

## III

(Atti preparatori)

## CORTE DEI CONTI

**PARERE N. 6/2012***(presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea)***sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» (2014-2020)**

(2012/C 318/01)

## INDICE

	Paragrafi	Pagina
INTRODUZIONE . . . . .	1-3	2
SINTESI . . . . .	I-XIII	3
OSSERVAZIONI GENERALI . . . . .	4-8	4
OSSERVAZIONI SPECIFICHE . . . . .	9-38	5
Quadro strategico comune . . . . .	9	5
Un insieme coerente di regole di partecipazione . . . . .	10-14	5
Un nuovo modello di finanziamento dei costi . . . . .	15-20	6
Criteri di ammissibilità e finanziamento semplificati . . . . .	21-23	6
La strategia di controllo della Commissione . . . . .	24-32	7
Nuove forme di finanziamento . . . . .	33-35	8
Innovazione . . . . .	36-38	9
ALLEGATO — Obiettivi e priorità alla base delle misure di semplificazione nel «pacchetto normativo» proposto		10

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 179-190 e l'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma dello stesso,

visto il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee <sup>(1)</sup>, modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 1081/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(2)</sup>,

visto il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee <sup>(3)</sup>, come da ultimo modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 478/2007 della Commissione <sup>(4)</sup>,

visto il regolamento (CE) n. 1906/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del settimo programma quadro e per la diffusione dei risultati della ricerca (2007-2013) <sup>(5)</sup>,

visto l'insieme di proposte legislative della Commissione, costituito dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) — Orizzonte 2020 [COM(2011) 809 definitivo], dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole di partecipazione e di diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e di innovazione «Orizzonte 2020» (2014-2020) [COM(2011) 810 definitivo], dalla proposta di decisione del Consiglio che stabilisce il programma specifico recante attuazione del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) — Orizzonte 2020 [COM(2011) 811 definitivo], nonché dalla proposta di regolamento del Consiglio sul programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica (2014-2018) che integra il programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» [COM(2011) 812 definitivo],

vista la richiesta di un parere sulle regole di partecipazione presentata dal Consiglio il 6 gennaio 2012,

vista la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul Programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» [COM(2011) 808 definitivo], corredata dai documenti di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 1427 definitivo e SEC(2011) 1428 definitivo,

vista la decisione della Commissione C(2011) 174 definitivo, del 24 gennaio 2011, «relativa a tre misure di semplificazione dell'attuazione della decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione 2006/970/Euratom del Consiglio e che modifica le decisioni C(2007) 1509 e C(2007) 1625»,

viste le relazioni annuali e speciali della Corte dei conti europea, nonché i suoi pareri n. 1/2006 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole per la partecipazione di imprese, centri di ricerca e università alle azioni nell'ambito del Settimo programma quadro e per la diffusione dei risultati della ricerca (2007-2013) <sup>(6)</sup>, n. 1/2010 «Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: rischi e sfide» <sup>(7)</sup>, n. 6/2010 su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea <sup>(8)</sup> e n. 7/2011 sulla 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 <sup>(9)</sup>,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

## INTRODUZIONE

1. Il predecessore di «Orizzonte 2020», il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (7° PQ), è stato oggetto da più parti di critiche, data la complessità del programma stesso (ad esempio, la varietà di regimi e di strumenti di finanziamento) e delle sue regole di partecipazione (ad esempio, l'incoerenza nell'applicazione delle regole o nell'attuazione delle procedure) <sup>(10)</sup>. Di conseguenza, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno assegnato la più elevata priorità politica alla semplificazione della gestione e dell'attuazione

<sup>(1)</sup> GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU L 311 del 26.11.2010, pag. 9.

<sup>(3)</sup> GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU L 111 del 28.4.2007, pag. 13.

<sup>(5)</sup> GU L 391 del 30.12.2006, pag. 1.

<sup>(6)</sup> GU C 203 del 25.8.2006, pag. 1.

<sup>(7)</sup> <http://eca.europa.eu>

<sup>(8)</sup> GU C 334 del 10.12.2010, pag. 1.

<sup>(9)</sup> GU C 47 del 17.2.2012, pag. 1.

<sup>(10)</sup> Ad esempio, Valutazione intermedia del settimo programma quadro, relazione finale, 12 novembre 2010, pag. 56; Corte dei conti europea, parere n. 1/2006, paragrafi 12 e seguenti, e Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2009, paragrafo 6.7.

dei fondi dell'UE destinati alla ricerca e all'innovazione<sup>(1)</sup>. La Commissione aveva già introdotto misure volte a correggere alcune delle attuali carenze nel corso del ciclo di vita del 7° PQ. Ad esempio, la decisione della Commissione del 24 gennaio 2011 ha permesso, a determinate condizioni, che i beneficiari utilizzino le proprie pratiche contabili all'atto di chiedere il rimborso delle spese sostenute a titolo dei progetti.

2. Lo scopo principale delle regole di partecipazione proposte nel quadro di «Orizzonte 2020»<sup>(2)</sup> è quello di far leva sulle misure di semplificazione già attuate nel 7° PQ. Le «regole» stabiliscono le condizioni riguardanti la selezione dei progetti, la partecipazione delle entità agli stessi, e il finanziamento dei progetti, determinando condizioni di finanziamento quali i tassi di finanziamento e i requisiti di ammissibilità, e la diffusione dei risultati. Questi aspetti non sono importanti unicamente per i beneficiari, ma possono anche avere un impatto sui risultati complessivi del programma quadro «Orizzonte 2020». Ad esempio, la minore attrattiva dovuta alla complessità delle norme accresce il rischio che il programma non consegua il proprio obiettivo generale, che è quello di fornire sostegno alla strategia «Europa 2020».

3. Il parere della Corte segue, per quanto possibile, la struttura della relazione della Commissione riguardante le «regole proposte». Tuttavia, si tiene anche conto del contesto generale del «pacchetto normativo» proposto e, più nello specifico, delle misure di gestione riguardanti la nuova strategia di controllo definita nella proposta per il «regolamento Orizzonte 2020».

## SINTESI

I. La semplificazione è il principale principio trasversale alla base delle misure contenute nelle «regole proposte». In generale, la Corte ritiene che dette misure, se attuate come previsto, contribuiranno in modo significativo ad affrontare le principali sfide cui fa fronte il finanziamento della ricerca da parte dell'Unione europea. Dato che il successo di queste misure dipenderà in primo luogo dalla loro efficace attuazione, a questo riguardo saranno cruciali orientamenti tempestivi, pratici, chiari e non ambigui.

II. «Orizzonte 2020» dovrebbe individuare meccanismi di coordinamento con altre politiche dell'UE, quali la politica di coesione, per accrescere potenzialmente l'effetto moltiplicatore delle risorse dell'UE, accelerare i progressi verso uno Spazio europeo della ricerca unificato e mitigare i potenziali rischi di accumulo di diversi finanziamenti UE per una singola azione.

