IT 2018

n. 28

Relazione speciale

Le misure di semplificazione integrate in Orizzonte 2020 hanno giovato per la maggior parte ai beneficiari, ma restano margini di miglioramento

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

CURIA RATIONUM

CORTE DEI CONTI EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati e economia competitiva"), presieduta da Neven Mates, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte, coadiuvato da: Raphael Debets, capo di Gabinetto, e Di Hai, attaché di gabinetto; Paul Stafford, primo manager; Daniela Hristova, capo incarico; Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera e Marco Montorio, auditor.

Da sinistra a destra: Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Daniela Hristova, Marco Montorio, Juan Antonio Vázquez Rivera.

INDICE

	Paragrafi
Abbreviazioni e acronimi	
Glossario	
Sintesi	I - XI
Introduzione	1 - 10
Che cos'è Orizzonte 2020?	1 - 4
Storia del finanziamento UE per ricerca e innovazione	5 - 7
Sintesi delle iniziative più recenti in materia di semplificazione	8 - 10
Estensione e approccio dell'audit	11 - 14
Estensione dell'audit	11 - 12
Approccio	13 - 14
Osservazioni	15 - 115
La Commissione ha attinto all'esperienza maturata con i precedenti programmi per individuare le misure di semplificazione necessarie	15 - 20
I principali cambiamenti per conseguire la semplificazione sono stati apportati mediante strumenti per la progettazione, l'organizzazione e il sostegno	21 - 69
Il Centro comune di supporto rappresenta un passo importante verso l'attuazione uniforme di Orizzonte 2020	21 - 29
I beneficiari apprezzano i canali di comunicazione e feedback, ma alcuni segnalano ancora un trattamento non omogeneo e livelli di servizio variabili	30 - 45
Il portale dei partecipanti semplifica la gestione delle sovvenzioni per i beneficiari	46 - 51
Gli orientamenti (AMGA) della Commissione sono esaustivi ma difficili da utilizzare e i frequenti cambiamenti hanno generato incertezza	52 - 55
Non sono state completamente verificate e valutate nuove iniziative in grado di offrire una potenziale semplificazione	56 - 69

Si ottiene una sovvenzione più rapidamente, ma le opportunità per ridurre l'onere amministrativo non sono state sfruttate appieno 70 - 96

L'abolizione della fase negoziale ha accelerato i tempi per la concessione delle sovvenzioni 72 - 75

Un più ampio ricorso all'approccio in due fasi potrebbe ridurre i costi per l'ingente numero di richiedenti non selezionati 76 - 79

Vi sono ancora perplessità circa la qualità delle valutazioni e del feedback fornito ai richiedenti non selezionati 80 - 90

Il marchio di eccellenza non è stato all'altezza delle aspettative 91 - 96

Rendicontazione e audit dei costi di progetto 97 - 112

Le norme sui costi per il personale sono state semplificate, ma alcuni cambiamenti hanno creato difficoltà per i beneficiari e i costi per il personale rimangono una principale fonte importante di errore 97 - 105

L'onere a livello di audit è diminuito, ma negli audit ex post commissionati a società esterne il trattamento dei beneficiari non è uniforme 106 - 112

La partecipazione delle PMI è aumentata, ma rimangono barriere 113 - 115

Conclusioni e raccomandazioni 116 - 129

Sforzi organizzativi volti alla semplificazione 117 - 121

Avvio di un progetto 122 - 126

Rendicontazione e audit dei costi di progetto 127 - 128

Partecipazione delle PMI 129

Allegato – Rischi insiti nelle opzioni semplificate in materia di costi, dal punto di vista dei beneficiari

Risposte della Commissione

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

7° PQ	Settimo programma quadro
9° PQ	Nono programma quadro
AMGA	Convenzione di sovvenzione tipo commentata
CCS	Centro comune di supporto
CIP	Programma quadro per la competitività e l'innovazione
Corte	Corte dei conti europea
DG CNECT	Direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie presso la Commissione
DG RTD	Direzione generale della Ricerca e dell'innovazione presso la
EARTO	Associazione europea delle organizzazioni di ricerca e tecnologia
EASME	Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese
EIT	Istituto europeo di innovazione e tecnologia
EUA	Associazione europea delle università
FER	Organizzazione di ricerca e tecnologia
H2020	Orizzonte 2020 (ottavo programma quadro)
IA	Azione per l'innovazione
JRC	Centro comune di ricerca
MGA	Convenzione di sovvenzione tipo
PCN	Punto di contatto nazionale
PE	Parlamento europeo
PMI	Piccole e medie imprese
REA	Agenzia esecutiva per la ricerca
RES	Servizio informazioni sulla ricerca
SMEI	Strumento per le piccole e medie imprese
TRL	Livello di maturità tecnologica
UEAPME	Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese

GLOSSARIO

7° PQ: settimo programma quadro.

Beneficiario: persona o organizzazione alla quale, singolarmente o in gruppo, viene assegnato un finanziamento UE sotto forma di sovvenzione.

Centro comune di supporto: direzione della Commissione che centralizza tutti i servizi di sostegno nell'ambito della ricerca e dell'innovazione.

Controlli ex ante: si riferiscono alle verifiche preventive eseguite prima di sottoscrivere una convenzione di sovvenzione o prima del pagamento.

Controlli ex post: si riferiscono alle verifiche eseguite successivamente all'esecuzione del pagamento.

Convenzione di sovvenzione tipo commentata (AMGA): guida per i richiedenti e i beneficiari che sintetizza e spiega i termini della convenzione di sovvenzione generale tipo (GMGA) e delle diverse convenzioni di sovvenzione tipo per Orizzonte 2020.

"Dashboard" di Orizzonte 2020: strumento per la presentazione online dei dati di attuazione di Orizzonte 2020, accessibile tramite il portale dei partecipanti.

Documento di riflessione: documento di riflessione della Corte dei conti europea del marzo 2018, intitolato "Contributo alla semplificazione del programma di ricerca dell'UE successivamente a Orizzonte 2020".

Europa 2020: strategia decennale proposta dalla Commissione europea il 3 marzo 2010 per far progredire l'economia dell'Unione europea (in sostituzione della strategia di Lisbona per il periodo 2000-2010). Il principale obiettivo è promuovere una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" con un maggiore coordinamento della strategia nazionale e dell'UE.

Famiglia per la ricerca e l'innovazione: direzioni generali della Commissione, agenzie esecutive e imprese comuni

Finanziamento a cascata: meccanismo della Commissione europea mediante il quale i beneficiari di una sovvenzione possono distribuire fondi a terzi al di fuori del consorzio tramite sovvenzioni derivate.

H2020: ottavo programma quadro.

Importi forfettari: tipo di opzione semplificata in materia di costi che prevede importi prestabiliti da rimborsare quando nell'ambito dei progetti vengono raggiunti obiettivi o tappe intermedie prestabiliti, senza la necessità di notificare i costi effettivi sostenuti dal partecipante.

Invito a presentare proposte: procedura per invitare i richiedenti a inoltrare proposte di progetto con l'obiettivo di ricevere un finanziamento UE. Vi sono diversi tipi di inviti (con particolari meccanismi di presentazione o valutazione): inviti in due fasi; inviti con più scadenze e inviti a presentare proposte.

Livello di maturità tecnologica (TRL): scala di misura elaborata dalla *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) degli Stati Uniti per valutare il grado di maturità di una determinata tecnologia. Tale scala è utilizzata principalmente per valutare la capacità di singole componenti tecnologiche di operare in un sistema tecnologico più ampio. Su una scala da 1 a 9, il TRL 1 corrisponde pressoché alla ricerca di base; i TRL da 2 a 4 corrispondono alla ricerca applicata; i TRL 5 e 6 alla ricerca applicata / allo sviluppo; i TRL 7 e 8 alla dimostrazione e il TRL 9 alla piena operatività.

Norme in materia di partecipazione: norme di finanziamento specifiche per Orizzonte 2020, definite nel regolamento (UE) n. 1290/2013.

Piccole e medie imprese (PMI): imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro e/o il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro (secondo la definizione di cui all'articolo 2 dell'allegato alla raccomandazione 2003/361/CE).

Portale dei partecipanti: il portale dei partecipanti è una piattaforma Internet per l'amministrazione elettronica dei progetti di ricerca e innovazione finanziati dall'UE, che

ospita i servizi per la gestione delle proposte e dei progetti di sovvenzione durante l'intero ciclo di vita.

Premi di incentivo: tipo di opzione semplificata in materia di costi che prevede un contributo finanziario attribuito a titolo di ricompensa in seguito a un concorso.

Programma quadro (PQ): il programma quadro è il principale strumento dell'UE per il finanziamento della ricerca in Europa. Il PQ viene proposto dalla Commissione europea e viene adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo mediante la procedura di codecisione.

Punto di contatto nazionale (PCN): struttura nazionale istituita in uno Stato membro dell'UE o in un altro paese che partecipa a Orizzonte 2020, finalizzata a fornire ai richiedenti un'assistenza personalizzata in loco e nella loro lingua.

Quadro finanziario pluriennale (QFP): Dotazione finanziaria pluriennale dell'UE che definisce le priorità e i parametri della spesa dell'UE per periodi consecutivi di 5-7 anni.

Responsabile di progetto: un funzionario dell'UE preposto alla gestione degli interessi dell'UE in un progetto; è il principale punto di contatto per i beneficiari. Solitamente segue un progetto dall'inizio alla fine e svolge un ruolo centrale in tutte le decisioni pertinenti che incidono sul progetto (pagamenti, modifiche, esami ecc.).

Richiedente: persona o organizzazione che, singolarmente o in gruppo, presenta domanda di finanziamento all'UE.

Servizio informazioni sulla ricerca: servizio online fornito dalla Commissione per rispondere a domande formulate dai richiedenti e dai beneficiari riguardo alla ricerca europea in generale e al processo di convalida delle entità giuridiche.

Tempi per la concessione delle sovvenzioni: periodo amministrativo che intercorre tra la presentazione di una proposta e la firma della convenzione di sovvenzione, che segna l'inizio ufficiale di un progetto.

Unione dell'innovazione: una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020.

SINTESI

I. Orizzonte 2020 è l'ottavo programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione. Con una dotazione finanziaria di 76,4 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, si configura come il più imponente programma pubblico di ricerca e sviluppo al mondo.

II. Orizzonte 2020 influisce su un'ampia gamma di politiche dell'UE ed è gestito da diverse direzioni generali della Commissione, fattore che ne accresce la complessità. In questo programma, la Commissione ha semplificato le proprie norme e procedure, accelerato i tempi per la concessione delle sovvenzioni, razionalizzato i sistemi informatici, ridotto il numero di sistemi di finanziamento e fornito orientamenti più chiari e maggiore certezza giuridica ai beneficiari.

III. La Corte ha valutato se le misure di semplificazione della Commissione abbiano ridotto l'onere amministrativo a carico dei beneficiari. Ha esaminato se la definizione delle misure fosse basata su precedenti valutazioni e feedback da parte dei portatori d'interesse. È stato effettuato un sondaggio presso i beneficiari delle sovvenzioni a titolo di Orizzonte 2020 per valutare l'impatto positivo e negativo di tali misure che essi percepivano in termini di riduzione dell'onere amministrativo a loro carico.

