e dalla gestione del bilancio fino alla sua esecuzione e infine al controllo. Assicurare la coerenza delle norme settoriali con il quadro generale del regolamento finanziario è di per sé una forma importante di semplificazione. Per favorire tale coerenza, nei suoi strumenti settoriali la Commissione ha proposto:

- nella maggior parte dei casi, un semplice riferimento alle norme orizzontali del regolamento finanziario, evitando ripetizioni che possono compromettere l'obiettivo dell'armonizzazione;
- di limitare le disposizioni speciali allo stretto necessario ed eventualmente di accludere a tali proposte una motivazione adeguata, come richiede il regolamento finanziario.

Il rispetto di tali regole e procedure comuni in ambiti quali i criteri di ammissibilità, le attività di rendicontazione, le attività di verifica e controllo, i termini o le modalità di audit dei diversi programmi di finanziamento faciliterà l'accesso ai finanziamenti e contribuirà a ridurre l'onere amministrativo, riducendo al minimo il tempo di cui i potenziali beneficiari hanno bisogno per familiarizzarsi con le istruzioni per presentare domanda e accelerando i tempi della concessione della sovvenzione e dei versamenti.

– ***Un quadro unico per strumenti diversi***

Qualora non sia possibile impiegare soltanto le disposizioni orizzontali del regolamento finanziario, per esempio a causa di differenze tra tipi di beneficiari o modalità di erogazione, è opportuno prevedere una normativa quadro contenente disposizioni comuni complementari relative a diversi strumenti e programmi di finanziamento. Tale normativa quadro contribuirà a rafforzare la coerenza e migliorare il coordinamento tra i diversi settori, permettendo di esprimere le sinergie potenziali. In quest'ottica, la Commissione ha proposto:

- di riunire le tre principali fonti di finanziamento per la ricerca e l'innovazione e lo sviluppo tecnologico (l'attuale settimo programma quadro, la componente "innovazione" dell'attuale programma per la competitività e l'innovazione e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET)) in un unico **quadro strategico comune per la ricerca e l'innovazione** all'interno del programma quadro Orizzonte 2020, al quale si applicheranno disposizioni comuni di partecipazione e divulgazione;
- di istituire il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), uno strumento UE unico per gli investimenti infrastrutturali prioritari che prevede lo stesso pacchetto di disposizioni per il finanziamento di progetti nell'ambito dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni;

- di adottare disposizioni comuni che disciplinino l'approccio alla programmazione e al coordinamento strategici (tra cui un **unico quadro strategico comune** (*Common Strategic Framework*, CSF), i criteri di ammissibilità, il funzionamento degli strumenti finanziari, le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e numerosi altri settori di attività del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo di coesione, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del futuro Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP);
- di istituire uno **strumento comune** per il Fondo Asilo e migrazione e per tutte le componenti del Fondo per la sicurezza interna, che definisca i principi di assistenza e di programmazione, il sistema di rendicontazione, le norme di gestione e controllo finanziari e le disposizioni relative a verifiche e valutazione applicabili ad entrambi i fondi;
- di prevedere uno **strumento orizzontale** che stabilisca le disposizioni e le procedure comuni per l'attuazione degli strumenti dell'Unione in materia di azione esterna.

Nell'ambito di queste proposte, alle parti interessate e ai beneficiari del sostegno UE viene offerto un insieme coerente di programmi complementari che permettono una "specializzazione intelligente", piuttosto che obbligarli ad orientarsi tra una moltitudine di proposte - che in parte si sovrappongono - e di norme diverse. Una maggiore armonizzazione dei criteri di ammissibilità e dei meccanismi di coordinamento rappresenterà un passo importante verso la realizzazione più integrata delle politiche dell'UE sul campo.