(1) Cfr. documento 10268/10 del Consiglio dell'Unione europea — conclusioni adottate dal Consiglio «Competitività» nella sessione del 26 maggio 2010, pag. 2; e risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2010 (P7\_TA(2010)0401), punto 7 e seguenti.

(2) L'insieme di proposte per Orizzonte 2020 (di seguito «Orizzonte 2020» o «pacchetto normativo») comprende il regolamento che istituisce il programma Orizzonte 2020 [COM(2011) 809 definitivo], di seguito chiamato «regolamento Orizzonte 2020», la proposta di regolamento che stabilisce le regole di partecipazione e di diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e di innovazione «Orizzonte 2020» (2014-2020), COM(2011) 810 definitivo, di seguito «le regole proposte» o «le regole», nonché la proposta di decisione del Consiglio che stabilisce il programma specifico recante attuazione del programma Orizzonte 2020, COM(2011) 811 definitivo.

III. Introducendo un unico insieme di regole, e permettendo scostamenti solo laddove giustificato da esigenze specifiche, la Commissione rafforzerebbe il passaggio a un insieme coerente di regole di partecipazione. La Corte sottolinea la necessità che le «regole proposte» vengano applicate in modo coerente per tutte le azioni previste nel quadro di «Orizzonte 2020», e in stretto coordinamento tra i vari organismi attuatori. Qualunque eccezione al campo di applicazione delle «regole proposte» dovrebbe essere chiaramente giustificata e ridotta al minimo necessario.

IV. La Corte ritiene che il modello di finanziamento dei costi radicalmente semplificato migliorerà l'affidabilità del modello stesso, farà diminuire i rischi di irregolarità nelle domande di rimborso presentate dai beneficiari, renderà meno complessa la contabilità dei progetti ed eliminerà alcuni delle fasi di verifica obbligatorie nel quadro dell'attuale modello di finanziamento del 7° PQ, facilitando e accelerando così il processo di richiesta dei finanziamenti.

V. Tuttavia, le «regole proposte» dovrebbero distinguere in modo chiaro tra azioni per le quali è ammissibile il rimborso al 100 % e azioni per le quali il rimborso è limitato a un massimo del 70 % (attività precommerciali). Le disposizioni di attuazione dovrebbero enunciare in modo chiaro cosa si intende per «attività precommerciali».

VI. La Corte osserva che l'eliminazione della possibilità di finanziare i costi indiretti sulla base dei costi reali rappresenta un sostanziale cambiamento rispetto al 7° PQ. Non è chiaro in che modo tale cambiamento inciderà sui singoli partecipanti. La Commissione dovrebbe garantire che il nuovo approccio non porterà a situazioni indesiderate nelle quali i partecipanti verranno danneggiati in modo significativo, incidendo perciò negativamente sull'attrattiva del programma.

VII. Il previsto rimborso, in qualità di spesa ammissibile, dell'IVA non recuperabile rappresenta una misura positiva. Tuttavia, la Corte ritiene essenziale che la Commissione fornisca orientamenti chiari in merito a cosa si intenda per IVA recuperabile.

VIII. A giudizio della Corte, il quadro di controllo interno ottimizzato costruito attorno a una strategia basata sul rischio, che è a sua volta intrinsecamente legata al nuovo modello di finanziamento proposto, rappresenta un buonissimo punto di partenza per ridurre i rischi di errore. Tuttavia, questo approccio ha dei limiti, dato che alcuni rischi, per loro stessa natura, devono essere affrontati tramite efficaci controlli preventivi.

IX. La Corte ritiene che la proposta di una più ampia copertura del Fondo di garanzia per i partecipanti rappresenti uno sviluppo positivo. Tuttavia, includere nella copertura del Fondo strumenti quali i partenariati pubblico-privato richiede che vengano compiute valutazioni circa possibili rischi legali.

X. La Corte accoglie con favore l'intenzione della Commissione di avere un unico obbligatorio certificato di audit dei rendiconti finanziari alla fine del progetto. Tuttavia, audit recentemente espletati dalla Corte hanno confermato che i certificati di audit sono di limitata attendibilità e che pertanto tale controllo è solo parzialmente efficace. Analogamente, gli audit della Corte hanno evidenziato bassi tassi di partecipazione e di accettazione per quel che riguarda le certificazioni della metodologia. Senza miglioramenti in queste due aree, vi saranno ripercussioni negative sulla rivista strategia di controllo della Commissione.

XI. A parere della Corte, l'uso di premi dovrebbe risultare in uno stimolo all'innovazione (tecnologica), in modo da garantire che si faccia leva su fonti di finanziamento aggiuntive. La Commissione dovrebbe quindi far sì che vengano rafforzati aspetti non finanziari, quali un'immagine solida e una reputazione fondata sull'eccellenza, l'esclusività e il riconoscimento internazionale.

XII. La Corte ritiene che l'appalto dovrebbe essere utilizzato solo in casi debitamente giustificati che comportino benefici aggiuntivi che non sarebbero realizzati se fossero usate le sovvenzioni.

XIII. Il «pacchetto normativo» non indica in maniera chiara cosa si debba intendere per attività di innovazione. La Corte accoglierebbe quindi con favore una definizione chiara, così come un'opportuna limitazione dell'estensione delle attività di innovazione finanziabili a quelle che sono genuinamente nuove.

#### OSSERVAZIONI GENERALI

4. Con «Orizzonte 2020», la Commissione si è data come obiettivo quello di attrarre i ricercatori più esperti e le imprese più innovative. In questo contesto, l'importante principio trasversale della semplificazione delle regole di partecipazione svolge un ruolo essenziale. La semplificazione si riflette fortemente nelle caratteristiche principali delle «regole» (per un quadro completo degli obiettivi e delle priorità che stanno alla base delle misure di semplificazione del «pacchetto normativo» proposto, cfr. *l'allegato*):

- fornire un unico insieme di regole di partecipazione e diffusione che si applichi a tutte le componenti di «Orizzonte 2020», con eccezioni possibili soltanto laddove giustificato da esigenze specifiche,
- fornire ai partecipanti disposizioni di finanziamento e finanziarie (ad esempio, tassi di rimborso delle spese) più semplici e di più facile impiego, e
- attuare una nuova strategia di controllo che contempi un equilibrio tra fiducia e controllo <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Semplificare le regole di partecipazione è un prerequisito per l'attuazione della strategia di controllo proposta; cfr. COM(2011) 811 definitivo, pag. 112 (misure di gestione).

5. La Corte ritiene che, in generale, le misure proposte dalla Commissione, se attuate come previsto, contribuiranno in modo significativo ad affrontare le più importanti sfide cui fa fronte il finanziamento della ricerca da parte dell'Unione europea (ad esempio, regole di partecipazione non coerenti, complessità e oneri amministrativi). Ad esempio, la proposta integrazione delle azioni relative a ricerca e innovazione (ad esempio, le iniziative tecnologiche congiunte relative alla ricerca) risponde alla frequente critica di applicazione non uniforme delle regole nell'ambito del 7° PQ e facilita l'interoperabilità e la compatibilità tra attività di ricerca nell'UE (cfr. paragrafo 10).

