



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.4.2010
COM(2010)187 definitivo

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

SEMPLIFICARE L'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI QUADRO DI RICERCA

INDICE

1. Introduzione**Error! Bookmark not defined.**
2. Misure di semplificazione sono già in atto ma**Error! Bookmark not defined.**
3. Ulteriori possibilità di semplificazione delle norme e procedure**Error! Bookmark not defined.**
- 3.1. Direttrice 1: razionalizzare la gestione delle proposte e delle sovvenzioni nell'ambito delle norme esistenti.....**Error! Bookmark not defined.**
- 3.2. Direttrice 2: adeguare le norme nell'ambito del sistema attuale basato sui costi **Error! Bookmark not defined.**
- 3.3. Direttrice 3: passare da un finanziamento basato sui costi a uno basato sui risultati**Error! Bookmark not defined.**
4. Rivedere il quadro dei finanziamenti UE alla ricerca e all'innovazione**Error! Bookmark not defined.**
5. I prossimi passi.....**Error! Bookmark not defined.**
6. Conclusioni**Error! Bookmark not defined.**

1. INTRODUZIONE

La ricerca e l'innovazione sono elementi centrali dell'iniziativa della Commissione "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"¹. Dopo l'approvazione, da parte del Consiglio europeo di primavera, degli elementi principali della strategia, sono in corso azioni per concretizzare le iniziative faro di Europa 2020. Un "Piano europeo per la ricerca e l'innovazione", l'iniziativa faro "Unione dell'innovazione", definirà priorità e orientamenti per migliorare le condizioni quadro per la ricerca in Europa e le sue capacità in termini di creatività e di innovazione. Per centrare questi obiettivi oggi più che mai sono necessari i partenariati data l'accesa competizione a livello mondiale per acquisire conoscenze e tradurle in prodotti, processi e servizi innovativi che creino posti di lavoro e alimentino la crescita. Per garantirne il massimo impatto, tali iniziative di portata europea dovrebbero esercitare una forte attrazione ed essere accessibili ai migliori ricercatori di ogni parte del mondo, alle imprese e agli imprenditori europei, alle università e ad altri soggetti attivi nella ricerca e nell'innovazione.

Precondizione per garantire l'attrattiva e l'accessibilità sono la chiarezza degli obiettivi e degli strumenti, l'orientamento ai partecipanti delle iniziative e della loro attuazione, la coerenza e la stabilità delle regole e delle condizioni e la snellezza e rapidità delle procedure e dei processi amministrativi, dall'applicazione alle comunicazioni e all'audit.

La presente comunicazione fa il punto sulla situazione in questo ambito prendendo in esame la principale iniziativa europea di finanziamento della ricerca e dello sviluppo tecnologico, il Settimo programma quadro (7° PQ). In materia di semplificazione molto è stato fatto e molto continua a essere fatto grazie alle discussioni in seno al Consiglio e al Parlamento europeo, alla revisione indipendente delle strutture e dei meccanismi del CER² e alla recente consultazione pubblica delle parti interessate³. Sono presentate inoltre ulteriori misure concrete di semplificazione destinate a un'immediata applicazione nell'ambito dell'attuale quadro giuridico.

Ma cosa si potrebbe fare di più e di diverso in vista dell'imminente iniziativa "Unione dell'innovazione"? La presente comunicazione fornisce possibili orientamenti per una semplificazione più radicale, che potrebbero tradursi successivamente in azioni concrete, sia all'interno del quadro attuale sia in forma di nuove proposte legislative. Alcuni di questi orientamenti, tuttavia, richiederebbero un nuovo equilibrio politico in materia di fiducia e responsabilità e potrebbero con ogni probabilità essere estesi ad altri interventi europei di finanziamento nel campo della ricerca e dell'innovazione, quali il programma per la competitività e l'innovazione (CIP) e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET). Il fatto di presentare tali orientamenti in questa fase è finalizzato a facilitare il dibattito interistituzionale nell'ambito delle imminenti proposte dell'iniziativa "Unione dell'innovazione".

¹ COM(2010) 2020 del 3.3.2010.

² Relazione di un gruppo di esperti indipendenti per la revisione delle strutture e dei meccanismi del CER; 23 luglio 2009 e comunicazione della Commissione COM (2009) 552 del 22.10.2009.

³ Consultazione relativa a idee per l'applicazione dei programmi quadro di R&S della UE, 24.7.-30.9.2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm; Consultazione sulla revisione del regolamento finanziario, 19.10.-18.12.2009 http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

La semplificazione rappresenta inoltre uno degli obiettivi principali della imminente proposta della Commissione sulla revisione del regolamento finanziario. La Commissione intende cogliere tale opportunità per rivedere i meccanismi di esecuzione del bilancio e fissare norme finanziarie per il prossimo quadro di bilancio. Poiché il regolamento finanziario stabilisce il quadro generale per l'esecuzione del bilancio UE, compresa la spesa per la ricerca, una sua positiva revisione consentirebbe di progredire ulteriormente nella semplificazione nell'ambito della ricerca, grazie anche a una sua trasposizione nella legislazione settoriale in materia di R&S. La semplificazione sarà pertanto uno degli elementi chiave nella preparazione dei futuri programmi quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (8° PQ).