– *Integrazione*

L'integrazione delle priorità (per esempio, l'efficienza delle risorse, i cambiamenti climatici, l'ambiente, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, l'efficienza energetica, le PMI, ecc.) in programmi diversi rappresenta un approccio efficace, basato sull'assunto che la stessa azione può e dovrebbe perseguire contemporaneamente obiettivi complementari. L'integrazione promuoverà sinergie nell'impiego dei fondi destinati a diverse priorità, determinerà una maggiore coerenza e contribuirà alla semplificazione e all'efficienza della spesa. Ciò permetterà che la supremazia degli obiettivi strategici in settori quali l'azione per il clima, l'ambiente e l'energia sia sottoposta ad una ridefinizione delle priorità all'interno delle politiche dell'Unione. Ad esempio, per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, le **azioni di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ad essi** saranno integrate in tutti i principali programmi UE relativi a coesione, politica energetica, trasporti, ricerca e innovazione, agricoltura (introducendo la dimensione ecologica nei pagamenti diretti agli agricoltori) e sviluppo rurale. Il controllo delle spese legate ai cambiamenti climatici sarà integrato nella metodologia per misurare i risultati ottenuti dai programmi UE. Inoltre, le priorità della **politica ambientale** saranno integrate in queste stesse politiche, così come negli strumenti di finanziamento UE del settore marittimo e della **pesca** e nei programmi di aiuti esterni. Un'attenta verifica dei risultati garantirà che lo sforzo dell'integrazione nei vari programmi di spesa sia efficace.

3.3. Concentrarsi su obiettivi prioritari e indicatori chiari

La valutazione dei progressi e dell'impatto delle politiche dell'UE è un'operazione di per sé complessa, ma indispensabile per garantire la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE, la trasparenza e la responsabilità. Mentre la programmazione, la verifica e la valutazione fanno parte integrante della gestione del bilancio dell'UE, la valutazione dell'impatto degli interventi dell'UE continua ad essere un problema tanto a livello nazionale che dell'UE. La Commissione ha proposto pertanto una serie di misure volte a facilitare tale compito a tutti i livelli.

Nelle sue proposte, la Commissione ha definito obiettivi prioritari chiari a due livelli:

- obiettivi generali, che descrivono il contributo del programma agli obiettivi prioritari dell'UE definiti nella strategia Europa 2020, e
- un numero ridotto di obiettivi specifici che danno chiarezza ed incisività agli interventi e che conferiscono una maggiore trasparenza in termini di risultati da raggiungere e di benefici concreti per i cittadini europei.

Dovendo fare i conti con risorse scarse, è necessario scegliere in modo responsabile un numero limitato di priorità politiche in cui l'UE può apportare un effettivo valore aggiunto. La formulazione di obiettivi prioritari chiari contribuisce quindi a concentrare le risorse su quei settori prioritari in cui i fondi dell'Unione possono effettivamente tradursi in vantaggi concreti per i cittadini europei⁸, evitando sovrapposizioni tra i programmi dell'Unione e le azioni realizzate dagli Stati membri. Programmi quali Orizzonte 2020 o lo Strumento per collegare l'Europa mirano a fornire chiari vantaggi a livello europeo nell'ambito della ricerca e innovazione e a livello delle infrastrutture europee essenziali che non rientrano in programmi nazionali e che rivestono un'importanza cruciale per la competitività e il potenziale di crescita dell'Europa.

3.4. Adottare le decisioni utilizzando strumenti semplificati

Il processo di semplificazione può essere migliorato utilizzando strumenti flessibili e facilmente adattabili, come gli atti delegati e gli atti di esecuzione, e garantendo al contempo la certezza del diritto per tutte le parti interessate.

Conformemente all'equilibrio istituzionale introdotto dal trattato di Lisbona⁹, la Commissione è pertanto autorizzata ad adottare **atti delegati** che completano o modificano elementi non essenziali dell'atto legislativo che istituisce le norme essenziali dei programmi di spesa e gli **atti di esecuzione** necessari per la loro attuazione, ad esempio per l'adozione di programmi di lavoro annuali o di decisioni di finanziamento. Questi strumenti giuridici permettono alla Commissione di

⁸ Per garantire che tali priorità politiche siano comunicate efficacemente e che i benefici derivanti dall'azione dell'UE siano resi noti ai cittadini, la Commissione attuerà una strategia di comunicazione aziendale, sfruttando le sinergie esistenti tra le varie attività di comunicazione della Commissione. (COM (2011) 500final, parte II, pag. 8)

⁹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16.2.2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

adeguare più facilmente ai cambiamenti l'attuazione dei programmi e di reagire più prontamente alle esigenze dei beneficiari, senza incidere sugli elementi essenziali dell'atto legislativo e rispettando il potere di sospensione degli Stati membri e del Parlamento europeo.