6. Le «regole» introducono molte misure di semplificazione che si riflettono nel modello di finanziamento dei costi <sup>(2)</sup> (cfr. paragrafo 15) e nelle disposizioni finanziarie (ad esempio, obbligo di registrazione dei tempi di lavoro e proposta inclusione dell'IVA nella definizione di costi ammissibili, cfr. paragrafo 21) <sup>(3)</sup>. La Commissione ha adottato un duplice approccio: da un lato, le misure proposte mirano a ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari (ad esempio, un modello di finanziamento meno complesso semplifica la dichiarazione di spesa e il calcolo dei contributi UE per i partecipanti); dall'altro, queste misure mirano a ridurre il lavoro di gestione e controllo svolto dalla Commissione e facilitano pertanto l'attuazione della proposta strategia di controllo, con un equilibrio tra fiducia e controllo. Ad esempio, l'ottimizzazione e la semplificazione dei meccanismi di finanziamento dovrebbero, tra l'altro, contribuire a ottenere un migliore controllo da parte della Commissione <sup>(4)</sup> (cfr. paragrafo 24) <sup>(5)</sup>.

7. Nel complesso, le «regole proposte» affrontano le urgenti e importanti questioni menzionate al paragrafo 1. Tuttavia, il successo di tali misure dipenderà dalla loro efficace attuazione <sup>(6)</sup>. La Corte ribadisce la propria raccomandazione: la Commissione dovrebbe fornire orientamenti di attuazione tempestivi, pratici, chiari e non ambigui, in modo da offrire adeguate garanzie sia ai beneficiari sia a se stessa <sup>(7)</sup>. Le norme di attuazione dettagliate dovrebbero essere comunicate non più tardi della data di pubblicazione dei primi inviti a presentare proposte.

8. Va osservato che l'attuazione di una serie di misure proposte (concernenti, ad esempio, l'IVA ammissibile e i conti non produttivi di interessi per i prefinanziamenti) dipende

<sup>(2)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articoli 22 e 24.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articoli 23 e 25.

<sup>(4)</sup> Al contempo, faciliterà il conseguimento dell'obiettivo generale di ridurre del 5 % il personale di ciascuna istituzione o agenzia UE; cfr. COM(2011) 890 definitivo, pag. 4.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 809 definitivo, pag. 103 e seguenti.

<sup>(6)</sup> Una delle principali conclusioni di uno studio del Parlamento europeo è che la maniera in cui le norme vengono attuate è più problematica delle norme stesse. Ciò genera una mancanza di fiducia reciproca tra i beneficiari e la Commissione, nonché oneri amministrativi non necessari da entrambi i lati [*Financial Rules in the Research Framework Programmes — Streamlining rules for participation in EU research programmes*, Parlamento europeo, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione D (Affari di bilancio), PE 411.275 del 26.5.2010, pag. 62].

<sup>(7)</sup> Cfr. Corte dei conti europea, relazione speciale n. 1/2004, paragrafo 12; relazione speciale n. 9/2007, paragrafo 71; relazione speciale n. 8/2009, paragrafi 47-49; Parere n. 1/2006, paragrafo 11.

dall'adozione del nuovo regolamento finanziario <sup>(1)</sup>. Alla data di formulazione del presente parere, la procedura legislativa e le norme di attuazione del nuovo regolamento finanziario non erano ancora state completate.

## OSSERVAZIONI SPECIFICHE

### Quadro strategico comune

9. La Commissione propone di riunire l'intera gamma del sostegno finanziario alla ricerca e all'innovazione in un quadro strategico comune <sup>(2)</sup>. Come la Corte ha affermato in passato <sup>(3)</sup>, «Orizzonte 2020» dovrebbe altresì individuare meccanismi di coordinamento tra altre politiche dell'UE (ad esempio, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione). Tale coordinamento consentirebbe di fissare il tasso di cofinanziamento dei programmi operativi da parte del Programma, tenendo conto al contempo delle varie fonti di finanziamento UE, accrescendo quindi potenzialmente l'effetto moltiplicatore delle risorse dell'Unione europea. Ciò velocizzerebbe quindi i passi in avanti verso uno Spazio europeo della ricerca <sup>(4)</sup> unificato. In aggiunta, mitigherebbe il potenziale rischio di accumulo di diverse sovvenzioni UE per una singola azione <sup>(5)</sup>.

### Un insieme coerente di regole di partecipazione

10. Introducendo un unico insieme di regole, e permettendo scostamenti solo laddove giustificato da esigenze specifiche, la Commissione rafforzerebbe il passaggio a un insieme coerente di regole di partecipazione. Nell'ambito del 7° PQ, vi erano parecchi livelli di regole [ad esempio, un insieme standard di regole di partecipazione e regole specifiche per azioni di coordinamento e di sostegno <sup>(6)</sup> o per ciascuna iniziativa tecnologica congiunta <sup>(7)</sup>]. Di conseguenza, l'insieme di regole del 7° PQ era percepito dalla comunità dei ricercatori come complesso e incoerente <sup>(8)</sup>.

11. L'approccio integrato proposto (ad esempio, un'applicazione generalmente uniforme delle regole concernenti questioni come ammissibilità, criteri di valutazione e diritti di proprietà intellettuale a tutte le componenti di «Orizzonte 2020») <sup>(9)</sup> può rappresentare un passo importante in termini di:

<sup>(1)</sup> COM(2010) 815 definitivo.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 809 definitivo, considerando 15 e articolo 4.

<sup>(3)</sup> Parere n. 7/2011, paragrafo 14.

<sup>(4)</sup> Lo Spazio europeo della ricerca è composto di tutte le attività, tutti i programmi e tutte le politiche di ricerca e sviluppo in Europa che comportano una prospettiva transnazionale. Insieme, permettono a ricercatori, istituzioni per la ricerca e imprese di circolare, competere e cooperare sempre di più oltre i confini.

<sup>(5)</sup> Parere n. 1/2006, paragrafo 16.

<sup>(6)</sup> Le azioni di coordinamento e supporto (ad esempio, le reti ERA o le iniziative di cui all'articolo 185) sono individuate sulla base dei criteri stabiliti nel Settimo programma quadro. Tuttavia, l'attuazione attraverso strutture dedicate può imporre requisiti aggiuntivi e deve rispettare i criteri nazionali di ammissibilità contenuti nel programma di ricerca congiunto.

<sup>(7)</sup> Le iniziative tecnologiche congiunte, una parte integrale della ricerca UE, sono esplicitamente escluse dall'ambito delle regole di partecipazione del 7° PQ. Di conseguenza, ciascuna iniziativa tecnologica congiunta ha il proprio corpus di norme e procedure per gli inviti a presentare proposte e le disposizioni finanziarie.