2. MISURE DI SEMPLIFICAZIONE SONO GIÀ IN ATTO MA ...

Rispetto ai programmi che lo avevano preceduto, il 7° PQ presentava una serie di misure di semplificazione che hanno avuto ampi riconoscimenti. Alcune figuravano già nella base giuridica del 7° PQ⁴ mentre altre si sono concretizzate grazie allo sforzo continuo della Commissione per migliorare norme e processi di attuazione. Tra le realizzazioni del 7° PQ in questo ambito si possono citare:

- una notevole riduzione dei controlli ex ante e misure di salvaguardia per i partecipanti finanziariamente più deboli, allo scopo di facilitare la partecipazione delle PMI e delle start-up del settore dell'alta tecnologia. L'80% dei partecipanti al 7° PQ è stato esentato dal controllo ex ante della capacità finanziaria;
- una notevole riduzione del numero di certificati sui rendiconti finanziari da allegare alle periodiche richieste di pagamento. Il 75% dei partecipanti al 7° PQ è dispensato dal fornire tali certificati;
- l'introduzione di uno strumento unico di registrazione che ha permesso di evitare richieste ripetute delle stesse informazioni;
- l'introduzione della possibilità della certificazione ex ante della metodologia contabile per chi aveva già partecipato al programma (attualmente soggetta a restrizioni);
- la razionalizzazione dei requisiti in materia di comunicazione sui progetti;
- il costante miglioramento degli strumenti informatici (e-FP7) per razionalizzare tutte le interazioni;
- il miglioramento dei servizi e dei documenti orientativi per i richiedenti.

Si tratta di misure concrete che hanno già permesso di ridurre i tempi per la concessione delle sovvenzioni e degli oneri amministrativi per la gestione dei progetti. Tuttavia le risposte ottenute nelle consultazioni con le parti interessate dimostrano che l'accesso ai programmi e alla preparazione delle proposte sono tuttora troppo complessi, in particolare per i nuovi partecipanti, che gli adempimenti amministrativi per la gestione e la contabilità dei progetti sono percepiti come troppo onerosi e che i tempi per ricevere le sovvenzioni e i pagamenti sono tuttora troppo lunghi. Inoltre i tassi di errore riscontrati negli audit ex-post, in particolare per quanto riguarda i costi indiretti e per il personale, sono tuttora al di sopra della soglia di

⁴ GU L 412 del 30.12.2006, pag. 1. GU L 391 del 30.12.2006, pag. 1. GU L 400 del 30.12.2006, pag. 1.

rilevanza definita dalla Corte dei conti. Anche questo dato esorta a procedere a un'ulteriore semplificazione delle norme.

3. ULTERIORI POSSIBILITÀ DI SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME E PROCEDURE

Le possibilità di ulteriori semplificazioni, quali presentate di seguito, sono strutturate in tre direttrici principali: la prima riguarda i miglioramenti e le semplificazioni che la Commissione apporterà nell'ambito del presente quadro normativo e regolamentare (breve termine), la seconda prevede una modifica delle norme ma nell'ambito dell'attuale modello basato sui costi e la terza prefigura cambiamenti di più ampia portata mirati all'erogazione di finanziamenti forfettari basati sui risultati.

Per quanto riguarda la prima direttrice, in questa sede sono presentati i miglioramenti pratici dei processi e degli strumenti che la Commissione ha già iniziato ad attuare e che permetteranno di ridurre ulteriormente i tempi di concessione e erogazione delle sovvenzioni.

La seconda direttrice prevede cambiamenti delle norme esistenti per consentire un'accettazione più diffusa delle pratiche contabili correnti (tra cui i costi medi del personale), la riduzione della varietà delle condizioni particolari, una disposizione relativa agli amministratori-titolari delle PMI e una modifica del processo di selezione delle sovvenzioni. Tali opzioni, oltre a consentire un'accelerazione dei processi, contribuirebbero a ridurre i tassi di errore nell'approccio basato sui costi.

La terza direttrice illustra opzioni che dovrebbero aprire la strada a cambiamenti più profondi, introducendo un approccio basato sui risultati che dovrebbe permettere di concentrare i controlli maggiormente sul lato tecnico-scientifico anziché su quello finanziario, riducendo al minimo gli adempimenti amministrativi per la contabilità e la necessità di controlli finanziari ex ante e ex post.