La Commissione ha inoltre razionalizzato gli strumenti, scegliendo di agire tramite un regolamento e non tramite una decisione. I regolamenti prevedono in effetti regole uniformi in tutta l'Unione, garantendo lo stesso livello di diritti e di obblighi per i beneficiari.

4. PROCEDURE E MECCANISMI DI ATTUAZIONE SEMPLIFICATI

4.1. Criteri chiari e coerenti in materia di ammissibilità dei costi

La semplificazione dei criteri di ammissibilità dei costi implica un impegno concertato tanto a livello del regolamento finanziario, introducendo disposizioni meglio adeguate alle pratiche contabili abituali utilizzate dai beneficiari quanto a livello dei programmi di spesa, garantendo la coerenza con il regolamento finanziario e sfruttando appieno le misure che questo prevede.

Per quanto riguarda il **regolamento finanziario**, è stata data priorità alla stabilità e al rispetto dei principi di base relativi ai finanziamenti dell'Unione, in particolare il principio della sana gestione finanziaria, tenendo allo stesso tempo maggiormente conto dei punti di vista dei beneficiari.

Nei casi in cui i benefici finanziari potrebbero risultare inferiori agli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, la Commissione propone di introdurre misure correttive. Ad esempio, gli interessi generati dai prefinanziamenti versati sui conti bancari dei beneficiari non sarebbero di norma più dovuti all'Unione. Grazie a questa misura, i beneficiari non saranno tenuti ad aprire e gestire conti bancari fruttiferi separati per gestire i fondi UE. La Commissione propone inoltre di consentire ai beneficiari di raggiungere più facilmente i beneficiari finali (ad esempio, ricercatori, rifugiati o organizzazioni non governative locali) tramite erogazione di sovvenzioni derivate, laddove questo sia lo scopo principale dell'azione, ad esempio per le azioni di mobilità transnazionale, in linea con gli obiettivi dichiarati dei programmi dell'Unione.

Inoltre, il nuovo regolamento finanziario prevede misure che agevoleranno la partecipazione ai programmi dell'Unione delle reti, delle associazioni o di altre imprese comuni, che in alcuni casi rappresentano la maggior parte della popolazione destinataria. Questo è il caso, ad esempio, dei poli dei settori dei trasporti o dell'innovazione, dove le spese sostenute dai soggetti collegati saranno considerate ammissibili al rimborso senza imporre ai membri dei poli tutti gli obblighi a carico di un beneficiario.

Per questo motivo la Commissione, nel presentare le sue proposte, ha rivolto un'attenzione particolare alla coerenza e all'armonizzazione, assicurandosi che le disposizioni specifiche siano introdotte nelle proposte dei nuovi programmi soltanto nei casi in cui esse fossero già applicabili (ad esempio, l'ammissibilità dei contributi in natura nell'ambito di programmi di ricerca) e opportunamente giustificate dalla

natura delle azioni o dai destinatari del programma. Le disposizioni che creavano obblighi e oneri amministrativi sproporzionati per i beneficiari, quali le norme specifiche di attuazione degli appalti aggiudicati nell'ambito del programma di apprendimento permanente, sono state abbandonate.

Nei settori in cui esistono già disposizioni specifiche, la Commissione ha proposto criteri di ammissibilità più chiari, più semplici e più coerenti, come nei casi delle norme comuni per i fondi del QCS e delle norme di partecipazione nel settore della ricerca e innovazione. È stata prestata particolare attenzione alla possibilità di mantenere i sistemi attuali e di migliorare la certezza giuridica, ma anche di migliorare l'armonizzazione con i regimi in vigore a livello UE e nazionale.