<sup>(8)</sup> Commissione europea, Quarta relazione di monitoraggio del 7° PQ, 2010, pag. 50; Valutazione intermedia del Settimo programma quadro, pag. 56.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 810 definitivo, considerando 6.

— riduzione della complessità delle regole di partecipazione,

— integrazione della base di ricerca, tramite il superamento della frammentazione delle norme disciplinanti le politiche dell'UE, e al contempo in termini di

— orientamento della ricerca verso un ulteriore allineamento degli organismi attuatori della ricerca (direzioni generali, agenzie esecutive e iniziative tecnologiche congiunte) e un'ulteriore cooperazione tra gli stessi.

12. Tuttavia, non è chiaro in che modo e in che misura le regole di partecipazione verranno applicate in modo uniforme a tutte le azioni di «Orizzonte 2020», ad esempio relativamente al Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP), alle iniziative tecnologiche congiunte e alle attività gestite dall'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT). La Corte desidera sottolineare che qualunque eccezione dovrebbe essere giustificata in modo chiaro e ridotta al minimo, altrimenti le eccezioni diventeranno la regola. In questo contesto, la certezza giuridica sarebbe maggiore se il regolamento elencasse le attività e le azioni per le quali sono previste eccezioni all'insieme di regole unico.

13. Inoltre, la piena integrazione delle attività che al momento ricadono nell'ambito di altri programmi o iniziative (quali quelli elencati al paragrafo 12) richiede un notevole coordinamento tra gli organismi interessati. La Commissione ha proposto <sup>(10)</sup> che la gestione di «Orizzonte 2020» sia ulteriormente estesa alle agenzie esecutive della Commissione esistenti e ad altri organismi esterni quali le imprese comuni che gestiscono le iniziative tecnologiche congiunte <sup>(11)</sup>.

14. La Corte desidera ribadire la propria raccomandazione, espressa in passato, che tali meccanismi di gestione siano oggetto di un'adeguata supervisione da parte della Commissione, affinché si possa trarre il massimo vantaggio dalle opportunità offerte. In particolare, l'integrazione delle imprese comuni quali strumenti di attuazione delle politiche UE comporta uno stretto coordinamento. A tal fine, le imprese comuni debbono dapprima costruire un sistema di controllo interno solido e completo. In questo contesto, la Commissione dovrebbe monitorare l'attuazione dei piani di azione <sup>(12)</sup>. La Corte osserva inoltre che l'applicazione efficace e uniforme delle regole è cruciale. Raccomanda alla Commissione di espandere considerevolmente meccanismi fondamentali di allineamento, quali il Comitato di chiarimento per la ricerca (*Research Clearing Committee*, RCC) <sup>(13)</sup> per rafforzare ulteriormente le misure orizzontali.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 809 definitivo, pag. 101.

<sup>(11)</sup> A tale riguardo, si ottimizzerà l'impiego delle agenzie esecutive mediante un'eventuale redistribuzione dei compiti, al fine di realizzare una specializzazione. Verranno rinnovati ulteriormente i mandati delle imprese comuni esistenti e ne verranno istituite di nuove. Cfr. COM(2011) 809 definitivo, pagg. 101 e 102.

<sup>(12)</sup> Corte dei conti europea, relazione speciale n. 13/2009, paragrafi 61-66; parere n. 1/2010, paragrafo 17, e relazione annuale relativa all'esercizio finanziario 2009, paragrafo 5.56.

<sup>(13)</sup> Nel 2011, la decisione della Commissione C(2011) 174, relativa a tre misure di semplificazione dell'attuazione della decisione n. 1982/2006/CE, ha istituito il Comitato di chiarimento per la ricerca (*Research Clearing Committee*, RCC), con il compito di adottare posizioni definitive su questioni orizzontali connesse all'attuazione (ad esempio, coerenza della strategia ex post delle direzioni generali della Commissione, applicazione delle norme finanziarie, procedura di certificazione, ecc.).

## Un nuovo modello di finanziamento dei costi

15. La Commissione propone (articoli 22 e 24 delle «regole») un modello di finanziamento che consiste di:

- un unico tasso di finanziamento per tutti i partecipanti e per tutte le attività nell'ambito di un'azione: questo tasso può raggiungere al massimo il 100 % dei costi (diretti) ammissibili totali e, per le attività precommerciali, dovrebbe essere limitato a un massimo del 70 %,
- un unico tasso forfettario, pari al 20 % del totale dei costi diretti ammissibili, per il rimborso dei costi indiretti (generalmente).

16. Questo modello è radicalmente semplificato ed è inteso a risolvere i problemi incontrati dai beneficiari nell'ambito del 7° PQ, per il quale la complessità del modello di finanziamento era direttamente correlata al numero di combinazioni possibili tra categorie di costi, metodi di calcolo dei costi e tassi di rimborso<sup>(1)</sup>. Ad esempio, nell'ambito del 7° PQ i tassi di finanziamento dipendono dallo status giuridico (ente pubblico senza scopo di lucro o impresa a scopo di lucro), dal tipo di attività (ricerca, dimostrazione, gestione o altro) o dal tipo di costi (per il personale, di subappalto, o altri costi indiretti e diretti)<sup>(2)</sup>.

17. Nel modello proposto, la distinzione tra tipi di attività diversi, che faceva crescere la complessità del modello del 7° PQ<sup>(3)</sup>, è stata integralmente rimossa. Inoltre, l'introduzione del finanziamento per i costi diretti totali della ricerca (un unico tasso di rimborso per i costi diretti stabilito all'inizio di ogni progetto), insieme a un contributo nominale fisso (20 %) a rimborso dei costi indiretti per tutti i beneficiari e tutti i tipi di attività, rendono più semplice e meno soggetto a errore il modello di finanziamento dei costi.

18. La Corte rileva che queste misure di semplificazione:

- accrescono l'affidabilità del modello (ad esempio, semplificano la dichiarazione di spesa) e ciò, a sua volta, dovrebbe far diminuire il rischio di irregolarità nelle domande di rimborso presentate dai beneficiari (obbligo di render conto e sana gestione finanziaria),

<sup>(1)</sup> Corte dei conti europea, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafo 6.7.

<sup>(2)</sup> Cfr. risoluzione del Parlamento europeo sulla semplificazione dell'attuazione dei programmi quadro di ricerca [2010/2079(INI)], paragrafo 17; «Programmi semplificati e più efficaci a sostegno della ricerca e dell'innovazione europee», conclusioni adottate dal Consiglio «Competitività» nella sessione del 26 maggio 2010, pag. 4; comunicazione della Commissione COM(2010) 187 definitivo, pag. 8.

<sup>(3)</sup> Nel corso degli audit finanziari espletati dalla Corte dei conti, sono stati osservati alcuni esempi. Nel 7° PQ, i beneficiari classificano i loro costi in 16 categorie di costo. Ogni categoria riceve diversi livelli di finanziamento. Di conseguenza, voci di costo non correttamente classificate possono risultare in un importo finanziato differente, poiché la stessa voce viene finanziata a un tasso del 50 % nell'ambito di una categoria (ad esempio, attività dimostrative), mentre nell'ambito delle altre categorie il tasso di finanziamento è del 100 %.