3.1. **Direttrice 1: razionalizzare la gestione delle proposte e delle sovvenzioni nell'ambito delle norme esistenti**

Il 7° PQ è uno dei principali programmi pubblici di finanziamento della ricerca al mondo con un bilancio annuo che aumenta di esercizio in esercizio e che raggiungerà 10 miliardi di euro nel 2013. I fondi sono ripartiti in base al criterio dell'eccellenza nel campo della ricerca; nell'ambito del programma sono inviate fino a 30 000 proposte, sono concesse 6 000 sovvenzioni a circa 36 000 partecipanti e sono erogati 10 000 pagamenti all'anno. E questi risultati devono essere conseguiti garantendo un'adeguata responsabilità. A tal fine la Commissione ha messo a punto – e migliora costantemente – un procedimento complesso che necessita di risorse, strutture di gestione e abilità adeguate. La Commissione, con il sostegno delle agenzie esecutive, mira a garantire un'applicazione adeguata di tale sistema, facendo in modo che ogni quadro regolamentare si traduca in un sistema di gestione delle proposte e delle sovvenzioni il meno possibile oneroso e complesso e il più possibile rapido.

1) **Sostegno agli utenti, orientamento, trasparenza, strumenti e processi informatici**

Documenti di facile comprensione, help desk efficienti, strumenti informatici efficaci e procedimenti ottimizzati possono, potenzialmente, **ridurre di diversi mesi i tempi medi per ricevere le sovvenzioni e i pagamenti**. La Commissione continuerà i suoi sforzi per garantire processi di gestione delle sovvenzioni efficienti e coadiuvati da strumenti informatici di facile uso. Il portale dei partecipanti sarà sviluppato in un'unica piattaforma per tutte le interazioni

con i beneficiari. Entro la fine del 2010 saranno integrati tutti i processi di gestione delle sovvenzioni come pure un sistema per i valutatori esperti. La presentazione e la valutazione delle proposte saranno integrate nel 2011-2012. In parallelo si metterà fine all'utilizzo eccessivo del supporto cartaceo grazie alla sostituzione, laddove possibile, delle firme su carta con le firme elettroniche, cominciando nel 2010 con i rendiconti finanziari. I sistemi informatici garantiranno un sostegno ai processi e un aiuto online. Entro la fine del 2011 saranno disponibili un archivio elettronico in rete e un sistema per rintracciare tutte le fasi della gestione delle proposte e delle sovvenzioni in modo che i partecipanti possano essere aggiornati sullo stato delle loro transazioni e abbiano accesso a tutta la documentazione relativa alle loro sovvenzioni o proposte.

Il nuovo sistema informatico dedicato alla comunicazione consentirà la pubblicazione e la divulgazione automatiche di tutte le relazioni e di tutti i risultati dei progetti per i quali sia ammessa la pubblicazione.

Alcuni dei servizi informatici del programma quadro di ricerca sono utilizzati anche dal programma per la competitività e l'innovazione (CIP). La Commissione intende valutare ulteriormente la possibilità di elaborare strumenti informatici più specifici per i programmi di ricerca, formazione e innovazione.

Per ridurre la difficoltà di accesso ai programmi per i nuovi partecipanti, in particolare le PMI, la Commissione intende migliorare la chiarezza e l'accessibilità dei documenti e dei servizi di orientamento, razionalizzando le guide, sopprimendo i tecnicismi non necessari e utilizzando una terminologia coerente.

2) Applicazione uniforme delle norme

La consultazione delle parti interessate ha rivelato che l'interpretazione e l'applicazione divergenti delle norme e la mancanza di coordinamento nella pianificazione dei controlli da parte dei diversi servizi della Commissione costituiscono un motivo di irritazione per i beneficiari e mettono in dubbio la credibilità della Commissione. Entro i limiti del quadro giuridico applicabile, la Commissione si impegna a garantire che la sua struttura organizzativa consenta un'interpretazione e un'applicazione uniformi delle norme e delle procedure. La Commissione elaborerà inoltre una programmazione coerente dei controlli nel rispetto dell'approccio dell'audit unico.

3) Ottimizzare la struttura e il calendario degli inviti a presentare proposte

I potenziali richiedenti trovano spesso complicato seguire il calendario degli inviti e delle tematiche. Le PMI, in particolare, preferirebbero inviti a presentare proposte con tematiche di più ampia portata o persino inviti aperti con scadenze intermedie, per accorciare i termini dell'eventuale successiva domanda di finanziamento. La Commissione si avvarrà della propria esperienza nella realizzazione di questo tipo di inviti per verificare la possibilità di fare un uso ampio di tale approccio. Concretamente si potrebbe pensare a una presentazione e valutazione in due fasi, laddove ciò possa consentire di ridurre il problema del numero troppo elevato di domande e del carico di lavoro eccessivo per la preparazione delle proposte.

I richiedenti hanno inoltre auspicato di poter disporre di tempi più lunghi per la formazione dei consorzi e la preparazione delle proposte. Se possibile, entro i limiti imposti dai vincoli logistici e di bilancio, la Commissione prolungherà i termini (attualmente di tre mesi) che intercorrono tra la pubblicazione dell'invito e il termine di presentazione delle proposte.

Qualora il termine di tre mesi debba essere mantenuto, la Commissione farà in modo che esso non comprenda i principali periodi di vacanza.