IV. La Corte ha riscontrato che la maggior parte delle misure di semplificazione adottate dalla Commissione sono state efficaci nel ridurre l'onere amministrativo per i beneficiari nel quadro di Orizzonte 2020, sebbene non tutte le azioni abbiano prodotto i risultati auspicati e vi siano ancora opportunità di miglioramento. È altresì importante la stabilità normativa; i beneficiari sono in grado di adattarsi alla complessità, ma modifiche frequenti degli orientamenti forniti possono creare confusione e incertezza.

V. La Corte ha riscontrato che la Commissione ha attinto all'esperienza di gestione dei precedenti programmi quadro per individuare gli ambiti in cui era necessaria una semplificazione. Le nuove strutture organizzative e orizzontali, in particolare la creazione del Centro comune di supporto (CCS), hanno rappresentato un importante contributo alla semplificazione. Ciò ha reso possibile un'attuazione più coerente del programma.

VI. Il servizio informazioni sulla ricerca, che fornisce supporto e consulenza ai richiedenti e ai partecipanti, non è stato incorporato nel CCS. Pur essendo migliorato dal 7° PQ, tale servizio costituisce solo uno dei canali per rispondere alle domande e ciò significa che non poteva essere garantito un trattamento uniforme dei casi. Anche i punti di contatto nazionali offrono livelli variabili di supporto e orientamento.

VII. Sono stati migliorati gli strumenti di sostegno, come il portale dei partecipanti. L'introduzione delle firme elettroniche ha semplificato l'assegnazione e la gestione delle sovvenzioni per i richiedenti e i beneficiari. Tuttavia, sono ancora necessari alcuni miglioramenti tecnici. Analogamente, sebbene il manuale sulle sovvenzioni offra informazioni esaustive e dettagliate, è difficile da consultare, soprattutto per beneficiari inesperti.

VIII. I tempi per la concessione delle sovvenzioni, dalla presentazione della domanda alla firma della convenzione di sovvenzione, sono stati ridotti considerevolmente grazie alla gestione elettronica e all'abolizione della fase negoziale, ma le opportunità di ridurre l'onere amministrativo non sono state ancora sfruttate appieno. Solo una parte degli inviti a presentare proposte prevede una valutazione in due fasi, con ripercussioni soprattutto sui richiedenti non selezionati. Inoltre, il marchio di eccellenza (*Seal of Excellence*), volto a far sì che le migliori proposte tra quelle non selezionate ricevessero finanziamenti altrove, non è stato ancora efficace.

IX. I tentativi di semplificare le norme sui costi del personale non hanno prodotto i risultati auspicati; tali norme rimangono complesse per i beneficiari, il che è fonte di errori nelle dichiarazioni di spesa. Dai nuovi approcci adottati sono emersi alcuni effetti collaterali negativi e gli adeguamenti introdotti successivamente hanno causato disorientamento e incertezza giuridica. Un crescente ricorso alle prassi abituali di contabilità dei costi, in particolare per quanto concerne le spese per il personale, potrebbe ridurre l'onere amministrativo. Nuove opzioni semplificate in materia di costi, quali importi forfettari e premi di incentivo, possono potenzialmente ridurre l'onere amministrativo, ma non sono state ancora sufficientemente testate dalla Commissione.

X. La creazione di un servizio comune di audit e una nuova strategia di audit hanno ridotto gli oneri di audit rispetto al 7° PQ, ma la qualità variabile degli audit affidati a società esterne può generare nei beneficiari frustrazione e disorientamento.

XI. La Corte raccomanda alla Commissione di:

a) migliorare la comunicazione con i richiedenti e i beneficiari;

b) intensificare la verifica degli importi forfettari;

c) contemplare un maggior ricorso alle valutazioni in due fasi;

d) riesaminare le condizioni retributive per i valutatori esperti;

e) accrescere il riconoscimento del marchio di eccellenza;

f) assicurare la stabilità della normativa e degli orientamenti forniti ai partecipanti;

g) migliorare la qualità degli audit commissionati a società esterne;

h) semplificare ulteriormente strumenti e orientamenti per le PMI.

INTRODUZIONE

Che cos'è Orizzonte 2020?

1. Orizzonte 2020 è l'ottavo programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione. Con una dotazione finanziaria di 76,4 miliardi di euro[1] per il periodo 2014-2020, si configura come il più imponente programma pubblico di ricerca e innovazione al mondo.

2. Orizzonte 2020 trae origine dalle priorità della strategia Europa 2020 ed è basato su tre pilastri principali e due obiettivi specifici che riguardano un'ampia gamma di tematiche (cfr. ***figura 1***). Finanzia ricercatori, istituti di ricerca, università, società private (sia grandi imprese sia PMI) ed enti pubblici a livello individuale o di consorzi, impegnati in progetti di ricerca collaborativa.

3. Il programma è incentrato in particolare sulle PMI. La Commissione europea mira alla partecipazione delle PMI sia a progetti collaborativi sia mediante il nuovo strumento per le PMI, che è stato appositamente ideato per le imprese più piccole altamente innovative.

4. Le modalità di gestione di Orizzonte 2020 sono improntate al carattere trasversale della ricerca e dell'innovazione e al loro impatto su un'ampia gamma di politiche dell'UE. La direzione generale della Ricerca e dell'innovazione (DG RTD) gestisce il programma insieme ad altre otto direzioni generali[2]. Parti della dotazione finanziaria possono rientrare nella sfera di competenza di più di una direzione generale. Nel complesso, 22 enti diversi[3] danno esecuzione al bilancio di Orizzonte 2020.

---

[1] Bilancio di Orizzonte 2020 aggiornato dopo l'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e comprendente il programma Euratom di ricerca e formazione.

[2] DG RTD, DG CNECT, DG GROW, DG EAC, DG AGRI, DG MOVE, DG HOME, DG ENER e il Centro comune di ricerca.

[3] Agenzie esecutive della Commissione, partenariati pubblico-pubblico tra l'UE e gli Stati membri, partenariati pubblico-privato con l'industria, la Banca europea per gli investimenti e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT).

Figura 1 – Struttura di Orizzonte 2020

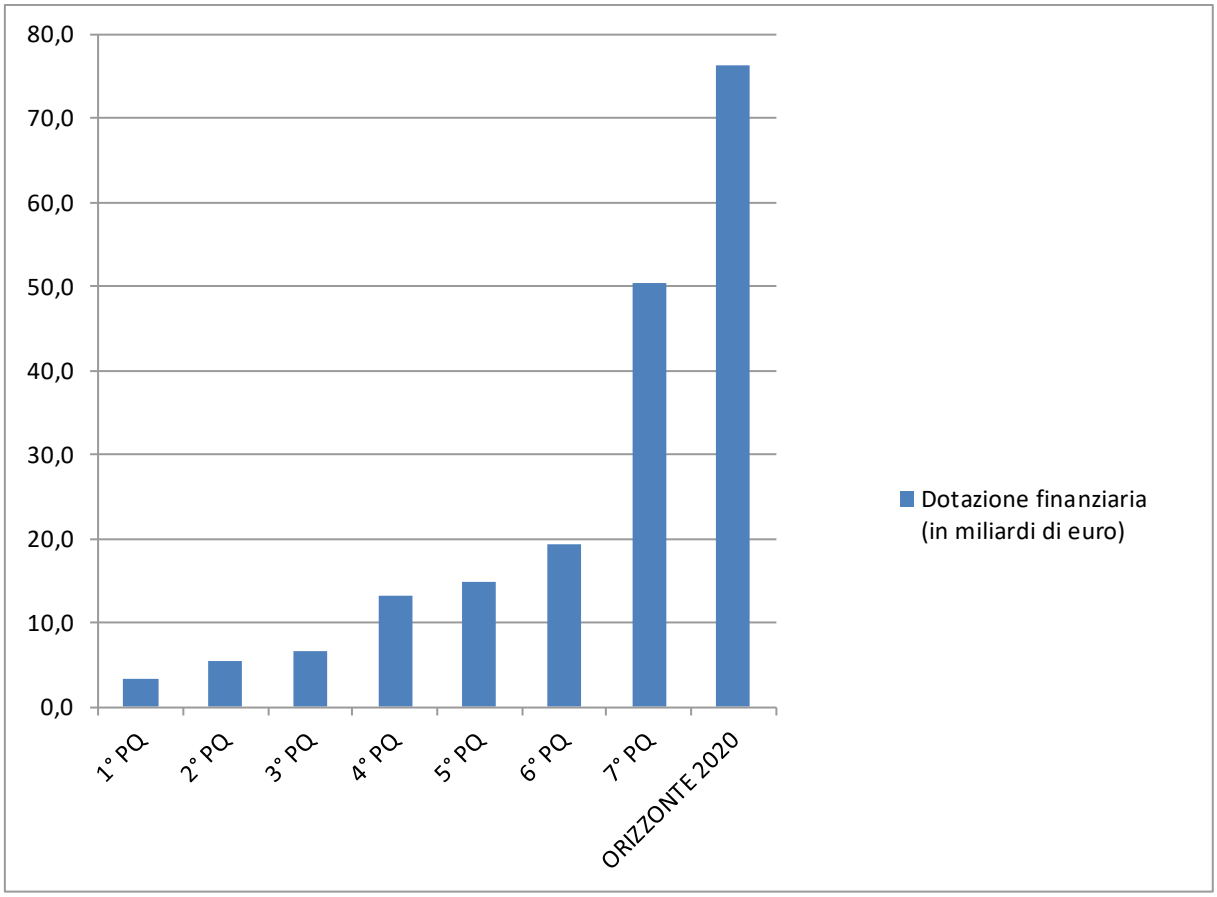
Fonte: Corte dei conti europea.

Storia del finanziamento UE per ricerca e innovazione

5. Il finanziamento europeo per le attività di ricerca ha avuto inizio nel quadro dei primi trattati comunitari ed è stato ampliato nel 1983 con l'istituzione del primo programma quadro della Comunità per la ricerca (1° PQ).

6. Da allora, i programmi quadro che si sono succeduti sono diventati una parte fondamentale della collaborazione per la ricerca in Europa, aumentando progressivamente di dimensioni, portata e ambizione. La ***figura 2*** mostra l'evoluzione dei finanziamenti europei per la ricerca a partire dal primo programma.

Figura 2 – Evoluzione dei finanziamenti per la ricerca 1984-2020



Fonte: Corte dei conti europea.

7. Orizzonte 2020, in quanto ottavo programma, costituisce un importante strumento per la realizzazione dell'Unione dell'innovazione, una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020[4]. Esso riunisce tutti i finanziamenti per la ricerca e l'innovazione precedentemente forniti tramite il settimo programma quadro (7° PQ), le attività di innovazione del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT).

Sintesi delle iniziative più recenti in materia di semplificazione

8. La semplificazione del finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione è all'ordine del giorno da diversi anni: le aziende, il mondo accademico e i ricercatori in tutta Europa

[4] http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm

auspicano norme amministrative più semplici, una migliore comunicazione con la Commissione europea, la certezza del diritto e un'applicazione coerente. La Commissione è stata criticata per gli orientamenti poco chiari forniti ai beneficiari, i tempi lunghi impiegati a concedere le sovvenzioni, le complesse norme di finanziamento e le inefficienti procedure di gestione delle sovvenzioni.

9. Con Orizzonte 2020 la semplificazione è divenuta un obiettivo centrale[5]. La Commissione europea ha proposto cambiamenti volti a semplificare le norme che disciplinano il finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione.