- rendono la contabilità dei progetti meno complessa, il che dovrebbe permettere un'efficace gestione degli aspetti finanziari e amministrativi (riduzione dell'onere amministrativo per i beneficiari e per la Commissione),

- dovrebbero eliminare alcune delle fasi di verifica richieste nell'ambito dell'attuale modello di finanziamento del 7° PQ (ad esempio, status giuridico). In tal modo, il modello di finanziamento proposto faciliterebbe e velocizzerebbe il processo di domanda, e

- rappresenterebbe un modello di rimborso delle spese che già funziona efficacemente in pratica nel finanziamento nazionale della ricerca in tutta Europa<sup>(4)</sup>.

19. Tuttavia, le «regole» non distinguono in modo chiaro tra azioni per le quali è ammissibile il rimborso al 100 % (attività standard) e azioni per le quali il rimborso è limitato a un massimo del 70 % (attività precommerciali). La definizione di attività precommerciali quali la prototipazione, il collaudo, la dimostrazione, lo sviluppo sperimentale, i progetti pilota o le prime applicazioni commerciali non è chiara, giacché esistono numerose definizioni. Le disposizioni di attuazione dovrebbero enunciare in modo chiaro cosa si intende per «attività precommerciali».

20. La Corte osserva che il modello di finanziamento proposto rappresenta un sostanziale cambiamento rispetto al 7° PQ, in quanto la possibilità di finanziare i costi indiretti sulla base dei costi reali è stata eliminata. Non è chiaro in che modo il modello di rimborso dei costi proposto inciderà sui singoli partecipanti. A questo riguardo, la Commissione dovrebbe garantire che il nuovo approccio non porterà a situazioni indesiderate nelle quali i partecipanti verranno danneggiati in modo significativo, rendendo il programma molto meno attrattivo.

## Criteri di ammissibilità e finanziamento semplificati

21. Le «regole» dispongono l'introduzione di misure aggiuntive per semplificare le norme di ammissibilità. L'intento è quello di allineare tali norme con le pratiche dei beneficiari [ad esempio, i requisiti di registrazione del tempo<sup>(5)</sup>].

22. La Corte osserva che l'uso di sistemi di registrazione del tempo di lavoro deve continuare e lo considera appropriato, poiché è essenziale per comprovare i costi per il personale effettivamente sostenuti<sup>(6)</sup>. Tuttavia, l'eliminazione della registrazione del tempo di lavoro per il personale che lavora esclusivamente ai progetti UE, consentendo a quest'ultimo di firmare una dichiarazione in materia, rappresenta una misura positiva.

<sup>(4)</sup> Uno studio condotto da un gruppo di esperti sull'impatto sulla gestione finanziaria nelle Università del finanziamento esterno alla ricerca basato su progetti, relazione del gruppo di esperti diretto da Sabine Herlitschka, novembre 2008, ha mostrato, ad esempio, che un approccio di finanziamento che copra integralmente i costi diretti più, a un tasso forfettario (solitamente del 20 %), i costi indiretti (generalmente), è quello comunemente utilizzato in Europa (ad esempio, dal *Deutsche Forschungsgemeinschaft* in Germania e dal *Fonds National Suisse* in Svizzera).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articolo 25 («Ore produttive annuali»).

<sup>(6)</sup> Parere n. 1/2006, paragrafo 67.

Per garantire un approccio coerente per tutte le entità, la Commissione dovrebbe assicurarsi che il beneficiario rispetti le proprie usuali pratiche contabili e gestionali; in caso contrario, la nuova misura sarà soggetta a irregolarità. Ad esempio, una dichiarazione del beneficiario dovrebbe essere riconciliabile con altri elementi probatori (come le ore lavorate sul progetto) e i riferimenti ai compiti o al tipo di attività dovrebbero essere coerenti con i contratti di lavoro o con altri accordi interni.

23. Le «regole» prevedono il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) non recuperabile<sup>(1)</sup>. L'importanza di modificare le norme al fine di accettare l'IVA non recuperabile come un costo ammissibile era già stata sottolineata nel parere n. 1/2006 della Corte<sup>(2)</sup>. È essenziale fornire orientamenti chiari in merito a cosa si intenda per «IVA recuperabile». A giudizio della Corte, per essere ritenuta ammissibile, l'IVA non deve essere rimborsabile al beneficiario nel quadro della normativa nazionale applicabile.

### La strategia di controllo della Commissione

#### Revisione della strategia e misure di controllo

24. La semplificazione, obiettivo primario di «Orizzonte 2020», si riflette anche in modo chiaro nella proposta gestione finanziaria del programma<sup>(3)</sup>. Assieme all'introduzione del modello di finanziamento dei costi (cfr. paragrafi 15-20), il «regolamento Orizzonte 2020»<sup>(4)</sup> intende attuare una strategia di controllo ripensata. Detta strategia sposta l'accento dalla minimizzazione dei tassi di errore verso il controllo basato sul rischio e l'individuazione delle frodi, conseguendo al contempo:

- un tasso di errore residuo prossimo al 2 % della spesa totale nel corso del ciclo di vita del programma,
- un numero totale di audit ex post limitato a quanto strettamente necessario per il raggiungimento di tale valore-obiettivo e per l'attuazione della strategia, e
- un massimo di 7 % dei partecipanti a «Orizzonte 2020» oggetto di audit nel corso dell'intero periodo di programmazione.

25. Le principali componenti della strategia di controllo sono intrinsecamente legate al modello di finanziamento proposto. Come illustrato nel «regolamento Orizzonte 2020», i vantaggi di alcune misure di semplificazione (ad esempio, l'eliminazione di una fonte di errore ricorrente) dovrebbero far diminuire il rischio di irregolarità e quindi consentire un sistema di controllo e di audit più semplice e maggiormente efficace. Ad esempio, l'introduzione di norme semplificate disciplinanti i costi indiretti

(cfr. paragrafo 17) farebbe diminuire in seguito il tasso di errore<sup>(5)</sup>. Inoltre, una strategia ben concepita e correttamente attuata per rafforzare i controlli basati sul rischio e l'individuazione delle frodi potrebbe impedire il ripetersi di errori.

26. La Corte nota lo sviluppo di una strategia basata sul rischio avente come valore-obiettivo il raggiungimento di un tasso di errore residuo prossimo al 2 %. Un quadro di controllo interno ottimizzato, costruito attorno a una strategia basata sul rischio, rappresenta un buonissimo punto di partenza per ridurre il rischio di errore. Tuttavia, questo approccio presenta dei limiti. Alcuni rischi, per la loro stessa natura, devono essere affrontati mediante efficaci controlli preventivi.