4) Adeguare le dimensioni dei consorzi

Nei futuri programmi di lavoro la Commissione farà in modo di adeguare le indicazioni sulle previste dimensioni dei progetti alle necessità in ambiti specifici, consentendo, se del caso, la formazione di consorzi più piccoli. La gestione più semplice dei consorzi di dimensioni inferiori consente potenzialmente di **ridurre i tempi medi per ricevere le sovvenzioni e i pagamenti**.

5) Un uso più diffuso dei premi

I premi sono previsti dal regolamento finanziario e dalle regole di partecipazione del 7° PQ. Un premio è un riconoscimento dato a seguito di un concorso che, oltre all'aspetto della semplicità amministrativa, presenta il vantaggio di garantire un effetto leva – poiché il premio è concesso soltanto al vincitore, lo sforzo complessivo di ricerca generato dal concorso può tradursi in importi ben superiori a quelli del premio stesso⁵. I premi, inoltre, fissano obiettivi tecnico-scientifici senza specificare il percorso per conseguirli o le discipline scientifiche interessate, incoraggiando così la ricerca di soluzioni non convenzionali e multidisciplinari.

A tal fine la Commissione avvierà un'azione pilota nell'ambito del 7° PQ.

3.2. Direttrice 2: adeguare le norme nell'ambito del sistema attuale basato sui costi

1) Un'accettazione più diffusa delle pratiche contabili correnti

La Commissione ritiene necessario chiarire nelle regole di partecipazione il **concetto di costi effettivi ammissibili** in modo tale che detti costi possano essere considerati ammissibili se sono registrati nei conti del beneficiario in base alle pratiche contabili da lui utilizzate e purché conformi alle norme applicabili in materia di contabilità e audit. Una tale metodologia non impone ai beneficiari di mantenere due sistemi di contabilità diversi, garantisce loro una maggiore certezza del diritto e diminuisce il rischio di errori.

2) Costi medi del personale

In deroga al principio dei costi effettivi, le regole di partecipazione stabiliscono che i costi medi del personale sono considerati ammissibili se non si discostano "significativamente" dai costi effettivi. I criteri di accettabilità sono al momento definiti da una decisione della Commissione del 6 giugno 2009⁶. Il margine di scostamento è stato definito alla luce della soglia di rilevanza degli errori stabilita dalla Corte dei conti europea. Gli attuali criteri di accettabilità possono essere rispettati soltanto da pochi beneficiari⁷ e ciò limita l'auspicato impatto sulla semplificazione derivante dalla certificazione dei costi medi.

⁵ Esempio: Un premio di 10 milioni di USD della fondazione X Prize (<http://www.xprize.org>) sulle astronavi commerciali ha stimolato investimenti privati di R&S per un importo superiore a 100 milioni di USD.

⁶ C(2009) 4705.

⁷ Circa nove organismi su dieci, tra quelli che usano i costi medi del personale come prassi contabile corrente, non soddisfano i criteri attuali. Fino al marzo 2010 la Commissione ha accettato le metodologie certificate per l'uso dei costi medi di solo 12 organismi.

Per questo motivo la Commissione ritiene che sarebbe opportuno ammettere qualsiasi metodologia basata sui costi medi del personale applicata dal beneficiario come prassi contabile corrente, nella misura in cui essa sia basata sugli effettivi costi del personale contabilizzati e sia possibile escludere il doppio finanziamento di costi inseriti in altre categorie di costo. Questa opzione presenta notevoli potenzialità in termini di semplificazione. I beneficiari potrebbero applicare in ogni caso le loro pratiche contabili abituali con l'unica condizione che esse si basino sul costo delle retribuzioni registrato nella contabilità obbligatoria. Questo approccio includerebbe la maggior parte delle metodologie, incluse quelle basate sui "centri di costo". L'adozione di tale approccio consentirebbe di accettare gli scostamenti tra le medie indicate e i costi effettivi, a prescindere dalla portata o dalle motivazioni di tali scostamenti. Per avere maggiori garanzie si potrebbe esigere che la metodologia basata sui costi medi che si intende applicare sia stata accettata nell'ambito dei principali programmi pubblici di ricerca nazionali o sia stata certificata dalle autorità pubbliche nazionali.

La presente proposta è in linea con lo spirito della risoluzione sul disarcico relativa al 2007⁸, in cui il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di rendere il 7° PQ compatibile con le generali pratiche commerciali.

Un ampliamento degli attuali criteri di accettabilità potrebbe aumentare il numero di utenti potenziali, ma anche margini di scostamento ancora più elevati non permetterebbero di coprire pratiche diffuse quali la metodologia basata sui "centri di costo".

3) Limitare la varietà di norme

Come accennato in precedenza, la situazione è complicata inoltre dalla tendenza a utilizzare disposizioni particolari in relazione a un numero crescente di attività (ad es., ricerca, dimostrazione, gestione) e tipologie di partecipanti (ad es., enti di ricerca, università, organizzazioni non profit). Ne consegue che gli atti legislativi, i documenti orientativi, i controlli ex ante, e tutti i relativi sistemi informatici, diventano sempre più complessi e forieri di confusione, imponendo di fornire ulteriori orientamenti ai richiedenti e rallentando ulteriormente le procedure. Per invertire tale tendenza sembra opportuno passare da un **approccio "su misura" a una serie comune di principi di base**, a condizione che anche così possano essere centrati gli obiettivi strategici.