10. Tali cambiamenti includevano l'istituzione di un'unica serie di regole, l'armonizzazione dei processi di gestione delle sovvenzioni e la razionalizzazione dei sistemi informatici di supporto, la riduzione del numero di programmi, una maggiore coerenza e chiarezza delle norme, la definizione di obiettivi prioritari e indicatori più chiari, l'elaborazione di norme più omogenee in materia di ammissibilità dei costi, la semplificazione delle forme di sovvenzione e la riduzione dei tempi di concessione e versamento dei finanziamenti (cfr. ***figura 3***).

---

[5] Cfr. considerando 20 del regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 104).

Figure 3 – Principali misure di semplificazione nel quadro di Orizzonte 2020

Fonte: Corte dei conti europea.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

Estensione dell'audit

11. La presente relazione speciale è l'ultima di una serie di pubblicazioni della Corte dei conti europea incentrata sul programma quadro di ricerca e innovazione. Tale serie include un documento di riflessione prospettico intitolato "Contributo alla semplificazione del programma di ricerca dell'UE successivamente a Orizzonte 2020" e pubblicato nel marzo 2018. Le Corte dei conti europea ha deciso di effettuare il presente audit in tempo utile per l'elaborazione del prossimo programma quadro di ricerca e innovazione.

12. In tale audit è stata formulata la seguente domanda: "Le misure di semplificazione integrate dalla Commissione in Orizzonte 2020 sono state efficaci nel ridurre l'onere amministrativo a carico dei beneficiari?". Per rispondere a tale quesito, la Corte ha esaminato se le misure della Commissione fossero state elaborate in base a precedenti valutazioni e feedback forniti dai soggetti interessati. Per valutare l'impatto positivo e negativo di dette misure è stato condotto un sondaggio presso i beneficiari del programma Orizzonte 2020.

Approccio

13. La Corte ha esaminato informazioni provenienti da un'ampia gamma di fonti:

a) sono state esaminate e analizzate le basi giuridiche, le linee guida, le relazioni di valutazione e di monitoraggio, i documenti di presa di posizione e altri documenti attinenti alla semplificazione;

b) sono state discusse le misure di semplificazione con i servizi pertinenti della Commissione[6] e i rappresentanti di tre organizzazioni ombrello[7]; la Corte ha altresì partecipato a una riunione dei punti di contatto nazionali e a una riunione dei soggetti interessati organizzata dal Centro comune di supporto.

14. Nel febbraio 2018 è stato trasmesso un sondaggio online a 32 918 contatti di 20 797 organizzazioni a cui era stato assegnato un finanziamento nel quadro di Orizzonte 2020. Tale indagine riguardava il periodo che intercorreva dall'inizio del programma nel 2014 al gennaio 2018 e comprendeva 59 domande. Ai beneficiari è stata chiesta la loro opinione in merito all'efficacia delle misure di semplificazione, anche rispetto al 7° PQ ove applicabile. Alla Corte sono pervenute 3 598 risposte. Per ottenere informazioni più dettagliate a sostegno dei risultati del sondaggio, si sono tenute riunioni con otto beneficiari finali (due PMI, due università, un grande impresa privata e tre organizzazioni di ricerca e tecnologia).

OSSERVAZIONI

La Commissione ha attinto all'esperienza maturata con i precedenti programmi per individuare le misure di semplificazione necessarie

15. Nell'elaborare un nuovo programma quadro, è importante effettuare un'analisi e una valutazione accurate dei programmi precedenti. La Commissione dovrebbe valutare se le politiche e le attività di spesa sono adeguate allo scopo e se producono i cambiamenti

---

[6] DG RTD, DG CNECT e REA.

[7] Associazione europea delle organizzazioni di ricerca e tecnologia (EARTO), Unione europea dell'artigianato e piccole e medie imprese (UEAPME), Associazione europea delle università (EUA).

auspicati per le imprese e i cittadini europei. I risultati della valutazione dovrebbero aiutare la Commissione a decidere se è possibile portare avanti invariate le azioni dell'UE o se occorrono modifiche.

16. La base giuridica per il 7° PQ prevedeva che la Commissione monitorasse in modo costante e sistematico l'attuazione del programma[8]. La Corte ha constatato che la Commissione aveva redatto relazioni di monitoraggio annuale durante l'attuazione del 7° PQ in cui venivano periodicamente analizzati, nel dettaglio, i modelli di partecipazione, le questioni riguardanti l'attuazione e la situazione relativa al processo di semplificazione.

17. In linea con l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"[9], la Commissione ha altresì chiesto un feedback ai principali portatori d'interesse mediante una serie di canali di consultazione (cfr. ***riquadro 1***).

18. La Commissione ha sintetizzato il contributo dei portatori d'interesse a un'ampia consultazione pubblica nel Libro verde su un quadro strategico comune per il finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione (*Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*). Nel Libro verde la semplificazione viene considerata una priorità centrale per far sì che il finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione produca un maggiore impatto e sia più interessante per i partecipanti[10].

19. Nella valutazione d'impatto a corredo dell'insieme di proposte legislative riguardanti Orizzonte 2020[11], la Commissione ha definito la necessità di un'ulteriore semplificazione del finanziamento per la ricerca e l'innovazione, ha stabilito obiettivi specifici e operativi per il

---

[8] Articolo 7 della decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013) (GU L 412 del 30.12.2006, pag. 1).

[9] 2003/C 321/01 in vigore fino al 12 aprile 2016 e sostituito da 32016Q0512(01) (GU L 123 del 12.5.2016).

[10] Commissione europea, *Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*, giugno 2011.

[11] SEC(2011) 1427 *final* del 30.11.2011.

successivo periodo di programmazione, ha analizzato quattro opzioni strategiche e, infine, ha proposto Orizzonte 2020 come l'opzione più appropriata per conseguire gli obiettivi prefissati.

20. La Corte conclude che le misure di semplificazione intraprese dalla Commissione nel quadro di Orizzonte 2020 sono il risultato di un'analisi dei precedenti programmi quadro, in particolare del 7° PQ, il programma immediatamente precedente.

Riquadro 1 – Consultazioni con i soggetti coinvolti e le parti interessate nella preparazione di Orizzonte 2020

- Valutazione ex post del 6° PQ, febbraio 2009;
- valutazione intermedia del 7° PQ, novembre 2010;
- consultazione pubblica sul Libro verde che illustra il quadro strategico comune per la ricerca e l'innovazione, giugno 2011;
- consultazione pubblica sul programma successivo al programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP), novembre 2011;
- CIP: valutazioni intermedie e finali, valutazioni ex ante e studi di valutazione d'impatto per il programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT-PSP), il programma "Energia intelligente – Europa" (IEE) e le sezioni del programma per l'innovazione e l'imprenditorialità relative all'innovazione;
- ampie conferenze dei soggetti interessati sul programma successivo al CIP (gennaio 2011) e sul quadro strategico comune (giugno 2011);
- gruppi di esperti e conferenze dei soggetti interessati sul Consiglio europeo della ricerca, sulle azioni "Marie Curie", sull'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) ecc.;
- presidenze dell'UE: conferenza di Lund sul futuro della ricerca nell'UE (Svezia, luglio 2009); conferenza sulla valutazione intermedia del 7° PQ (Ungheria, febbraio 2011);
- ampio ventaglio di documenti di presa di posizione sul futuro finanziamento UE per la ricerca e l'innovazione durante la fase preparatoria del bilancio dell'UE;
- consultazioni tematiche dei portatori d'interesse: tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), trasporti, salute, biotecnologia, tecnologia spaziale;
- discussioni con i rappresentanti delle amministrazioni nazionali (riunioni dei comitati congiunti di gestione del CIP, riunioni del comitato di gestione del programma per l'innovazione e l'imprenditorialità (EIP)).

Fonte: Commissione europea.

I principali cambiamenti per conseguire la semplificazione sono stati apportati mediante strumenti per la progettazione, l'organizzazione e il sostegno

Il Centro comune di supporto rappresenta un passo importante verso l'attuazione uniforme di Orizzonte 2020

21. La gestione del programma è definita come la gestione coordinata centralizzata di un programma per conseguirne gli obiettivi e i vantaggi strategici[12]. L'approccio dei servizi condivisi costituisce un mezzo per ottenere una tale gestione coordinata centralizzata.

22. Nella relazione speciale sul 7° PQ[13], la Corte ha criticato la gestione della Commissione e ha riscontrato che il comitato di chiarimento per la ricerca (*Research Clearing Committee*), istituito dalle direzioni generali competenti al fine di rafforzare la certezza del diritto e la parità di trattamento dei beneficiari, non è riuscito a individuare tutte le prassi divergenti nell'attuazione del 7° PQ.

23. La Commissione ha razionalizzato l'approccio di gestione di Orizzonte 2020 istituendo nel 2014 una nuova direzione, il Centro comune di supporto (CCS). Centralizzando i servizi orizzontali di sostegno per la ricerca e l'innovazione, il CCS garantisce che tutti gli organi appartenenti alla "famiglia" per la ricerca e l'innovazione (direzioni generali della Commissione, agenzie esecutive e imprese comuni) applichino la normativa riguardante Orizzonte 2020 in modo uniforme.

24. I compiti del CCS sono illustrati nella ***figura 4***.

---

[12] Project management Institute, "*A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*" (Una guida al Project Management Body of Knowledge (guida PMBOK)), quarta edizione.

[13] Relazione speciale n. 2/2013 "La Commissione ha assicurato un'attuazione efficiente del settimo programma quadro per la ricerca?".

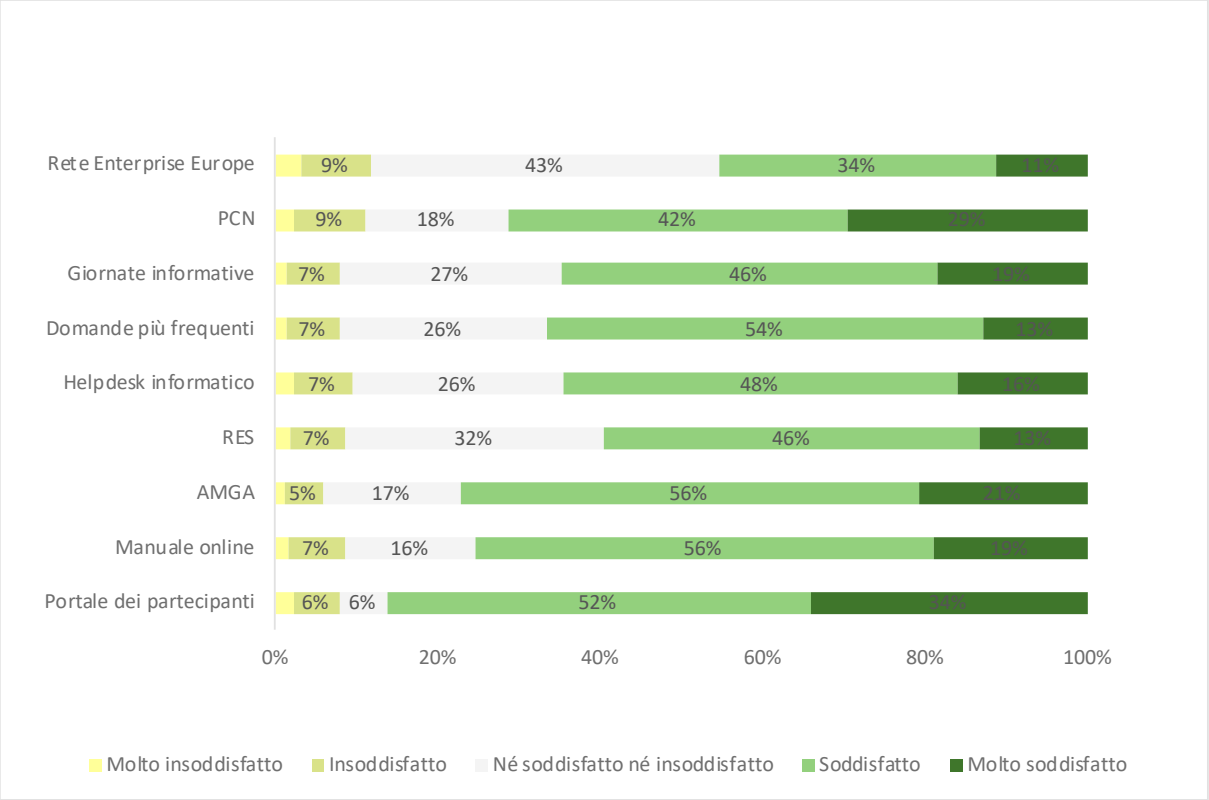
Figura 4 – Compiti del Centro comune di supporto

Fonte: Corte dei conti europea.