27. In tale contesto, la Corte ha concluso<sup>(6)</sup> che una parte cospicua delle certificazioni di audit (certificazioni ex ante delle metodologie di calcolo dei costi usate dai beneficiari e certificazioni di audit ex post delle domande di rimborso, due importanti elementi del nuovo dispositivo di controllo della Commissione) era ritenuta soltanto parzialmente efficace (cfr. anche paragrafi 30-32). Pertanto, le misure proposte corrono il rischio di avere solo un'efficacia limitata e di non contribuire sufficientemente al conseguimento della riduzione del tasso di errore residuo fissata quale obiettivo. Inoltre, la Commissione dovrebbe assicurare che qualunque livello predeterminato di attività di audit ex post non le impedisca di ottenere un tasso di errore residuo prossimo al 2 %<sup>(7)</sup>.

#### Fondo di garanzia per i partecipanti

28. La Commissione ha proposto che il fondo di garanzia per i partecipanti (in appresso «il fondo») sia mantenuto per l'intera durata di Orizzonte 2020. Il fondo, già operativo nell'ambito del 7° PQ<sup>(8)</sup>, forma parte integrante della strategia di controllo della Commissione. Il fine del fondo è quello di tutelare il bilancio dell'UE, fungendo da garanzia accessoria alle sovvenzioni versate ai beneficiari<sup>(9)</sup>. Di conseguenza, ai beneficiari non possono essere imposte garanzie o coperture aggiuntive<sup>(10)</sup>. Diversamente dal 7° PQ, la copertura del fondo includerebbe il Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP), le attività dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) e strumenti quali le iniziative tecnologiche congiunte<sup>(11)</sup>.

29. La Corte osserva che l'introduzione del fondo nell'ambito del 7° PQ ha ridotto l'onere amministrativo per i beneficiari. Ad esempio, poiché esso forniva copertura sotto forma di garanzia

<sup>(1)</sup> L'imposta sul valore aggiunto non rientra tra i costi ammissibili nell'ambito del 7° PQ; cfr. regolamento (CE) n. 1906/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, articolo 31, paragrafo 3, lettera e). Tale disposizione non è contenuta nel proposto «regolamento Orizzonte 2020». Quest'ultimo fa riferimento al regolamento finanziario, che include l'IVA non recuperabile tra i costi ammissibili.

<sup>(2)</sup> Parere n. 1/2006, paragrafo 64.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 809 definitivo, considerando 32.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 809 definitivo, pag. 104.

<sup>(5)</sup> Come illustrato nella scheda finanziaria legislativa allegata al «regolamento Orizzonte 2020», circa il 28 % (in valore) degli errori individuati nel corso di audit del 7° PQ riguarda i costi indiretti. Ci si attende pertanto che, nell'ambito di «Orizzonte 2020», tale percentuale diminuisca; cfr. COM(2011) 809 definitivo, pag. 107.

<sup>(6)</sup> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 6.19-6.28.

<sup>(7)</sup> A metà giugno 2012, circa il 7,25 % dei beneficiari del 7° PQ erano stati controllati o selezionati in vista dello svolgimento di un audit. Nell'ambito del 6° PQ, è stato controllato l'8,45 % dei beneficiari. Per entrambi i programmi quadro, il tasso di errore non è sceso al livello atteso del 2 %. Informazioni fornite dalla Commissione europea, direzione generale della Ricerca e dell'innovazione (DG RTD).

<sup>(8)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articoli 32 e 33.

<sup>(9)</sup> I beneficiari versano al fondo un contributo pari al 5 % dei finanziamenti UE destinati al proprio progetto; la somma di tutti i contributi costituisce un deposito cauzionale al quale l'UE può attingere in caso di perdite finanziarie connesse ai progetti.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articolo 32, paragrafo 4.

<sup>(11)</sup> SEC(2011) 1427 definitivo, Volume 2 — parte 2/2, Allegato 3.

accessoria, la Commissione ha potuto ridurre il numero dei controlli della solidità finanziaria per la maggioranza dei partecipanti e abolire altre forme di garanzie accessorie (ad esempio, garanzie bancarie). A questo riguardo, la più estesa copertura, ottenuta includendo il CIP, l'EIT e le iniziative tecnologiche congiunte sotto la copertura del fondo, rappresenta uno sviluppo positivo. Tuttavia, includere nella copertura del fondo strumenti quali i partenariati pubblico-privato (ad esempio, le iniziative tecnologiche congiunte) richiede una valutazione dei possibili rischi legali [forme giuridiche diverse <sup>(1)</sup>], specialmente se gli importi recuperati debbano costituire entrate assegnate al fondo <sup>(2)</sup>.

#### Procedure di certificazione

30. La proposta della Commissione prevede due procedure di certificazione <sup>(3)</sup> svolte da un revisore indipendente. Entrambe costituiscono un elemento del modificato quadro di controllo interno nell'ambito di «Orizzonte 2020» <sup>(4)</sup>. Dette procedure sono le seguenti:

- il certificato relativo ai rendiconti finanziari (certificazione di audit ex post alla conclusione del progetto, obbligatoria per le domande di rimborso pari o superiori a 325 000 euro, che dovrebbe attestare l'esattezza, l'autenticità e l'ammissibilità delle spese dichiarate), e
- il certificato sulla metodologia (certificazione ex ante, facoltativa per i beneficiari la cui metodologia di calcolo dei costi diretti per il personale si basa su una tabella di costi unitari).

31. Al fine di ridurre l'onere amministrativo per i beneficiari, la Commissione propone una riduzione del numero di certificati relativi ai rendiconti finanziari rispetto a quanto previsto per il 7° PQ <sup>(5)</sup>. Per quanto attiene alla semplificazione, la Corte accoglie con favore l'intento della Commissione di avere un unico certificato obbligatorio alla conclusione del progetto. Tuttavia, se il processo di certificazione costituisca o meno una procedura di controllo efficace dipende in primo luogo dall'affidabilità dei certificati di audit. Gli audit espletati recentemente dalla Corte hanno confermato che questo tipo di controllo è stato solo parzialmente efficace per gli ultimi due esercizi <sup>(6)</sup>. La Corte ribadisce la propria raccomandazione: al fine di rendere maggiormente attendibili le certificazioni di audit, i revisori indipendenti dovrebbero essere ulteriormente sensibilizzati riguardo alla normativa che disciplina l'ammissibilità della spesa.

<sup>(1)</sup> Ad esempio, la specifica forma giuridica delle iniziative tecnologiche congiunte, che utilizzano il quadro giuridico dell'«organismo comunitario», è stata scelta per permettere alla Commissione di versare le risorse previste in modo diretto e controllabile. Tuttavia, al momento non è stata presa alcuna decisione definitiva su come continuare con il riconoscimento delle iniziative tecnologiche congiunte. Per l'istituzione di nuove iniziative tecnologiche congiunte, altri tipi di forma giuridica (ad esempio, organismi speciali) sono attualmente oggetto di discussione nel quadro della riforma del regolamento finanziario dell'UE. I diritti attribuiti ai partner privato, la ripartizione dei profitti e i rischi di insolvenza dovrebbero pertanto essere tenuti in considerazione nel momento in cui si includono il CIP, l'EIT e le iniziative tecnologiche congiunte sotto la copertura del fondo.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articolo 33, paragrafo 4.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articoli 28-30.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 809 definitivo, pag. 105.