In particolare la Commissione suggerisce due possibilità che permetterebbero di ridurre fortemente la complessità, accorciando potenzialmente **di diverse settimane i tempi medi per ricevere le sovvenzioni e i pagamenti**:

- ridurre il numero di **combinazioni tra tassi di finanziamento, tipologie di organismi e attività**. L'opzione preferita dalla Commissione prevede un unico tasso di rimborso per tutti i tipi di attività e categorie di organismi; un'altra opzione potrebbe essere un tasso di rimborso uniforme per tutte le tipologie di attività, così da mantenere soltanto la differenziazione attuale tra le due principali categorie di organismi;
- ridurre il numero delle **metodologie per determinare i costi indiretti**. l'opzione preferita dalla Commissione, e che presenta le maggiori potenzialità di semplificazione, consisterebbe nella fissazione di un unico importo forfettario per l'imputazione dei costi

⁸ GUL 255 del 26.9.2009, pag. 24.

indiretti per tutti i tipi di organismi e regimi di finanziamento. Questa metodologia contribuirebbe a ridurre il tasso di errore riscontrato negli audit ex post, in quanto l'esperienza insegna che la contabilità dei costi effettivi è generatrice di errori. Per quanto, da un lato, ciò possa ridurre in parte la motivazione delle università a passare alla contabilità analitica, dall'altro darebbe loro la possibilità di organizzare la transizione in base alle esigenze loro e nazionali. Secondo il feedback trasmesso dalle associazioni universitarie, il passaggio alla contabilità analitica richiederà in molti casi tempi superiori a quelli originariamente previsti.

4) Interessi ottenuti sul prefinanziamento

Potenzialità in materia di semplificazione sono offerte inoltre dal trattamento degli **interessi maturati sui prefinanziamenti**. Attualmente i coordinatori dei progetti sono tenuti ad aprire conti bancari che fruttano interessi, successivamente recuperati dalla Commissione. Poiché determinati organismi sono impossibilitati ad aprire conti correnti remunerati, la Commissione è obbligata a stabilire un registro delle eccezioni. Sopprimendo l'obbligo di aprire un conto bancario remunerato verrebbero a cadere anche gli adempimenti amministrativi correlati.

Una semplificazione ancora maggiore potrebbe essere conseguita sopprimendo in tutto o in parte l'obbligo di recuperare gli interessi maturati sul prefinanziamento.

5) Più elementi forfettari nell'approccio attuale basato sui costi

Ampio uso dei rimborsi forfettari viene già praticato nell'ambito del programma "People" e in altri programmi specifici esiste la possibilità di erogare rimborsi forfettari per determinate categorie di costi. Dalla consultazione delle parti interessate è emerso tuttavia che per molti beneficiari l'estensione dei rimborsi forfettari ad altre categorie di costi (ad es., spese di viaggio, tariffari dei costi unitari del personale, ecc.) presenta limitate potenzialità di semplificazione. Una definizione di tariffari dei costi unitari del personale basata sull'analisi statistica risulterebbe estremamente complessa considerando la grande varietà dei costi del personale tra paesi, regioni, settori, industrie ecc. Sono tuttavia presentate le seguenti due eccezioni:

- la registrazione degli orari ai fini della contabilità dei costi del personale è percepita come particolarmente onerosa da alcuni beneficiari. Tale requisito potrebbe essere soppresso soltanto se durante i negoziati per le sovvenzioni fosse stabilita e approvata l'erogazione di **importi forfettari per il personale per beneficiario** basati su una stima ex ante dei costi del personale per beneficiario del progetto;
- per migliorare le condizioni di partecipazione delle **PMI** in cui i **proprietari-amministratori** portano avanti in prima persona gran parte del progetto senza registrare il proprio stipendio nella contabilità, la Commissione intende introdurre un sistema di importi forfettari basato sui tariffari dei costi unitari utilizzati nel programma specifico "People".

Opzioni più ambiziose – basate sul completo abbandono del sistema dei costi effettivi e sull'introduzione di importi forfettari per interi progetti – sono presentate nel capitolo 3.3.

6) Accelerare la selezione dei progetti

In virtù della base giuridica del 7° PQ i comitati composti da rappresentanti degli Stati membri forniscono pareri sulla maggior parte delle decisioni di selezione dei singoli progetti. La Commissione propone di sopprimere questo requisito nei futuri programmi quadro. Grazie a un sistema organico che garantisce un flusso di informazioni a tali comitati in futuro questa fase del processo sarà inutile e ciò consentirà di **ridurre** di diverse settimane i tempi **i tempi di concessione delle sovvenzioni** e di rimuovere adempimenti amministrativi che gravano sia sugli Stati membri sia sui servizi della Commissione.