4.2. Sovvenzioni più semplici

La Commissione propone di basarsi sull'esperienza acquisita negli ultimi anni utilizzando sovvenzioni semplificate, quali gli importi forfettari, le tabelle standard di costi unitari e i finanziamenti a tasso fisso, e di sviluppare ulteriormente questi regimi di finanziamento, che possono effettivamente ridurre in misura considerevole gli oneri amministrativi a carico di tutte le parti interessate. In caso di impiego dei tassi forfettari, per esempio, gli obblighi di rendicontazione finanziaria diminuiscono, mentre nel caso di ricorso a tabelle standard di costi unitari o somme forfettarie, la relazione finanziaria viene sostituita da una comunicazione sulle realizzazioni e sui risultati. Ciò dovrebbe consentire ai beneficiari di concentrarsi sulla corretta attuazione dell'azione. Al fine di estendere l'uso di queste forme semplificate di finanziamento:

- le disposizioni che presentano forti effetti disincentivanti, come il massimale di 25 000 EUR per il valore unitario delle somme forfettarie o l'obbligo di fissare gli importi e di aggiornarli ogni due anni con decisione della Commissione, sono state eliminate dal regolamento finanziario. Si propone ora che la Commissione decida soltanto il ricorso a tali forme semplificate di finanziamento e il metodo di calcolo e non gli importi effettivi. Non è necessaria una decisione preliminare della Commissione per sovvenzioni di importo limitato e a basso rischio, che rientrano nelle competenze decisionali dell'ordinatore delegato.
- La Commissione sta inoltre proponendo l'introduzione di un tipo alternativo di **approccio su misura "beneficiario per beneficiario"** che permette un calcolo semplificato dei costi sulla base dei dati storici del singolo beneficiario, invece di utilizzare dati statistici relativi al tipo di azione o a grandi categorie di beneficiari. Tale approccio, che per la Commissione può comportare un aumento dei dati da trattare, dovrebbe però semplificare notevolmente le procedure a carico dei beneficiari e risultare più adeguato alle peculiarità dei singoli progetti. Il metodo è già stato sperimentato con successo presso gli organismi di normalizzazione, per i quali il processo di semplificazione si è spinto ancora più avanti, con l'adozione di un principio generale che prevede di

versare sovvenzioni sotto forma di somme forfettarie se risultano soddisfatti determinati obiettivi di rendimento¹⁰.

- I **premi** dovrebbero essere trattati nell'ambito di un titolo distinto del nuovo regolamento finanziario, considerato che rappresentano la forma più spinta di gestione semplificata dei fondi dell'Unione, basata esclusivamente sui risultati e non sul controllo delle risorse.
- Il regolamento finanziario rivisto consentirà inoltre ai beneficiari di dichiarare i costi conformemente alle proprie **pratiche abituali in materia di contabilità dei costi**, rispettando alcune condizioni minime, che dovrebbero essere compatibili con la maggior parte di tali pratiche¹¹, in linea con l'accettazione dei costi medi del personale già prevista nell'ambito dei precedenti programmi quadro di ricerca.

La Commissione si è impegnata a offrire **procedure più agili** per garantire che i soggetti ad alto valore aggiunto per le politiche dell'Unione che dispongono però di risorse amministrative o capacità finanziarie limitate non si scoraggino, evitando di presentare domanda di finanziamento dell'Unione. A tal fine, è necessario ridurre le lungaggini burocratiche non solo durante l'attuazione delle sovvenzioni, ma anche nella fase degli inviti a presentare proposte. La Commissione intende pertanto ridurre al minimo il numero di documenti giustificativi necessari per dimostrare che il richiedente non si trova in una situazione di esclusione o, nel caso delle sovvenzioni di valore modesto, che esso rispetta i criteri della Commissione relativi a status giuridico e capacità operativa e finanziaria. Inoltre, le garanzie di prefinanziamento, che sono molto costose da ottenere e gestire, sarebbero richieste solo in caso di rischio elevato. Tali misure ridurrebbero, talvolta in notevole misura, gli oneri amministrativi dei richiedenti, come previsto nel caso dell'estensione del fondo di garanzia, nell'ambito del programma Orizzonte 2020, che rende inutili le garanzie di prefinanziamento.

Analogamente, il requisito di ridurre progressivamente il numero delle sovvenzioni operative e delle norme sull'assenza di profitto verrebbe modificato in modo da rendere più attraenti i finanziamenti dell'Unione, pur continuando a garantire una sana gestione finanziaria.