<sup>(5)</sup> Nel quadro di «Orizzonte 2020», è richiesto soltanto un certificato di questo tipo (oltre la soglia di 325 000 euro) per beneficiario alla conclusione del progetto, invece dei certificati intermedi necessari nel quadro del 7° PQ.

<sup>(6)</sup> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 6.19-6.21.

32. L'obiettivo del certificato sulla metodologia è di promuovere l'uso di metodologie corrette da parte dei beneficiari nel momento in cui chiedono il rimborso di costi diretti per il personale sulla base di una tabella di costi unitari. <sup>(7)</sup> Se detti certificati venissero attuati, i beneficiari sceglierebbero di far certificare la propria metodologia e, di conseguenza, il numero complessivo di errori connesso ai costi per il personale diminuirebbe. Tuttavia, come affermato in precedenza dalla Corte <sup>(8)</sup>, i bassi tassi di partecipazione e accettazione del 7° PQ vanificano gli sforzi della Commissione volti a semplificare le procedure. La Corte incoraggia la Commissione a semplificare e velocizzare il processo di domanda e a indicare in modo chiaro criteri semplici per ottenere tale certificato. In caso contrario, ci potrebbe essere un impatto negativo sull'efficace attuazione della rivista strategia di controllo della Commissione.

#### Nuove forme di finanziamento

33. Le «regole proposte» introducono come nuove forme di finanziamento premi, appalti precommerciali e appalti pubblici per soluzioni innovative <sup>(9)</sup>. La Commissione intende usare i premi come una ricompensa per il conseguimento di prestabiliti valori-obiettivo orientati alla ricerca <sup>(10)</sup>. Gli appalti permetteranno alla Commissione di procurarsi servizi di ricerca e sviluppo e di agire come «cliente di lancio» per soluzioni innovative <sup>(11)</sup>.

34. La principale logica dei premi è di stimolare investimenti in ricerca e innovazione che valgono molto di più dell'importo in denaro del premio. Così, oltre alla semplicità amministrativa, i premi possono presentare il vantaggio di un elevato effetto leva <sup>(12)</sup>. Per ottenere tale effetto, il premio deve attrarre investimenti privati. Senza un effetto leva, il premio servirebbe unicamente come strumento per coordinare diversi sforzi di ricerca finanziati con denaro pubblico, e non attirerebbe investimenti aggiuntivi nella ricerca. I premi dovrebbero quindi essere legati allo stimolo dell'innovazione (tecnologica), in modo da assicurare una leva su fonti di finanziamento aggiuntive. Per dare più peso a questo aspetto, la Commissione dovrebbe concentrarsi sul potenziamento dell'attrattiva non finanziaria dei premi, ad esempio creando per il premio un'immagine e una reputazione basate sull'eccellenza, l'esclusività e il riconoscimento internazionale.

35. La logica degli appalti precommerciali e degli appalti pubblici di soluzioni innovative è quella di stimolare la domanda di beni e servizi innovativi, sostenendo in tal modo la commercializzazione <sup>(13)</sup> e rafforzando di conseguenza la competitività europea. Rispetto alle sovvenzioni, il prezzo deciso per appalto include non solo i costi dei contraenti ma anche il loro margine di profitto. Questo fattore potrebbe rendere l'appalto uno strumento più costoso delle sovvenzioni per quanto riguarda il finanziamento della ricerca. L'appalto dovrebbe quindi essere usato soltanto se giustificato dall'attesa di benefici aggiuntivi (come, ad esempio, la creazione di un nuovo mercato o la

<sup>(7)</sup> Cfr. *Certificates issued by external auditors — Guidance notes for beneficiaries and auditors*, versione 1° luglio 2010, pag. 13.

<sup>(8)</sup> Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafo 6.25.

<sup>(9)</sup> Cfr. COM(2011) 810 definitivo, articoli 34-35 e 48-49. Progetti pilota di appalti precommerciali erano già stati avviati nel corso del 7° PQ (ad esempio, nell'ambito dell'invito FP7-ICT-2011-12). I premi erano inclusi nelle norme del 7° PQ ma non erano utilizzati come forma di finanziamento distinta.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 810 definitivo, pag. 3.

<sup>(11)</sup> COM(2011) 810 definitivo, articolo 2, paragrafo 1, punti 13 e 14.

<sup>(12)</sup> COM(2010) 187 definitivo, pag. 7.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 1427, pag. 19.

promozione dell'innovazione) che non si otterrebbero usando le sovvenzioni. Le ragioni per ricorrere all'appalto dovrebbero essere elencate in modo chiaro prima di intraprendere qualunque approccio verso potenziali contraenti. A questo riguardo, l'appalto non dovrebbe essere utilizzato per il solo scopo della semplificazione amministrativa del programma quadro.

### Innovazione

36. La proposta normativa riguardante «Orizzonte 2020» integra ricerca e innovazione grazie a un'offerta di finanziamenti coerenti, senza soluzione di continuità, dall'idea alla commercializzazione<sup>(1)</sup>. Il termine «innovazione» viene menzionato in tutto il testo delle «regole proposte» e del «pacchetto normativo»<sup>(2)</sup>.

37. Nella relazione speciale n. 4/2011<sup>(3)</sup>, la Corte ha osservato che il concetto di innovazione era interpretato in modo

ampio. Il «pacchetto normativo» non indica in maniera chiara cosa si debba intendere per attività di innovazione. Al contrario, per illustrare il significato della parola innovazione, usa un'ampia gamma di termini descrittivi quali sociale (*social*), di punta, tecnologica, di ricerca, industriale, sociale (*societal*), verde, tecnica, nel settore del benessere e applicata<sup>(4)</sup>. Il fatto che la definizione di innovazione sia ambigua può portare a incomprensioni e maggiore complessità nell'attuazione dei progetti. La proposta dovrebbe contenere una definizione precisa.

38. Tenendo presente il rischio che i finanziamenti siano dispersi in un'ampia gamma di progetti innovativi dal modesto impatto potenziale sulla competitività dell'industria europea, «Orizzonte 2020» dovrebbe limitare in modo chiaro l'ambito delle attività innovative finanziabili. Il «pacchetto normativo» dovrebbe fare riferimento a un quadro di innovazione riconosciuto quale il Manuale di Oslo<sup>(5)</sup> e limitare l'ambito ad attività innovative genuinamente nuove.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 19 luglio 2012.

*Per la Corte dei conti*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*

<sup>(1)</sup> COM(2011) 808 definitivo, pag. 4.

<sup>(2)</sup> Ad esempio, «appalti pubblici per soluzioni innovative» [COM(2011) 810, articolo 2, paragrafo 1, punto 14, articolo 19, paragrafo 8, articolo 35 e articolo 49]. L'articolo 22, paragrafo 5, limita il tasso di finanziamento per le azioni innovative (precommerciali) elencate.