25. La Commissione ha messo a punto svariati strumenti per agevolare la partecipazione a Orizzonte 2020, accrescere la consapevolezza e rafforzare l'applicazione uniforme delle relative norme. Alcuni di questi strumenti (quali il portale dei partecipanti, la convenzione di sovvenzione tipo commentata (AMGA), il manuale online e le domande ricorrenti su Orizzonte 2020) rientrano direttamente nella sfera di competenza del CCS; altri, come i punti di contatto nazionali (PCN), devono essere nominati dagli Stati membri. Il servizio informazioni sulla ricerca e l'helpdesk informatico sono principalmente gestiti, rispettivamente, dall'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA) e dalla DG DIGIT. Il CCS fornisce unicamente gli helpdesk di secondo livello per i soggetti sotto la sua responsabilità.

26. Ai beneficiari partecipanti al sondaggio è stato chiesto se fossero soddisfatti degli strumenti di sostegno. Nel complesso, i rispondenti hanno mostrato un elevato grado di soddisfazione: i risultati vanno dal 45 % dei rispondenti che considera la rete Enterprise Europe adeguata allo scopo, fino all'86 % che si è espresso a favore del portale dei partecipanti (cfr. ***figura 5***).

Figura 5 – Strumenti di sostegno: grado di soddisfazione dei rispondenti



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

27. Il CCS ha iniziato la sua attività con obiettivi ben precisi (cfr. ***figura 6***)[14]. Sin dalla sua istituzione nel 2014, si è fortemente adoperato per migliorare il portale dei partecipanti e ha aggiornato e ampliato frequentemente la convenzione di sovvenzione tipo commentata (AMGA). Un helpdesk giuridico e finanziario è ora a disposizione per rispondere alle domande formulate dai beneficiari (mediante il servizio informazioni sulla ricerca) e da altri servizi della Commissione. Un altro passo verso la semplificazione è stata l'adozione della strategia di audit comune e di una strategia comune per i controlli ex ante.

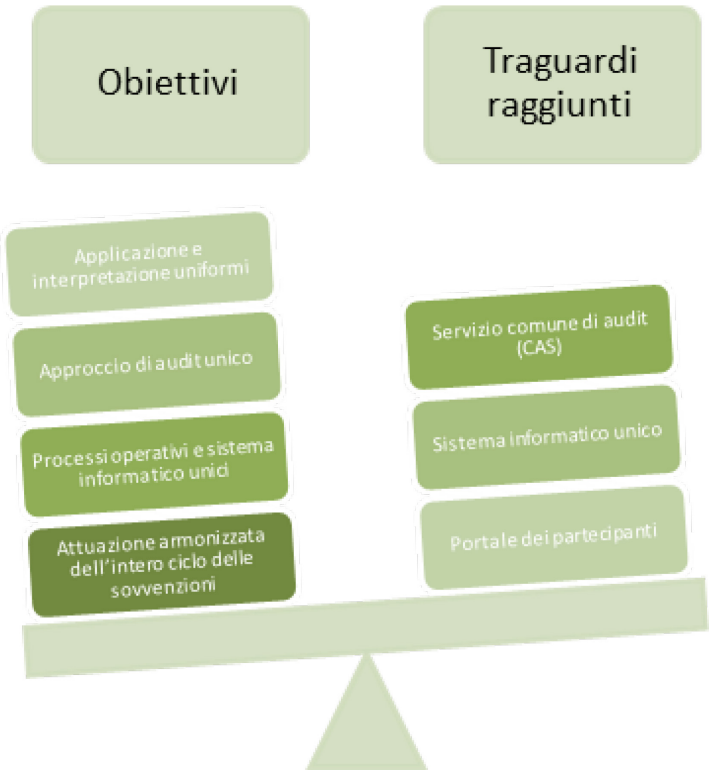
28. L'introduzione di un flusso di lavoro elettronico di gestione delle sovvenzioni figurava tra i più significativi traguardi raggiunti in materia di semplificazione nel quadro di Orizzonte 2020. Un ulteriore elemento positivo, particolarmente apprezzato dai punti di contatto

---

[14] Decisione della Commissione C(2014)2656 *final* sulle norme di funzionamento del Centro comune di supporto per Orizzonte 2020, il programma quadro per la ricerca e l'innovazione (2014-2020).

nazionali, era la prassi preservata dal 7° PQ che prevedeva l'organizzazione di campagne d'informazione negli Stati membri, in occasione delle quali il CCS tiene presentazioni per i beneficiari, i punti di contatto nazionali e gli auditor incaricati della certificazione su diversi aspetti giuridici e finanziari.

Figura 6 – Centro comune di supporto: obiettivi e traguardi raggiunti



Fonte: Corte dei conti europea.

29. Il CCS ha così assunto un ruolo guida nel processo di semplificazione. Negli ambiti che rientrano nella sua sfera di competenza, ha armonizzato le norme in materia di partecipazione, ha sviluppato una nuova strategia di audit e ha migliorato gli strumenti informatici per la gestione e la rendicontazione delle sovvenzioni. Tuttavia, non tutti i servizi di sostegno sono stati trasferiti sotto il controllo del CCS, il che comporta il rischio di fornire ai beneficiari una consulenza e un'interpretazione non uniformi. Tale problema è illustrato di seguito in relazione a due strumenti di comunicazione.

I beneficiari apprezzano i canali di comunicazione e feedback, ma alcuni segnalano ancora un trattamento non omogeneo e livelli di servizio variabili

30. Una comunicazione efficace e un sistema di feedback funzionante costituiscono le condizioni indispensabili per un'applicazione omogenea delle norme in materia di partecipazione e per un trattamento uniforme dei beneficiari. Una carenza a livello di comunicazione può incidere negativamente su un progetto. Il CCS dispone di diversi canali, delineati di seguito, per comunicare con i beneficiari e ricevere da questi ultimi un feedback sul funzionamento e l'attuazione del programma quadro.

Il servizio informazioni sulla ricerca

31. La Commissione ha istituito il servizio informazioni sulla ricerca (RES) nel corso del 7° PQ per agevolare la comunicazione con i beneficiari di un finanziamento per la ricerca e l'innovazione e ottenere un loro feedback efficace. Il RES è subentrato a un sistema di 60 caselle funzionali di posta elettronica ed è accessibile dal portale dei partecipanti, ma anche tramite altri canali come la sezione del sito Internet europa.eu dedicata a Orizzonte 2020. Tale strumento svolge il ruolo di helpdesk, al quale i beneficiari potenziali e attuali di Orizzonte 2020 possono chiedere assistenza metodologica, tecnica e giuridica durante l'intero ciclo di vita dei loro progetti.

32. Al momento, il RES è gestito dall'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA). Parte del servizio viene assicurato dal centro di contatto "Europe Direct" (*Europe Direct Contact Centre*, EDCC)[15], che ha una portata più ampia, in quanto risponde a domande riguardanti una serie di politiche dell'UE, non solo in merito a Orizzonte 2020.

33. L'EDCC risponde alle domande ricorrendo alle informazioni che sono disponibili nelle fonti accessibili al pubblico; per le domande più complesse si serve di informazioni fornite dai servizi della Commissione competenti.

---

[15] Nel quadro di un contratto con la DG COMM.

34. Nel sondaggio della Corte, è stato chiesto ai beneficiari di valutare la qualità del RES. Oltre la metà dei rispondenti che si sono espressi riteneva che il RES fosse generalmente uno strumento utile e adeguato allo scopo.

35. In merito al RES, i rispondenti al sondaggio hanno sottolineato due problemi principali: da un lato, la tempistica delle risposte fornite ai beneficiari e, dall'altro, la carenza di approfondimenti (alcune risposte sono riprese direttamente dagli orientamenti della Commissione).

36. La Corte ha rilevato che, malgrado l'obiettivo generale del CCS di centralizzare i servizi comuni, il RES presenta una struttura decentrata. In pratica, il RES è assistito da 36 helpdesk diversi presso una serie di direzioni generali ed agenzie esecutive. Le domande alle quali il contraente esterno non sa rispondere (il 56 % nel 2017) sono inoltrate all'équipe della REA oppure direttamente a uno dei 36 helpdesk. Ogni mese l'équipe della REA, che conta tre effettivi, verifica tutte le risposte fornite dal contraente esterno e dagli helpdesk decentrati sia a livello di qualità sia in termini di classificazione.

37. La Corte ha altresì rilevato che, oltre al servizio fornito dal RES, determinate agenzie esecutive (ad esempio l'Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese) ricorrono ad altre caselle di posta elettronica funzionali. Altri servizi (ad esempio, la DG CNECT) rispondono attraverso i *social media*. In tali casi, è difficile per la REA o per il CCS esercitare un controllo sulle risposte.

38. Nel sondaggio della Corte, è stato chiesto ai beneficiari se, nel caso in cui avessero partecipato a più di un progetto di Orizzonte 2020, situazioni analoghe o equivalenti fossero state trattate in modo non uniforme. Il 36 % dei rispondenti ha risposto affermativamente. Le discrepanze più comuni riguardavano l'interpretazione delle norme finanziarie (20 %), i requisiti di rendicontazione (18 %) e le valutazioni dei progetti (17 %).

39. La Commissione ha istituto un apposito ufficio di sostegno amministrativo del RES per gestire le notifiche di possibili discrepanze. Tuttavia, la Corte ha rilevato che l'82 % dei rispondenti che avevano riscontrato casi di trattamento non uniforme non sapeva dell'esistenza di tale servizio. Di conseguenza, la Commissione viene raramente informata delle discrepanze e non è sempre in grado di elaborare le misure correttive adeguate.

40. Sebbene il servizio informazioni sulla ricerca sia migliorato con la programmazione di Orizzonte 2020, i canali alternativi mediante i quali le domande e le risposte possono essere scambiate rendono ancora impossibile garantire la coerenza delle informazioni.