Di tali misure di semplificazione si terrà conto nei programmi di spesa proposti, che faranno semplicemente riferimento alle disposizioni generali del regolamento finanziario. Disposizioni analoghe sono state specificamente incorporate nelle norme comuni per i fondi QCS, mentre le disposizioni generali applicabili alla politica di coesione prevedono un piano d'azione congiunto che costituisce un'estensione dell'attuale sistema di costi semplificato e uno strumento orientato ai risultati.

¹⁰ Cfr. articolo 13, paragrafo 4, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla normalizzazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE e 2009/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2011)315 definitivo).

¹¹ I beneficiari ricorrenti che desiderino assicurarsi che le loro pratiche contabili rispettano le condizioni fissate dalla Commissione e che gli importi così dichiarati non rischiano di essere contestati in fase di controlli ex post possono chiedere, a titolo facoltativo, l'approvazione del metodo che intendono utilizzare.

Tuttavia, per risultare efficaci sul campo ed adatte ai bisogni delle amministrazioni, dei partner incaricati dell'attuazione e dei beneficiari, alcune misure di semplificazione necessiteranno di ulteriori iniziative che spetterà alla Commissione o agli Stati membri adottare, ad esempio quando l'impiego di metodi di costo semplificati non è obbligatorio, ma facoltativo.

4.3. Razionalizzazione delle procedure di appalto

La proposta della Commissione relativa al regolamento finanziario riduce gli oneri amministrativi a carico dei partecipanti ad una gara d'appalto da due punti di vista.

In primo luogo, l'obbligo di presentare prove documentali, per esempio lo stato patrimoniale, può venire meno se tali documenti sono stati già trasmessi nel quadro di un'altra procedura di appalto.

In secondo luogo, le garanzie sul prefinanziamento non saranno più richieste al di sopra di una determinata soglia, anche se sarà necessaria una valutazione dei rischi. Questa modifica si giustifica in particolare con le difficoltà che incontrano le PMI ad ottenere le garanzie bancarie. Le banche richiedono infatti spesso alle PMI di depositare un importo equivalente in contanti su un conto bloccato, una situazione che limita l'utilità del prefinanziamento, il cui scopo è fornire all'aggiudicatario un fondo di tesoreria in aggiunta alle attività correnti, per aiutarlo ad avviare l'attuazione del contratto. La Commissione ritiene che grazie a questa misura i beneficiari dovranno fornire minori garanzie, mentre i rischi saranno sufficientemente contenuti per garantire una sana gestione finanziaria.

4.4. Evoluzione verso l'e-governance

Il regolamento finanziario autorizza già espressamente la presentazione per via elettronica delle proposte di sovvenzione. Alcuni atti di base vanno ancora più avanti verso lo scambio sistematico di dati elettronici. Le proposte in materia di politica di coesione, in particolare, prevedono l'obbligo della gestione e dello scambio di dati elettronici tra l'amministrazione e i beneficiari¹², che consentirà di alleggerire l'onere amministrativo dei beneficiari, in quanto permette di presentare tutta la documentazione necessaria una sola volta.

La proposta della Commissione per il programma Orizzonte 2020 prevede anche la possibilità di scambiare i documenti, comprese le relazioni, e di sottoscrivere gli accordi di sovvenzione attraverso un unico sistema elettronico protetto fornito dalla Commissione.

Per quanto concerne gli appalti pubblici, la proposta di nuova direttiva sulla modernizzazione prevede una riduzione degli attuali requisiti di legge relativi alla presentazione elettronica delle offerte (firma elettronica). Tale possibilità potrebbe

¹² Cfr. articolo 112, paragrafo 3, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, COM(2011) 615 definitivo.

semplificare notevolmente lo sviluppo di un sistema elettronico di presentazione delle offerte per le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri, ben al di là dell'attuale sistema degli avvisi elettronici (*e-notices*) e della pubblicazione online dei documenti di gara.