<sup>(3)</sup> <http://eca.europa.eu>

<sup>(4)</sup> Cfr. COM(2011) 809 definitivo: «innovazione sociale» (considerando 11 e Allegato I, pag. 31); «innovazione di punta» (Allegato I, Parte I, pag. 33); «innovazioni tecnologiche» e «innovazione di ricerca» (Allegato I, Parte I, pag. 37); «innovazione industriale» (Allegato I, Parte II, pag. 50); «innovazione sociale» (*societal innovation*, Allegato I, Parte II, pag. 51); «alleanze verdi per l'innovazione» (*green innovation alliances*, ibidem); «innovazioni tecniche» (Allegato I, Parte II, pag. 53); «innovazioni nel settore del benessere» (Allegato I, Parte III, pag. 64); e «applicative» (Allegato I, Parte III, pag. 72).

<sup>(5)</sup> *The Measurement of Scientific and Technological Activities — Oslo Manual — Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, terza edizione, pubblicazione congiunta OCSE-Eurostat.

## ALLEGATO

## Obiettivi e priorità alla base delle misure di semplificazione nel «pacchetto normativo» proposto

Obiettivi e priorità	Misure di semplificazione derivanti dagli obiettivi e dalle priorità
Un unico insieme di regole di partecipazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>— «Orizzonte 2020» riunirà <b>tutti i finanziamenti per la ricerca e l'innovazione</b> attualmente forniti tramite il programma quadro, le attività in materia di innovazione del programma quadro per la competitività e l'innovazione e dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Un <b>unico insieme di regole di partecipazione</b> riguardanti questioni quali l'ammissibilità, la valutazione e i DPI si applicherà a tutti i componenti di «Orizzonte 2020», con possibilità di deroghe solo in casi giustificati da bisogni specifici <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— Un <b>chiaro insieme di criteri</b> per i programmi congiunti a norma dell'articolo 185 e per le imprese comuni a norma dell'articolo 187 consentirà di portare avanti un insieme più forte di iniziative, tenendo conto dell'esperienza e delle valutazioni del 7° PQ nonché delle modifiche al regolamento finanziario <sup>(1)</sup>.</li> <li>— La Commissione continuerà a <b>razionalizzare, armonizzare</b> e velocizzare le procedure e i processi connessi al programma e all'attuazione dei progetti <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— L'Istituto europeo di innovazione e tecnologia contribuirà al triangolo <b>della conoscenza</b> combinando ricerca d'eccellenza, istruzione e innovazione, e allineerà maggiormente il proprio lavoro alle priorità di «Orizzonte 2020» <sup>(1)</sup>.</li> </ul>
Facilitare l'attuazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Le misure di <b>informazione e comunicazione</b> costituiranno parte integrante dell'attuazione di «Orizzonte 2020», generando una migliore comprensione, un maggiore impegno e un più intenso dibattito da parte del pubblico <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Una migliore coerenza, qualità ed efficienza dell'attuazione si otterranno tramite <b>un'unica piattaforma informatica</b> <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— <b>Processi e procedure</b> verranno razionalizzati, comprese le disposizioni dettagliate sul contenuto e la forma delle proposte, i processi per trasformare le proposte in progetti, i requisiti in materia di rendicontazione e monitoraggio, nonché i relativi documenti di orientamento e i servizi di supporto <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— <b>Le agenzie</b> esistenti <b>saranno ottimizzate</b> mediante una ridistribuzione dei compiti e una maggiore specializzazione <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Meno <b>documentazione richiesta</b> per la preparazione delle proposte, semplificando i termini e le procedure <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Il <b>regolamento finanziario</b> contribuirà anche alla semplificazione dei finanziamenti per ricerca e innovazione (ad esempio, conti non fruttiferi per i prefinanziamenti, IVA ammissibile, limitazione dell'estrapolazione di errori sistematici) <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> </ul>
Norme di finanziamento più semplici e di più facile impiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Disposizioni di finanziamento più semplici tramite un <b>unico tasso di rimborso</b> applicabile a tutti i partecipanti allo stesso progetto (invece di tre diversi tassi in base al tipo di partecipante), che danno luogo a un modello di rimborso dei costi più facile da impiegare <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Più ampia accettazione delle <b>pratiche contabili</b> dei beneficiari <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Rimborso dei <b>costi diretti</b> al 100 % <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— I costi <b>indiretti</b> saranno coperti da un unico tasso forfetario applicato ai costi diretti, riducendo così i livelli di errore nelle domande di rimborso delle spese <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— Nuove <b>forme di finanziamento</b> (premi, appalti precommerciali, appalti per soluzioni innovative) permetteranno maggiore flessibilità, per progetti in settori specifici nei quali si sono dimostrati appropriati <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li> <li>— la possibilità di avvalersi di <b>costi medi per il personale</b>, anche per i proprietari di PMI che non percepiscono uno stipendio <sup>(1)</sup>.</li> <li>— Gli obblighi in materia di <b>registrazione del tempo di lavoro</b> saranno aboliti per il personale che lavora esclusivamente a un progetto di «Orizzonte 2020» <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>.</li> <li>— Verranno forniti riferimenti oggettivi per quanto riguarda le <b>ore produttive</b> annue <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> <li>— Si continuerà a utilizzare il sistema di costi unitari e di tassi forfetari per le <b>azioni di mobilità e formazione</b> (Marie Curie) <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li> </ul>

Obiettivi e priorità	Misure di semplificazione derivanti dagli obiettivi e dalle priorità
Nuova strategia di controllo	<ul style="list-style-type: none"><li>— Una strategia riveduta, <b>che sposti il centro focale</b> dalla minimizzazione dei livelli di errore verso il controllo basato sul rischio e l'individuazione delle frodi, dovrebbe ridurre l'onere dei controlli per i partecipanti <sup>(2)</sup>, <sup>(4)</sup>.</li><li>— Riduzione dell'onere amministrativo espletando <b>meno audit</b> (su al massimo il 7 % dei beneficiari di «Orizzonte 2020»), mirando al contempo a ottenere un tasso di errore del 2 %, e <b>riducendo inoltre il termine di prescrizione</b> per gli audit ex post da cinque a quattro anni <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li><li>— Ampliamento del <b>Fondo di garanzia per i partecipanti</b> a tutte le azioni nell'ambito di «Orizzonte 2020», coprendo così i rischi per tutti i tipi di azione indiretta <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>.</li><li>— Le <b>verifiche</b> ex ante <b>della capacità finanziaria</b> saranno richieste unicamente per i coordinatori, riducendo così l'onere amministrativo <sup>(1)</sup>.</li><li>— Il numero di <b>certificati relativi ai rendiconti finanziari</b> verrà ridotto, richiedendo un unico certificato per ogni beneficiario alla fine del progetto <sup>(1)</sup>.</li></ul>

Fonti:

<sup>(1)</sup> COM(2011) 808 definitivo.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 809 definitivo.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 810 definitivo.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 811 definitivo.