Punti di contatto nazionali

41. La rete dei punti di contatto nazionali costituisce un importante anello di congiunzione tra la Commissione e i beneficiari. La Commissione ritiene che essa rappresenti la principale struttura per fornire informazioni pratiche e assistenza ai potenziali beneficiari[16]. Tale rete consente altresì alla Commissione di ottenere un feedback dai beneficiari. Il sostegno offerto dai punti di contatto nazionali può essere particolarmente utile per le PMI e i nuovi partecipanti al programma, la cui relativa scarsa esperienza potrebbe compromettere l'accoglimento delle loro domande.

42. Al fine di garantire la coerenza nel sostegno offerto dai punti di contatto nazionali ai richiedenti e ai beneficiari del finanziamento per la ricerca, nel 2013 la Commissione ha formulato gli standard minimi e i princìpi guida per i punti di contatto nazionali[17]. Tale documento costituisce un riferimento comune per tutti i paesi partecipanti e definisce le funzioni centrali dei punti di contatto nazionali, nonché i meccanismi per la collaborazione tra questi ultimi e la Commissione.

43. Gli Stati membri e i paesi associati nominano i punti di contatto nazionali. Sebbene i punti di contatto nazionali non rientrino direttamente nella sfera di competenza della Commissione, le direzioni generali di quest'ultima responsabili di diverse parti del programma organizzano riunioni con i punti di contatto nazionali per discutere gli sviluppi strategici, aspetti procedurali e il contenuto degli inviti a presentare proposte. Anche il CCS organizza riunioni con i punti di contatto nazionali che si occupano di aspetti giuridici e finanziari per presentare gli ultimi sviluppi.

---

[16] http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf.

[17] http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf.

44. Nel sondaggio, la Corte ha chiesto ai beneficiari di valutare l'esperienza riguardante i punti di contatto nazionali. L'opinione generale relativa al lavoro svolto dai punti di contatto nazionali era positiva (secondo il 71 % dei rispondenti, il sostegno offerto da tali punti di contatto era adeguato allo scopo), ma il livello di apprezzamento variava da un paese all'altro. Tra il 4 % e il 25 % delle risposte, a seconda degli Stati membri, reputava insoddisfacente la qualità del servizio fornito dai punti di contatto nazionali; la maggior parte delle perplessità riguardava il grado di preparazione e di disponibilità.

45. La Corte giunge alla conclusione che, sebbene i beneficiari siano generalmente soddisfatti dei rispettivi punti di contatto nazionali, vi sono profonde differenze tra i paesi partecipanti in termini di assistenza tecnica e orientamenti forniti e, pertanto, l'utilità della rete per i beneficiari risulta ridotta.

Il portale dei partecipanti semplifica la gestione delle sovvenzioni per i beneficiari

46. Il portale dei partecipanti costituisce la principale interfaccia tra la Commissione e i beneficiari del finanziamento per la ricerca e l'innovazione. Dovrebbe agevolare ai richiedenti e ai beneficiari la presentazione delle domande di sovvenzione e la loro gestione. Costituisce una porta d'ingresso ai diversi sistemi (strumento per la presentazione delle proposte, strumento di gestione dei progetti, sistema di notifica), facilitando così la partecipazione dei portatori d'interesse; inoltre è concepito per fungere da "sportello unico" per un'efficiente gestione delle sovvenzioni priva di supporti cartacei.

47. La Commissione ha reso disponibile per la prima volta il portale dei partecipanti durante il 7° PQ. Tuttavia, allora era disponibile solo un numero limitato di servizi per i beneficiari.

48. Dall'inizio di Orizzonte 2020, il CCS ha introdotto nuovi strumenti e funzionalità che hanno migliorato la qualità dei servizi offerti dal portale. Essi includono un "servizio di ricerca di partner" (per trovare partner disposti a collaborare in progetti futuri), la possibilità di compilare i moduli con qualsiasi *browser* e una piattaforma compatibile con HTML5.

49. Oltre l'85 % dei rispondenti al sondaggio hanno espresso soddisfazione riguardo al portale e sono stati riconosciuti gli sforzi compiuti dal CCS per potenziarne le funzioni. In termini di accessibilità, l'attuale portale rappresenta un considerevole miglioramento

rispetto al 7° PQ, in cui ciascuno strumento richiedeva un accesso e login separati. È divenuto un punto di riferimento unico che offre un ampio numero di servizi. I beneficiari hanno altresì giudicato positivamente l'introduzione della funzione della firma elettronica, che ha notevolmente ridotto l'onere amministrativo nel quadro di Orizzonte 2020.

50. Tuttavia, la Corte ha rilevato che alcuni beneficiari avevano incontrato difficoltà legate a rallentamenti del sistema, alla navigazione tra schermate o *pop-up* poco chiari o in numero eccessivo, ecc. Questi beneficiari hanno riferito che tali problemi hanno comportato un lavoro aggiuntivo e che ci è voluto tempo per risolverli.

51. Inoltre, i nuovi partecipanti ai programmi di finanziamento dell'UE, in particolare le PMI, hanno avuto difficoltà a gestire la complessità degli strumenti informatici della Commissione. In una delle visite effettuate, ad esempio, la PMI beneficiaria ha riferito di avere incontrato difficoltà con il portale e di essersi dovuta rivolgere a un consulente esterno per immettere tutte le informazioni e i documenti richiesti nello strumento.

Gli orientamenti (AMGA) della Commissione sono esaustivi ma difficili da utilizzare e i frequenti cambiamenti hanno generato incertezza

52. Ai sensi del regolamento (UE) n. 1290/2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione[18] al programma Orizzonte 2020, la Commissione è tenuta a fornire orientamenti e informazioni sufficienti a tutti i potenziali partecipanti al momento della pubblicazione dell'invito a presentare proposte, in particolare la convenzione di sovvenzione tipo applicabile.

53. La convenzione di sovvenzione tipo commentata (AMGA) presenta un evidente punto di forza che ha un impatto significativo sulla semplificazione: essa concentra tutti gli orientamenti relativi a Orizzonte 2020 in un unico documento. In 750 pagine, l'AMGA illustra, con esempi di migliori pratiche, casi specifici ed eccezioni, ciascun articolo della convenzione di sovvenzione generale tipo (GMGA) e delle convenzioni specifiche tipo. Per

---

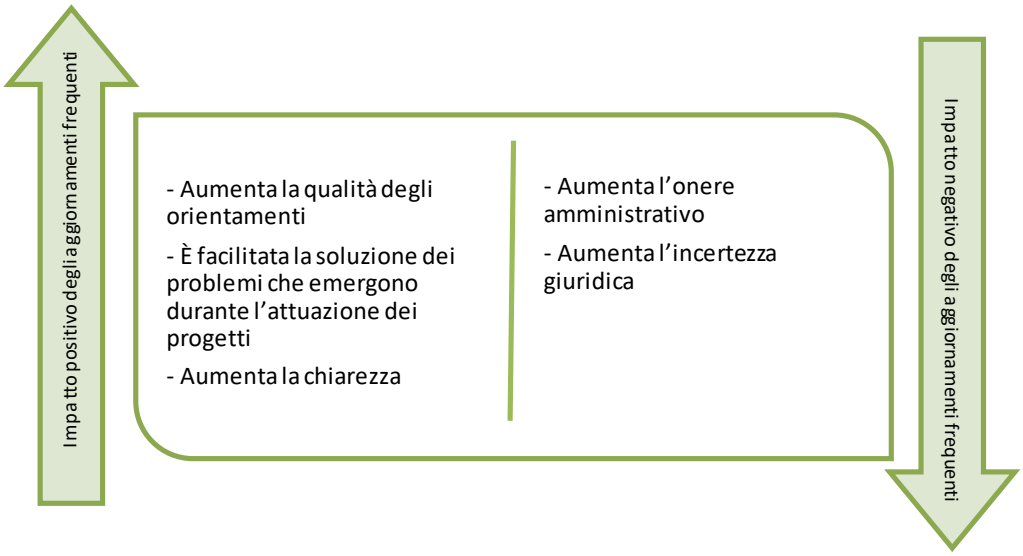
[18] Articolo 5 del regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma Orizzonte 2020 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 81).

contro, gli orientamenti concernenti il 7° PQ erano sparsi in vari manuali per ogni parte del programma. All'incirca il 77 % dei rispondenti al sondaggio della Corte riteneva che l'AMGA fosse uno strumento adeguato allo scopo.

54. Nel sondaggio la Corte ha chiesto di fornire un parere sull'AMGA. I rispondenti hanno affermato che gli orientamenti presentavano il vantaggio di essere molto esaustivi e dettagliati. Tuttavia, hanno espresso perplessità circa l'eccessiva lunghezza e complessità e hanno evidenziato la difficoltà di spostarsi tra le diverse sottosezioni in un documento in formato pdf.

55. Dalla pubblicazione della versione iniziale nel dicembre 2013, la convenzione di sovvenzione tipo (MGA) è stata modificata sei volte e l'AMGA è stata sottoposta a 18 aggiornamenti. I beneficiari, benché informati di questi cambiamenti, hanno espresso una serie di preoccupazione riguardo alle relative conseguenze (cfr. ***figura 7***). Ciononostante, la maggior parte dei rispondenti al sondaggio e dei beneficiari interpellati ha affermato che sarebbe più semplice gestire tali aggiornamenti se venissero pianificati a intervalli fissi per rispondere alle necessità che si manifestano durante l'attuazione di Orizzonte 2020.

Figura 7 – Impatto dei frequenti aggiornamenti dell'MGA e dell'AMGA



Fonte: Corte dei conti europea.

Non sono state completamente verificate e valutate nuove iniziative in grado di offrire una potenziale semplificazione

Importi forfettari e premi

56. Su invito del Parlamento europeo[19] e del Consiglio[20], prima di lanciare il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e Orizzonte 2020, la Commissione ha iniziato a vagliare la possibilità di semplificare la gestione delle sovvenzioni mediante innovative opzioni semplificate in materia di costi. La base giuridica per il ricorso agli importi forfettari e ai premi di incentivo è fornita dal regolamento finanziario del 2012[21].

57. Il ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi nel quadro di Orizzonte 2020 è stato limitato; i premi sono stati utilizzati per sostenere un esiguo numero di iniziative[22], mentre gli importi forfettari sono stati utilizzati per sostenere: i) progetti che rientrano nello strumento per le PMI 1 (SMEI 1), ii) un numero limitato di misure di accompagnamento e iii) due inviti pilota[23] per progetti con più beneficiari e il sostegno per esigenze particolari a titolo delle azioni Marie Skłodowska-Curie inclusi nel programma di lavoro 2018-2020.

58. A settembre 2018, i due inviti pilota erano ancora in corso e non erano ancora disponibili solidi elementi probatori derivati dall'analisi dell'intero ciclo di vita dei progetti.

59. Mediante il sondaggio e durante le visite in loco, gli auditor della Corte hanno chiesto ai beneficiari di Orizzonte 2020 e alle associazioni ombrello se sarebbero favorevoli a un più ampio utilizzo di queste opzioni semplificate in materia di costi e quali sarebbero, a loro avviso, i principali vantaggi e inconvenienti.

---

[19] P7_TA (2010)0401, risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 novembre 2010, sulla semplificazione dell'attuazione dei programmi quadro di ricerca (2010/2079(INI)).

[20] Conclusioni della 3016ª riunione del Consiglio sulla competitività, Bruxelles, 26 maggio 2010.