4.5. Controlli più proporzionati e con un buon rapporto costi-benefici

La sana gestione finanziaria impone che la strategia di controllo basata sugli elementi semplificati descritti sopra permetta di ottenere **controlli più efficaci, economici ed efficienti**. La combinazione degli strumenti forniti dalla nuova normativa, unita a una strategia di controllo concentrata sugli ambiti a più alto rischio, dovrebbe fornire al contribuente europeo sufficienti garanzie, consentendo nel contempo ai beneficiari di concentrarsi sugli obiettivi strategici.

In particolare, le più ampie possibilità offerte dal regolamento finanziario rivisto hanno permesso alla Commissione di presentare proposte più adatte alle esigenze dei beneficiari e delle altre parti interessate, garantendo che i fondi dell'UE siano versati secondo modalità chiare, comprensibili e di semplice applicazione. Una delle conseguenze di tale impostazione è che i controlli risulteranno probabilmente più proporzionati e con un miglior rapporto costi-benefici, come dimostrano gli esempi seguenti:

- nell'ambito della politica agricola comune, il regime proposto a favore dei piccoli agricoltori (*Small Farmer's Scheme*) solleverebbe una percentuale significativa di beneficiari (fino al 30%) dagli oneri amministrativi rappresentati da tutta una serie di requisiti dettagliati, senza però aumentare il rischio finanziario per l'Unione. La riforma proposta prevede inoltre che il numero di controlli in loco possa essere ridotto a condizione che il sistema di controllo dello Stato membro interessi funzioni adeguatamente e che il tasso di errore a livello dei beneficiari sia sufficientemente basso. Per quanto riguarda la politica di coesione, le operazioni di importo inferiore a 100 000 EUR possono essere sottoposte ad audit una sola volta prima della chiusura modulata. Altre operazioni possono essere sottoposte ad audit soltanto una volta all'anno, tranne che in caso di un rischio specifico di irregolarità e frodi. Gli organismi di controllo potranno ridurre i loro interventi di audit se i sistemi sono solidi ed affidabili; a sua volta, la Commissione può decidere di limitare i propri esercizi di audit se può fare affidamento sull'organismo di audit;
- sono state previste disposizioni specifiche per alleggerire l'onere derivante dagli audit e dai controlli per i beneficiari più piccoli e per le operazioni di scarsa entità nel quadro della politica di coesione, in particolare introducendo restrizioni sugli audit ripetitivi e, per quanto riguarda i controlli, un'impostazione basata sui rischi che tiene conto del volume dei finanziamenti UE in causa;
- il programma Orizzonte 2020, che incorpora gli approcci summenzionati, offrirebbe in particolare ai beneficiari la possibilità di utilizzare le rispettive pratiche contabili abituali, rispettando alcune condizioni minime, che dovrebbero risultare compatibili con la maggior parte di tali pratiche, riducendo quindi in misura significativa la proporzione degli oneri amministrativi collegati alla presentazione delle domande di rimborso.

Per garantire che la semplificazione non comporti un aumento del rischio di errore, la Commissione ha tenuto conto non soltanto della necessità di proporre misure che garantiscano un equilibrio tra costi e benefici dei controlli ma anche del livello prevedibile di non conformità ai requisiti normativi, come ha suggerito la Corte dei conti nel suo parere n. 1/2010. In particolare, la Commissione ha adottato le misure necessarie per affrontare i problemi individuati dalla Corte, vale a dire: miglioramento della struttura dei meccanismi di finanziamento per rafforzare i meccanismi di gestione e di controllo, semplificazione dei regimi di sovvenzione e contemporanea realizzazione degli obiettivi strategici e definizione di valori di riferimento adeguati per valutare la gestione dei rischi che tengano conto dei costi e dei benefici dei controlli.

Questi elementi dovrebbero consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di valutare le conseguenze probabili delle loro scelte normative relative a questi parametri e, successivamente, consentire alla Commissione di adeguare meglio i propri sistemi di controllo ai rischi individuati. Si prevede che la semplificazione ridurrà le probabilità di compiere errori dovuti a confusione o fraintendimenti sui criteri di ammissibilità o i metodi contabili, come è spesso successo in passato.

5. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

L'approccio che prevede la semplificazione e l'impiego mirato dei fondi dell'UE è necessario, oltre che efficace, per far progredire la strategia Europa 2020 e utilizzare il bilancio dell'UE come strumento per realizzare politiche che favoriscano la crescita e l'occupazione. Nell'elaborazione delle proposte relative ai nuovi programmi per il periodo 2014-2020, la Commissione ha tenuto conto della necessità di stabilire chiare priorità, di fornire un valore aggiunto, di ridurre l'onere amministrativo e di garantire un'elevata qualità della spesa. Essa ha considerato tali necessità con grande serietà, in quanto corrispondono alle principali preoccupazioni espresse da cittadini ed imprese, in un contesto di crescente pressione sulla spesa pubblica. Questo approccio dovrebbe consentire di sfruttare appieno le possibilità offerte dai finanziamenti dell'UE e migliorare l'efficacia dei programmi di spesa. Le informazioni dettagliate sulle misure proposte sono indicate nelle schede politiche allegate.

Nei prossimi mesi, i due rami dell'autorità legislativa, il Parlamento europeo e il Consiglio, avvieranno i negoziati interistituzionali sulle proposte della Commissione, aprendo la strada che porterà all'adozione degli atti legislativi. **Nell'arco dell'intero iter legislativo, l'obiettivo della semplificazione deve restare un principio guida, e deve essere ricercato il giusto equilibrio tra gli obiettivi politici, le modalità di realizzazione e i costi della gestione e dei controlli, senza aumentare il rischio di errore.**

Per ottenere una significativa semplificazione dell'utilizzo dei finanziamenti dell'UE devono risultare soddisfatte simultaneamente due condizioni:

- è necessario che tutte le istituzioni dell'UE uniscano le forze e si impegnino in tempo utile in un'ambiziosa revisione delle disposizioni orizzontali del regolamento finanziario e delle disposizioni settoriali. Tenuto conto dell'importanza e del numero di proposte legislative, è opportuno provvedere a garantire il necessario coordinamento tra le istituzioni dell'UE;

- inoltre, l'impegno profuso a livello UE per progredire verso la semplificazione non potrà essere pienamente efficace se non sarà accompagnato da un impegno parallelo a livello nazionale e subnazionale, in particolare per i settori politici oggetto di gestione condivisa. L'esperienza dimostra che le norme nazionali di attuazione consentono spesso ampi margini di semplificazione. La Commissione ha già proposto che gli Stati membri provvedano ad inserire nei loro contratti di partenariato nell'ambito delle politiche relative a coesione, sviluppo rurale e affari marittimi e pesca una sintesi delle azioni previste a livello nazionale per conseguire una riduzione dell'onere amministrativo a carico dei beneficiari. Tale misura dovrebbe essere sostenuta ed eventualmente estesa anche ad altri settori politici.

La semplificazione è pertanto una sfida comune, oltre che una responsabilità condivisa, delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. La Commissione è pronta ad approvare altre misure non comprese nelle sue proposte, a condizione che sia tutelata la sana gestione finanziaria.

La Commissione intende pertanto:

- **difendere rigorosamente, lungo tutto il processo legislativo, le proposte di semplificazione illustrate nella presente comunicazione;**
- **controllare regolarmente i progressi compiuti nella realizzazione del programma di semplificazione, utilizzando un apposito quadro di valutazione che riprende le misure di semplificazione proposte dalla Commissione e quelle proposte dall'autorità legislativa. Il quadro evidenzierà le misure non approvate dall'autorità legislativa e valuterà l'onere amministrativo supplementare per i beneficiari generato dalle nuove misure che potranno essere introdotte negli atti giuridici. Il quadro di valutazione verrà periodicamente messo a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio. La versione aggiornata del quadro di valutazione, comprendente gli atti giuridici che saranno stati adottati dai legislatori, sarà comunicata alle istituzioni europee, ai parlamenti nazionali e ai cittadini;**
- **prendere i provvedimenti necessari, assieme agli Stati membri, per valutare l'incidenza effettiva delle misure dopo l'adozione delle normative.**

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare misure concrete di semplificazione nel contesto del QFP e conta sul sostegno delle due istituzioni e degli Stati membri per vedere realizzati i propri sforzi in tal senso.

Allegati

1. Elenco delle proposte
2. Elementi di semplificazione del regolamento finanziario
3. Elenco delle misure di semplificazione, per ambito politico.