Per i futuri programmi quadro la Commissione valuterà se, in determinati settori, la sostituzione delle convenzioni di sovvenzione con decisioni della Commissione consenta di accelerare le procedure.

3.3 Direttrice 3: passare da un finanziamento basato sui costi a uno basato sui risultati

Le opzioni illustrate in precedenza già delineano diverse possibilità di semplificazione ma non consentiranno di eliminare gli adempimenti amministrativi relativi alla rendicontazione e agli audit finanziari. Un cambiamento più profondo potrebbe essere realizzato passando da un sistema basato sui costi e centrato sulle voci di spesa ammissibili a un sistema di finanziamento basato sulla **definizione e accettazione preventive dei prodotti/risultati**. In questo ambito rivestono notevole rilevanza alcuni interrogativi sollevati dalla Corte dei conti europea⁹:

- è possibile rimodellare i programmi spostandone il baricentro dalle voci ammissibili di spesa all'accettabilità dei risultati, con progetti basati su una serie di obiettivi concreti e pagamenti legati al conseguimento di risultati?
- nella misura in cui i regimi di spesa continuano a basarsi sulle voci di spesa ammissibili, è possibile semplificare radicalmente la base di calcolo? La UE, ad esempio, potrebbe fare più ampio uso dei pagamenti basati su importi o tassi forfettari in sostituzione del rimborso dei costi effettivi?

La Commissione propone di esplorare le tre opzioni delineate di seguito, che prevedono tutte la fissazione di importi forfettari per ciascun progetto nel suo insieme al fine di sopprimere tutti i controlli sui costi effettivamente sostenuti e spostare gli interventi di controllo dall'ambito finanziario a quello scientifico. I pagamenti forfettari sarebbero costituiti da importi fissi a copertura dei costi complessivi di attuazione di un progetto; in questo modo i beneficiari non sarebbero più obbligati a presentare i giustificativi di spesa, rendendo molto più snello l'audit finanziario dei progetti.

Gli approcci basati sui risultati richiedono un'attenta definizione dei prodotti/risultati a livello dei singoli progetti e un'analisi organica allo scopo di fissare gli importi forfettari sulla base di una stima affidabile dei costi ammissibili necessari per l'attuazione del progetto e di garantire una sana gestione finanziaria, interventi che potrebbero però allungare i tempi di concessione delle sovvenzioni. Inoltre, sarebbe necessario organizzare un monitoraggio tecnico-scientifico rafforzato con la partecipazione di esperti esterni come base per le decisioni di pagamento, la cui attuazione richiederebbe un equilibrio differente delle abilità, un adeguamento dell'approccio di gestione dei progetti adottato dalla Commissione e una cooperazione capillare con gli esperti esterni. Il pagamento delle sovvenzioni sarebbe quindi interamente basato sulla valutazione dei prodotti/risultati.

Per valutare meglio le opportunità e le difficoltà inerenti agli approcci basati sui risultati, la loro applicazione su larga scala dovrebbe essere preceduta da azioni pilota in settori selezionati.

Le tre opzioni suggerite per esplorare gli approcci basati sui risultati sono delineate di seguito:

⁹ Risposta della Corte dei conti europea alla comunicazione della Commissione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa".

1) Importi forfettari per progetto come contributo ai costi del progetto stimati nel corso della valutazione/negoziazione delle sovvenzioni e erogati al raggiungimento dei prodotti/risultati concordati:

nell'ambito di questo approccio la stima ex ante dei costi ammissibili adeguati totali del progetto e la definizione di prodotti/risultati misurabili dovrebbe fare parte del processo di valutazione e negoziazione. Un importo forfettario specifico per progetto dovrebbe essere stabilito sulla base dei costi ammissibili totali stimati e sarebbe erogato (in tutto o in parte) sulla base dell'accettazione dei prodotti/risultati concordati, potendo includere i pagamenti intermedi.

2) La pubblicazione degli inviti a presentare proposte con importi forfettari predefiniti per progetto e la selezione delle proposte che promettano l'ottenimento dei più elevati risultati scientifici in contropartita di tali importi:

in questo caso la valutazione delle proposte includerebbe un criterio di aggiudicazione: le risorse che il consorzio è disposto a investire in proprio in aggiunta al pagamento forfettario. Un siffatto approccio fornirebbe un incentivo a garantire un effetto leva superiore dei fondi EU.