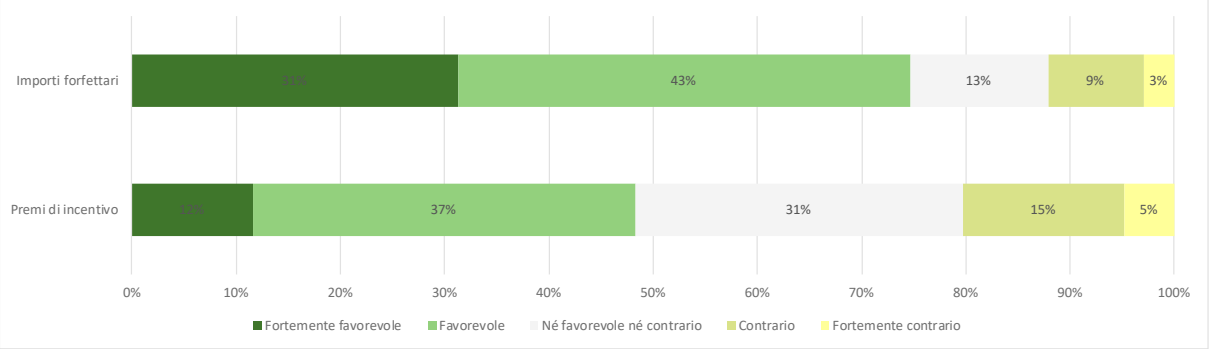
[21] Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

[22] Il valore totale dei premi equivale all'incirca allo 0,11 % della dotazione finanziaria del programma Orizzonte 2020.

[23] Invito DT-NMBP-20-2018 (in una fase) e invito SC1-BHC-15-2018 (in due fasi).

60. Dalle risposte al sondaggio risulta che tali opzioni semplificate in materia di costi sono considerate una valida alternativa al tradizionale rimborso dei costi. La ***figura 8*** mostra che il 74 % dei rispondenti sarebbe favorevole a un maggiore ricorso agli importi forfettari, mentre il 49 % caldeggia un uso più esteso dei premi di incentivo.

Figura 8 – Opinioni su un maggiore ricorso agli importi forfettari e ai premi di incentivo

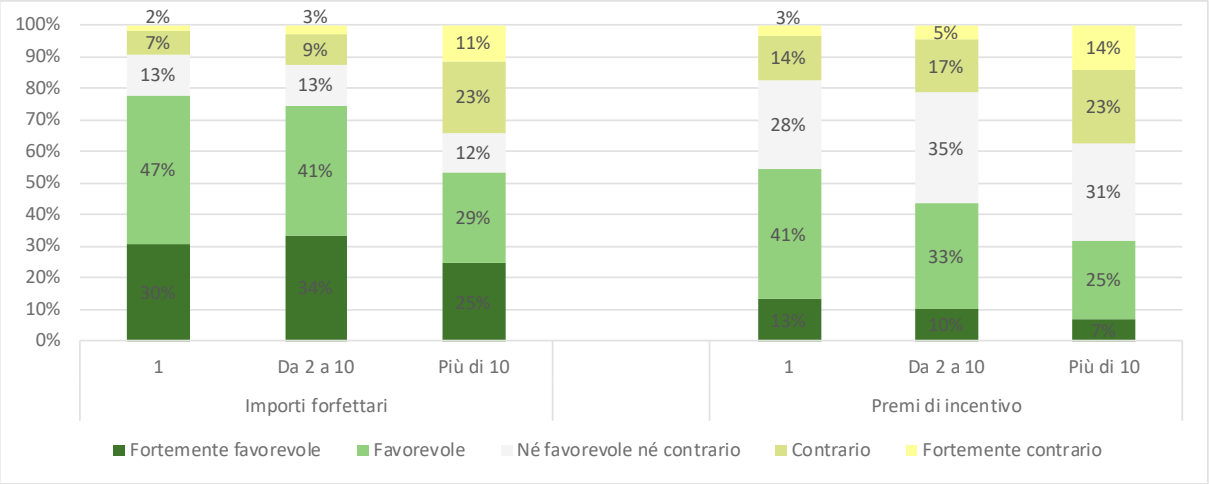


Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

61. La percezione relativa alle opzioni semplificate in materia di costi varia a seconda del tipo di beneficiari e, in particolare, dipende dal loro livello di esperienza[24]. I beneficiari più esperti sono meno favorevoli a un maggiore ricorso agli importi forfettari e ai premi di incentivo (cfr. ***figura 9***).

[24] Misurazione effettuata in termini di numero di progetti di Orizzonte 2020 a cui il beneficiario ha partecipato.

Figura 9 – Opinioni su un maggiore ricorso agli importi forfettari e ai premi di incentivo, per livello di esperienza (numero di progetti di Orizzonte 2020)



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

62. Nonostante l'opinione generalmente positiva, i beneficiari hanno espresso alcuni timori circa gli importi forfettari e i premi, evidenziando i rischi percepiti e sottolineando il fatto che queste opzioni semplificate in materia di costi possono non addirsi a tutti i tipi di progetto. Tali timori sono condivisi dai beneficiari e dai punti di contatto nazionali interpellati (cfr. ***allegato***).

63. Le opzioni semplificate in materia di costi potrebbero ridurre l'onere amministrativo e la presenza di errori nelle sovvenzioni di Orizzonte 2020, il che consentirebbe ai beneficiari di concentrare l'attenzione sugli obiettivi scientifici e, al contempo, di gestire i progetti in modo più flessibile. Tuttavia, potrebbero non essere adeguate a tutti i tipi di progetti di ricerca e innovazione e la Commissione non dispone ancora di elementi probatori sufficienti ricavati dalla sperimentazione pilota.

64. Come precisato nel documento di riflessione della Corte del marzo 2018, anche i programmi di finanziamento basati sul versamento di importi forfettari, se elaborati adeguatamente, potrebbero promuovere una maggiore partecipazione da parte di tutti i tipi di gruppi beneficiari (inclusi PMI e nuovi partecipanti).

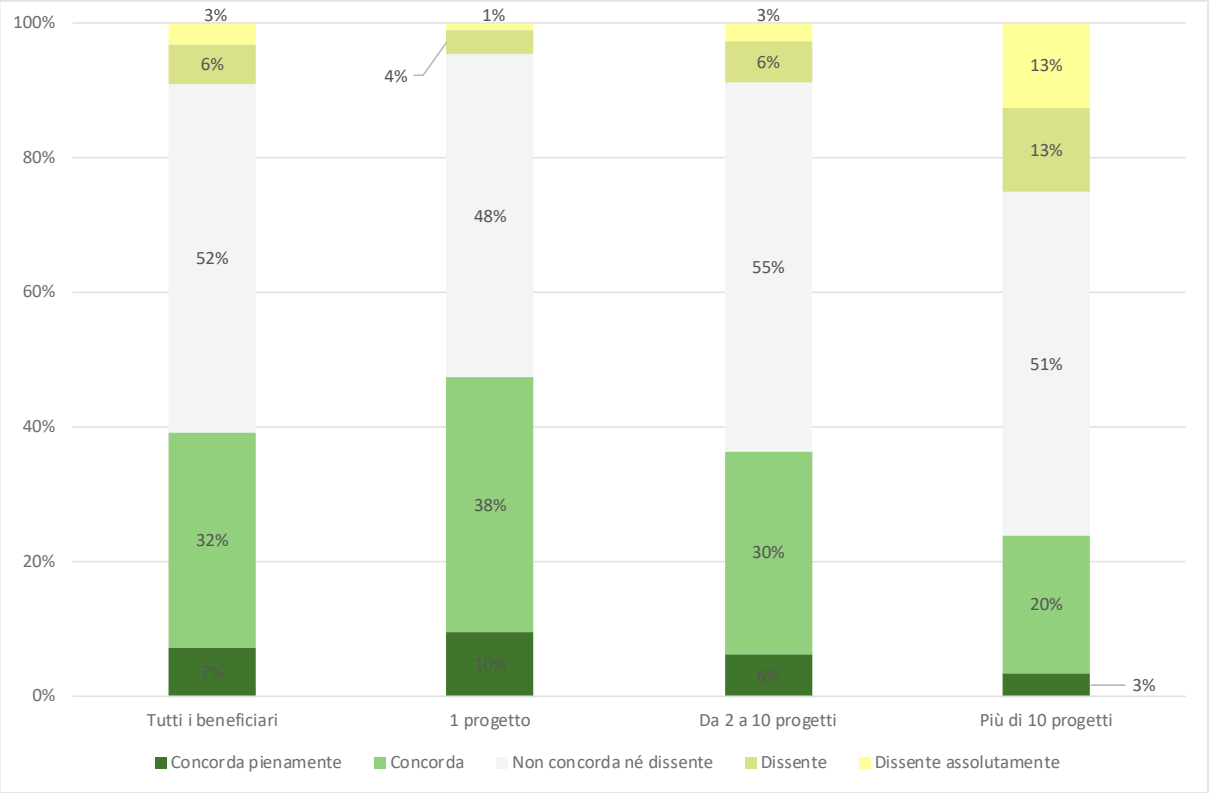
Finanziamento a cascata

65. Con il finanziamento a cascata si mette a disposizione dei beneficiari delle sovvenzioni un meccanismo per distribuire a terzi i fondi di Orizzonte 2020 sotto forma di sovvenzioni derivate (a seguito di un invito a presentare proposte) o premi. Ciò determina uno spostamento dell'onere amministrativo dalla Commissione al beneficiario responsabile della gestione degli inviti per le sovvenzioni derivate.

66. Il soggetto o consorzio beneficiario di Orizzonte 2020 pubblica il proprio invito a presentare proposte per attirare gruppi specifici di potenziali beneficiari, soprattutto start-up e PMI, e fornisce sovvenzioni comprese tra i 50 000 e i 150 000 euro per ogni soggetto terzo. Sperimentato nell'ambito del 7° PQ, il finanziamento a cascata è utilizzato dalla Commissione in misura crescente nel quadro di Orizzonte 2020.

67. Nel sondaggio, è stato chiesto se l'utilizzo del finanziamento a cascata nell'ambito di Orizzonte 2020 avesse comportato un minore onere amministrativo rispetto al 7° PQ. Un'esigua maggioranza (52 %) dei rispondenti che hanno espresso un'opinione a tale proposito ha affermato che le sovvenzioni a cascata non hanno avuto alcun effetto o hanno avuto un impatto minimo al riguardo, mentre il 39 % ha concordato sul fatto che l'onere era inferiore rispetto al 7° PQ. La ***figura 10*** mostra il modo in cui la percezione relativa al finanziamento a cascata variava a seconda dell'esperienza: il 23 % dei rispondenti coinvolti in più di dieci progetti nel quadro di Orizzonte 2020 riteneva che il finanziamento a cascata avesse ridotto il loro onere amministrativo, mentre per il 26 % le procedure amministrative erano aumentate.

Figura 10 – Le sovvenzioni a cascata hanno ridotto l'onere amministrativo rispetto al 7° PQ? Opinioni per livello di esperienza (numero di progetti nel quadro di Orizzonte 2020)



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

68. La Corte ha riscontrato che gli orientamenti emanati dalla Commissione[25] non hanno chiarito sufficientemente ai beneficiari come gestire gli inviti per assegnare le sovvenzioni a cascata. Inoltre, i beneficiari interpellati non erano certi del tipo di normativa da applicare nell'elaborazione degli inviti a presentare proposte e in fase di assegnazione delle sovvenzioni a terzi.

69. La Commissione non ha valutato ex post il meccanismo di finanziamento a cascata per determinare se avesse prodotto in modo efficace ed efficiente gli effetti auspicati.

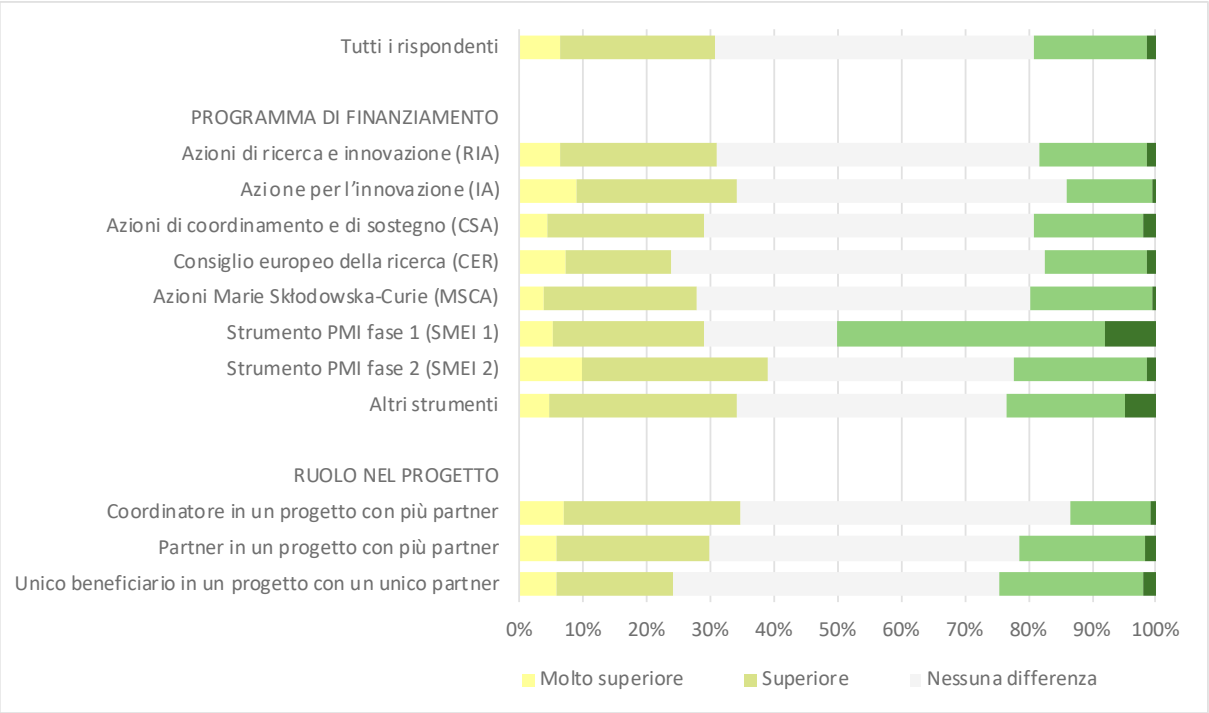
---

[25] Nota orientativa riguardante il sostegno finanziario a terzi nel quadro di Orizzonte 2020.

Si ottiene una sovvenzione più rapidamente, ma le opportunità per ridurre l'onere amministrativo non sono state sfruttate appieno

70. È necessario trovare un equilibrio tra la minimizzazione dei tempi, degli sforzi e dei costi necessari alla presentazione di una proposta, da un lato, e, dall'altro, la trasmissione di una sufficiente quantità di informazioni per consentire alla Commissione di confrontare le richieste e individuare le migliori proposte da finanziare. La semplificazione della procedura riguardante le proposte è importante soprattutto se si considera il basso tasso di accoglimento delle domande: solo una proposta su otto, infatti, ottiene un finanziamento[26].

Figura 11 – Sforzi compiuti nella preparazione delle proposte nel quadro di Orizzonte 2020 rispetto al 7° PQ, per programma di finanziamento e ruolo svolto nel progetto



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

71. Nel sondaggio, gli auditor della Corte hanno chiesto ai beneficiari di confrontare il 7° PQ e Orizzonte 2020 in termini di carico di lavoro sotto il profilo amministrativo per la

---

[26] Commissione europea, *Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014-2016* (Orizzonte 2020 in pieno svolgimento – Tre anni dopo – Principali dati e cifre), dicembre 2017.

preparazione delle proposte. Tra i rispondenti in grado di effettuare un confronto (cfr. ***figura 11***), il 30 % ha segnalato un carico di lavoro superiore, il 20 % un carico di lavoro inferiore e all'incirca la metà non ha rilevato alcuna differenza. I beneficiari dello SMEI 1 hanno segnalato il miglioramento più marcato: la metà di questi rispondenti ritiene che l'onere attuale sia inferiore o molto inferiore a quello previsto per il 7° PQ. Tuttavia, lo SMEI 1 costituiva uno strumento nuovo nel quadro di Orizzonte 2020 e, nell'ambito del 7° PQ, l'azione "Ricerca a vantaggio delle PMI" figurava sotto un diverso programma di finanziamento. I coordinatori di progetto hanno segnalato un aumento più consistente del carico di lavoro rispetto ad altri beneficiari, conseguenza dell'azione di centralizzare il coordinamento di progetto e l'interazione con la Commissione al livello di detti coordinatori nel quadro di Orizzonte 2020.

L'abolizione della fase negoziale ha accelerato i tempi per la concessione delle sovvenzioni

72. Uno dei cambiamenti introdotti nel quadro di Orizzonte 2020 è stata l'abolizione della "fase negoziale" che si svolgeva in precedenza tra la selezione di una proposta di finanziamento e la firma della convenzione di sovvenzione. Con Orizzonte 2020, i progetti devono essere attuati nella forma proposta.

73. I rispondenti al sondaggio e i beneficiari interpellati sono ampiamente favorevoli all'approccio di non-negoziazione. Al contempo, una minoranza ritiene che l'abolizione della trattativa limitava la possibilità di migliorare i progetti e aumentava la probabilità di apportare modifiche a una convenzione di sovvenzione dopo la firma.

74. Lo scopo dell'abolizione della fase negoziale era quello di accelerare l'avvio dei progetti finanziati. L'indicatore relativo ai tempi per la concessione delle sovvenzioni è definito come il tempo intercorso tra la chiusura di un invito e la firma della convenzione di sovvenzione, che costituisce l'inizio ufficiale del progetto. Le norme in materia di partecipazione a Orizzonte 2020 prevedono un tempo massimo di otto mesi per la concessione della

sovvenzione[27]. La riduzione della durata di tale processo è importante sia per i richiedenti non selezionati, che dovranno procedere ad accordi alternativi il più velocemente possibile, sia per i richiedenti selezionati, che potrebbero provare a immettere un prodotto sul mercato prima dei concorrenti.

Figura 12 – Tempi medi per la concessione delle sovvenzioni in giorni, per periodo di programmazione

	6° PQ (2002-2006)[1]	**7° PQ (2007-2013)[2]**	**Orizzonte 2020 (2014-2017)[3]**
Tempi per la concessione delle sovvenzioni	347	309	191

[1] Numero medio di giorni intercorsi tra il termine ultimo dell'invito e la firma della convenzione di sovvenzione.

[2] Numero medio di giorni tra il termine ultimo dell'invito e la firma della convenzione di sovvenzione (eccetto il CER).

[3] Numero medio di giorni tra il termine ultimo dell'invito e la convenzione di sovvenzione (eccetto il CER).

Fonte: Commissione europea.

75. L'abolizione della fase negoziale, unitamente a un maggior ricorso alla trasmissione e alla firma elettroniche dei documenti, ha considerevolmente abbreviato i tempi per la concessione delle sovvenzioni rispetto al 7° PQ e al 6° PQ (cfr. ***figura 12***).

[27] L'articolo 20 del regolamento (UE) n. 1290/2013 prevede "un termine massimo di cinque mesi per comunicare ai candidati se la loro proposta è stata accettata, seguito da un termine massimo di tre mesi per firmare la convenzione di sovvenzione".

Un più ampio ricorso all'approccio in due fasi potrebbe ridurre i costi per l'ingente numero di richiedenti non selezionati

76. Conformemente all'articolo 15, paragrafo 5, delle norme in materia di partecipazione[28], Orizzonte 2020 utilizza processi di valutazione sia in una fase che in due fasi. Nell'approccio in due fasi, i coordinatori presentano proposte brevi per una valutazione iniziale e i richiedenti selezionati vengono poi invitati a presentare la proposta completa. Dopo una seconda valutazione, viene inoltrata alla Commissione una graduatoria ai fini della selezione. Nel quadro di Orizzonte 2020, circa il 10 % di tutte le proposte complete è pervenuto mediante l'approccio in due fasi[29].

77. L'approccio in due fasi può aiutare i richiedenti a evitare di dedicare sforzi inutili allo sviluppo dettagliato di proposte di progetti da ultimo non selezionate. Tuttavia, per alcuni progetti il processo in due fasi potrebbe essere troppo lento, con il rischio che i prodotti giungano sul mercato più tardi di quelli dei concorrenti. La Commissione reputa che una seconda fase della valutazione comporti un prolungamento del processo di circa tre mesi, nonché l'emergere di ulteriori costi amministrativi per la Commissione.

78. I rispondenti al sondaggio della Corte ritenevano in genere che una valutazione in due fasi avrebbe ridotto il carico di lavoro complessivo relativo alla presentazione della domanda; a tale riguardo, sono stati gli enti pubblici a mostrare il maggiore sostegno (cfr. ***figura 13***). Secondo alcuni dei beneficiari interpellati dagli auditor della Corte, buona parte del lavoro riguardante la preparazione di una proposta non risiedeva nel redigere la proposta stessa, bensì nel costituire un consorzio e sviluppare l'idea di base in maniera abbastanza dettagliata da ridurre al minimo il rischio di un rifiuto; per tali beneficiari, un approccio in due fasi non determinerebbe una differenza rilevante in termini di carico di lavoro. Altri hanno espresso la preoccupazione che l'approvazione della prima fase venisse

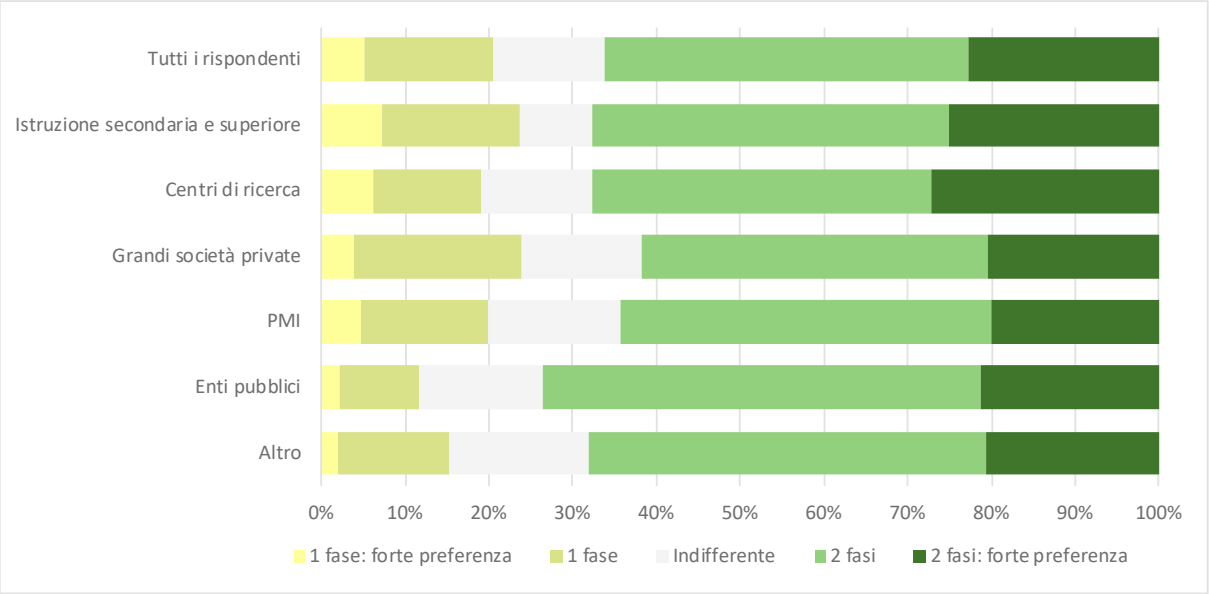
---

[28] "La Commissione tiene conto della possibilità di una procedura di presentazione articolata in due fasi […], se del caso e compatibilmente con gli obiettivi dell'invito a presentare proposte".