3) Un approccio all'aggiudicazione basato su un elevato grado di fiducia consistente nella distribuzione di importi forfettari predefiniti senza ulteriori controlli da parte della Commissione:

la selezione degli aggiudicatari sarebbe basata in questo caso su un processo altamente competitivo. Dopo la selezione il finanziamento sarebbe erogato in modo forfettario senza ulteriori controlli – di tipo finanziario o scientifico – da parte della Commissione. Si tratta di un approccio che comporta un grado elevato di fiducia ma anche un grado elevato di rischio. Tuttavia l'assenza di controlli da parte della Commissione non significherebbe assenza completa di controlli. Questo approccio farebbe leva sull'autocontrollo e sulle componenti di motivazione e incentivazione proprie della Comunità scientifica. Tuttavia per garantire il funzionamento delle componenti di motivazione e incentivazione, gli aggiudicatari dovrebbero assicurare la massima trasparenza – nei confronti della comunità scientifica e dell'opinione pubblica – sull'utilizzo dei fondi e sui risultati conseguiti. Il rischio di abusi non sarebbe escluso ma eventuali comportamenti scorretti potrebbero compromettere la carriera scientifica degli aggiudicatari. Questo scenario sarebbe più adeguato in settori nei quali funzionano al meglio i meccanismi di incentivazione, ad esempio nell'ambito del Consiglio europeo della ricerca. I vantaggi dell'approccio sono palesi: nessun bisogno di controllo dei costi, adempimenti amministrativi minimi e notevole rapidità.

4. RIVEDERE IL QUADRO DEI FINANZIAMENTI UE ALLA RICERCA E ALL'INNOVAZIONE

La collaborazione nella ricerca transnazionale sostenuta nell'ambito del 7° PQ presenta un livello intrinseco di complessità a causa della diversità dei sistemi giuridici, delle pratiche contabili e delle culture di gestione nazionali.

Il Programma quadro attuale comprende una costellazione di obiettivi, una moltitudine di meccanismi di intervento con norme specifiche, una diversità di tassi di rimborso e condizioni particolari per determinate tipologie di organismi. Globalmente questo approccio diversificato è sinonimo di complessità.

La definizione di una serie comune di principi fondamentali in sostituzione dell'approccio diversificato adottato attualmente comporterebbe una diminuzione e un alleggerimento considerevoli di norme, processi e sistemi informatici. È necessaria tuttavia un'analisi approfondita per valutare in che misura questi obiettivi possano essere conseguiti, consentendo gli approcci "su misura" soltanto quando gli obiettivi strategici lo giustifichino.

Nell'ambito del 7° PQ il numero dei meccanismi di intervento è aumentato di pari passo con la partecipazione della UE a programmi avviati congiuntamente da più Stati membri e con la creazione delle iniziative tecnologiche congiunte (ITC). Poiché le regole di partecipazione del 7° PQ non si applicano a tali meccanismi di intervento, questi ultimi dispongono di proprie regole distinte che tengono conto delle loro esigenze operative specifiche e che possono essere notevolmente diverse dalle regole di partecipazione del 7° PQ.

Nella risoluzione sul discarico relativa al 2007¹⁰ il Parlamento europeo ha richiamato l'attenzione su tale diversità di regole e ha esortato a operare una valutazione dei problemi che ne derivano per i beneficiari, compresa la mancanza di trasparenza.

In questo ambito la Commissione ritiene che una minore complessità del quadro dei finanziamenti UE alla ricerca potrebbe dare notevole impulso alla semplificazione. Nella preparazione dei futuri programmi quadro l'attenzione dovrebbe essere rivolta in particolare ai due aspetti seguenti:

- adeguatezza e necessità dei citati meccanismi di intervento per conseguire gli obiettivi fissati;
- opportunità o necessità di rendere identiche le norme di finanziamento applicabili, o almeno parte di esse.

Per quanto riguarda i partenariati pubblico-privato (PPP), incluse le iniziative tecnologiche congiunte (ITC) e le comunità dell'innovazione dell'Istituto europeo di tecnologia (IET), vi è la necessità di trovare il migliore assetto istituzionale possibile per consentire a tali organismi di conseguire i loro obiettivi in modo efficace ed efficiente (la "casa ideale" per le future iniziative tecnologiche congiunte). In questo senso saranno molto importanti le raccomandazioni contenute nella relazione del Gruppo Sherpa sulle ITC¹¹.

5. I PROSSIMI PASSI

La maggior parte delle opzioni proposte nelle direttrici 2 e 3 richiedono cambiamenti delle normative e saranno pertanto affrontate in sede di revisione triennale del regolamento finanziario nonché, su tale base, nella prossima revisione del quadro regolamentare della politica della ricerca.

Tuttavia, sulla base delle reazioni alla presente comunicazione in relazione alle misure specifiche, la Commissione potrebbe presentare modifiche del 7° PQ dopo la valutazione intermedia dello stesso. Una rapida modifica delle regole del 7° PQ potrebbe essere presa in

¹⁰ GU L 225 del 26.9.2009, pag. 24.

¹¹ "Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research" ("Progettare insieme la "casa ideale" per i partenariati pubblico-privato nella ricerca europea), relazione finale del Gruppo Sherpa sulle ITC, gennaio 2010.

considerazione in particolare per quanto riguarda le regole sui costi medi del personale di cui al capitolo 3.2.

Ogni cambiamento in tal senso delle regole del 7° PQ deve tener conto delle seguenti condizioni essenziali.

Qualsiasi intervento di semplificazione deve generare benefici superiori ai costi della sua attuazione; la stabilità delle regole esistenti è percepita come molto importante da tutti i partecipanti al 7° PQ ed è preferibile rispetto a modifiche che mirino a introdurre regole solo moderatamente più semplici. Le modifiche degli atti che formano la base giuridica impongono di utilizzare la procedura legislativa ordinaria ("codecisione") con un iter di almeno un anno. Ne consegue che i cambiamenti correlati sarebbero applicabili soltanto all'ultima ondata di inviti del 7° PQ e che si dovrebbero gestire due serie parallele di norme, processi e sistemi informatici. Si deve dunque tenere conto della maggiore complessità che una tale scelta comporterebbe per i beneficiari e i servizi della Commissione.

La semplificazione è inoltre strettamente correlata ai parametri di responsabilità che disciplinano l'attuazione della politica di ricerca della UE. La Commissione si affida a una strategia di controllo organica che prevede un numero elevato di controlli in loco sui progetti e il recupero degli importi versati in eccesso per ottenere la ragionevole sicurezza che i pagamenti siano conformi alle regole. La Commissione può ottenere una dichiarazione di affidabilità in tal senso dalla Corte dei conti europea soltanto quando il livello di errore è inferiore al 2%. L'attuazione di tale strategia di controllo ha aumentato notevolmente la percezione della complessità dei requisiti per ottenere i fondi UE per la ricerca e potrebbe scoraggiare i ricercatori e l'industria dal partecipare ai programmi di finanziamento della ricerca della UE. Finché non sia stata realizzata una profonda semplificazione delle norme di finanziamento della ricerca, un'applicazione del rischio di errore tollerabile (Tolerable risk of error - TRE) consentirebbe alla Commissione di rivedere la sua strategia di controllo. Questa opzione mira a garantire un equilibrio adeguato tra controlli e efficacia delle politiche. Nella comunicazione della Commissione (prevista per il maggio 2010) che accompagnerà la proposta di revisione triennale del regolamento finanziario sarà inserita una proposta concreta sul livello del rischio di errore tollerabile da applicare alla spesa per la ricerca. Un'accettazione di tale proposta da parte del Consiglio e del Parlamento europeo consentirebbe alla Commissione di rivedere la sua attuale strategia di controllo, mantenendo al contempo una sana gestione finanziaria. In particolare si potrebbe lavorare sulla portata dei controlli (campo di applicazione dei controlli e successivi adeguamenti) al fine di ridurre gli adempimenti necessari a tal fine. Una siffatta strategia di controllo riveduta potrebbe concentrarsi maggiormente su audit mirati e basati su un'analisi del livello di rischio e su controlli per la prevenzione delle frodi, avvalendosi dell'esperienza in tale campo dei servizi antifrode della Commissione. In tal modo potrebbe essere garantito un solido quadro di affidabilità, mantenendo al contempo deterrenti adeguati contro un uso irregolare dei fondi UE per la ricerca.

Infine, tutte le proposte legislative successive in materia di semplificazione saranno oggetto di un'accurata valutazione del rischio nell'ambito della generale valutazione ex ante dell'impatto e della valutazione sulla permeabilità alle frodi.

6. CONCLUSIONI

La presente comunicazione illustra misure e opzioni per semplificare i finanziamenti UE alla ricerca con l'obiettivo di assicurare che tali finanziamenti si traducano in ricerca della più elevata qualità. A breve la Commissione presenterà una proposta di revisione triennale del regolamento finanziario, traducendo in proposte legislative alcune delle idee di semplificazione illustrate nella presente comunicazione. La relazione intermedia del 7° PQ, attesa per l'ottobre 2010, potrebbe mettere in luce ulteriori potenzialità di semplificazione.

Un'ulteriore semplificazione potrà essere raggiunta soltanto con il pieno impegno e sostegno politico delle altre istituzioni della UE in particolare Consiglio e Parlamento europeo. Dovranno essere raggiunti difficili compromessi per realizzare un migliore equilibrio tra fiducia e controlli e tra assunzione e limitazione dei rischi, assicurando al contempo una sana gestione finanziaria. In tal senso il dibattito sul rischio di errore tollerabile nell'ambito della ricerca costituisce un'opportunità da cogliere.

In tutti i casi la Commissione, nel suo ruolo di garante del denaro dei contribuenti, manterrà adeguate condizioni per garantire una corretta gestione finanziaria, grazie anche a misure di prevenzione delle frodi basate su un'analisi dei rischi e una strategia organiche che tengano conto di tutti gli aspetti. La semplificazione e il rischio di errore tollerabile non dovrebbero compromettere tale prerequisito.

La Commissione invita le altre istituzioni della UE a contribuire al dibattito e a fornire il proprio parere sulle opzioni delineate nella presente comunicazione al fine di definire il futuro dei finanziamenti UE alla ricerca.

I risultati di questo dibattito saranno inclusi nelle proposte della Commissione per l'iniziativa "Unione dell'innovazione" nel quadro della strategia "Europa 2020" e saranno utilizzati per definire i futuri programmi quadro.

Sulla base delle reazioni alla presente comunicazione relativamente alle misure specifiche, la Commissione potrebbe presentare modifiche del 7° PQ dopo la valutazione intermedia dello stesso.