[29] SWD(2017) 220 *final* "*In-depth Interim Evaluation of Horizon 2020*" (Valutazione intermedia approfondita di Orizzonte 2020).

procrastinata, rendendo necessaria comunque la preparazione alla seconda fase e annullando ogni potenziale risparmio di risorse.

Figura 13 – Preferenza per le valutazioni in una fase o in due fasi, per tipo di rispondente



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

79. Molti richiedenti investono molto tempo e denaro per lo sviluppo di proposte da ultimo non selezionate. In generale, i beneficiari consultati dagli auditor della Corte hanno concordato sul fatto che tale problema potrebbe essere attenuato ampliando il ricorso alle valutazioni in due fasi, ma solo qualora gli eventuali ritardi correlati in termini di tempi per la concessione delle sovvenzioni non comportassero altri svantaggi.

Vi sono ancora perplessità circa la qualità delle valutazioni e del feedback fornito ai richiedenti non selezionati

80. Pur essendo correlata alla semplificazione solo in modo indiretto, una valutazione di elevata qualità delle proposte, effettuata in base a criteri appropriati, è fondamentale per concorrere a far sì che vengano finanziati i progetti migliori e che gli obiettivi di Orizzonte 2020 siano raggiunti. Ai richiedenti non selezionati dovrebbe essere fornito un feedback informativo con le motivazioni dell'esito che possa essere loro utile per eventuali proposte future.

81. Le proposte accettabili e ammissibili sono valutate almeno da tre esperti indipendenti sulla scorta di criteri stabiliti. Ciascun valutatore assegna un punteggio per l'eccellenza, l'impatto, la qualità e l'efficienza dell'attuazione, sulla base di criteri di aggiudicazione pubblicati nel programma di lavoro Orizzonte 2020. Il gruppo di valutatori elabora una relazione di sintesi su tutte le proposte pervenute, di cui poi la Commissione si serve per stilare un elenco ai fini del finanziamento.

Valutazioni

82. L'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA) gestisce e stipula i contratti con tutti gli esperti indipendenti coinvolti nel programma Orizzonte 2020, sebbene la selezione avvenga per opera delle singole unità delle direzioni generali (o delle agenzie) per ciascun invito, sulla base della banca dati in cui sono registrati 120 000 esperti (gli esperti si registrano da soli nella banca dati e non è prevista alcuna approvazione, autorizzazione o controllo di qualità). Tale banca dati è istituita a partire da un invito aperto per esperti. La Commissione è tenuta a pubblicare ogni anno l'elenco dei valutatori a cui si è fatto ricorso. Si applicano norme per l'aggiornamento e la rotazione: ad esempio, almeno il 25 % degli esperti relativi a un invito non deve essere stato chiamato nei tre anni precedenti. La REA provvede anche a monitorare il numero di valutatori completamente nuovi.

83. In un sondaggio condotto dalla DG RTD presso i valutatori[30], il 44 % di questi ultimi ha affermato di essere stato retribuito per una quantità di tempo inferiore rispetto a quello effettivamente necessario e impiegato. L'assegnazione di tempo insufficiente per una valutazione ne può compromettere considerevolmente la qualità.

84. La maggior parte dei beneficiari che hanno risposto al sondaggio della Corte riteneva che i criteri di valutazione fossero adeguati e solo il 17 % ha espresso un'opinione negativa. Tuttavia, alcuni beneficiari hanno messo in dubbio il fatto che gli esperti disponessero delle

---

[30] *Evaluation of the operation of REA (2012-2015) Final Report* (Valutazione del funzionamento della REA (2012-2015), relazione finale), 2016.

conoscenze tecniche sufficienti nel settore interessato. La valutazione intermedia di Orizzonte 2020 stilata dalla Commissione[31] ha concluso che al momento andava migliorata la qualità del processo di valutazione.

85. È necessaria una retribuzione adeguata al fine di reclutare valutatori qualificati in modo che le proposte vengano valutate correttamente e che vengano selezionate e finanziate le proposte migliori.

86. Gli esperti sono retribuiti sulla base di una tariffa per giornata di lavoro, che non è stata aggiornata dal 2007. Essi impiegano una media di 5,6 ore per ogni singola valutazione[32], tempo che la Corte reputa insufficiente perché un valutatore possa leggere attentamente una proposta ed eseguirne una valutazione di elevata qualità.

87. Di conseguenza, vi è il rischio che la retribuzione insufficiente dissuada i soggetti qualificati dal partecipare al processo di valutazione. Assegnare una quantità di tempo insufficiente per la valutazione può produrre lo stesso effetto e/o può pregiudicare la qualità della valutazione.

Feedback

88. Fornire un feedback ai richiedenti sull'esito delle proposte non selezionate dovrebbe semplificare il loro lavoro all'atto di sviluppare proposte successive e contribuisce alla qualità complessiva del programma Orizzonte 2020.

89. I coordinatori e i punti di contatto dei partecipanti vengono informati in merito all'esito della valutazione mediante una lettera con i risultati. Sebbene il 46 % dei rispondenti al sondaggio abbia affermato che la qualità del feedback era migliorata dal 7° PQ a Orizzonte

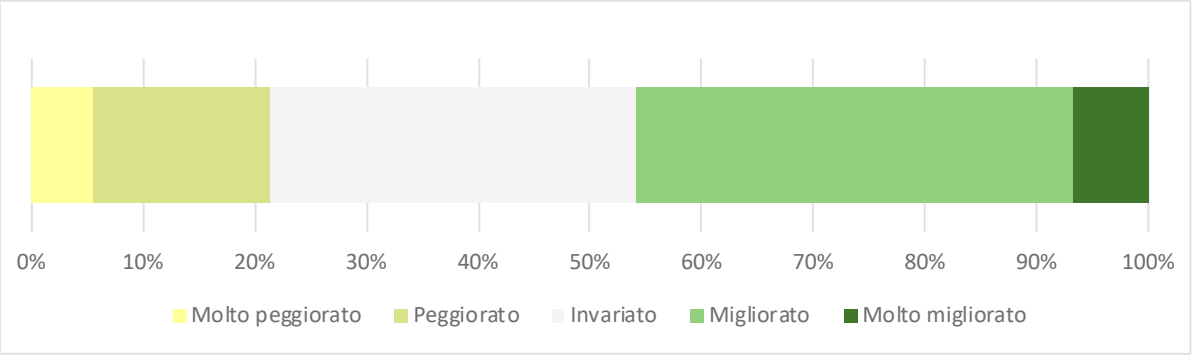
---

[31] SWD(2017) 221 *final* "*In-depth Interim Evaluation of Horizon 2020*" (Valutazione intermedia approfondita di Orizzonte 2020), allegato 1.

[32] SWD(2017) 220 *final* "*In-depth Interim Evaluation of Horizon 2020*" (Valutazione intermedia approfondita di Orizzonte 2020), maggio 2017.

2020 (cfr. ***figura 14***), durante i colloqui tenuti con i beneficiari e nei commenti ricevuti nel sondaggio è stata criticata la qualità del feedback ricevuto in esito alle valutazioni. Un rispondente al sondaggio su cinque riteneva che la qualità fosse diminuita dal 7° PQ a Orizzonte 2020. Nella valutazione intermedia di Orizzonte 2020 stilata dalla Commissione[33] è stato altresì segnalato che il 34 % dei rispondenti ha giudicato la qualità del feedback "scarsa" o "molto scarsa".

Figura 14 – Opinioni sul feedback di valutazione nell'ambito di Orizzonte 2020 rispetto al 7° PQ



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

90. Una rimostranza comune da parte dei beneficiari, rivolta alla Commissione e inserita nei commenti del sondaggio, consisteva nel fatto che, non essendo stati selezionati la prima volta, era stata ripresentata una proposta per un invito successivo, comprensiva delle modifiche basate sul feedback dei valutatori, la quale però aveva ricevuto un punteggio più basso di quello precedente. Tuttavia, è possibile che l'invito fosse diverso da quello precedente oppure che l'idea originale sia divenuta meno innovativa nel corso del tempo.

Il marchio di eccellenza non è stato all'altezza delle aspettative

91. Il marchio di eccellenza (*Seal of Excellence*) è un marchio di qualità attribuito alle proposte di progetti che, pur avendo soddisfatto i criteri di selezione e aggiudicazione di Orizzonte 2020 e pur essendo state classificate al di sopra di una soglia di qualità prestabilita,

---

[33] SWD(2017) 220 *final* "*In-depth Interim Evaluation of Horizon 2020*" (Valutazione intermedia approfondita di Orizzonte 2020), maggio 2017.

non è stato possibile infine finanziare a causa dei vincoli di bilancio. L'obiettivo è aiutare i titolari del marchio di eccellenza a ottenere finanziamenti per queste proposte da altri programmi nazionali, europei o internazionali senza che gravi su di loro l'onere amministrativo aggiuntivo di ripresentare le proposte. La Commissione ha lanciato l'iniziativa del marchio di eccellenza nell'ottobre 2015. L'iniziativa è stata dapprima sperimentata nell'ambito dello strumento per le PMI e, nel 2016, è stata estesa alle "borse individuali Marie Skłodowska-Curie".

92. Nel sondaggio della Corte, è stato chiesto ai titolari di un marchio di eccellenza se quest'ultimo li avesse aiutati a ottenere finanziamenti da altre fonti. La Corte ha constatato che il marchio di eccellenza non era universalmente riconosciuto: solo il 15 % dei rispondenti ha affermato che tale marchio li aveva aiutati a ottenere un altro tipo di finanziamento (cfr. ***figura 15***).

93. La Corte ha rilevato che, nonostante la campagna di informazione svolta dalla Commissione, la scarsa riuscita del marchio di eccellenza è dovuto ai seguenti fattori: i) mancanza di riconoscimento da parte di altre istituzioni che erogano finanziamento; ii) mancanza di orientamenti chiari sulla modalità di utilizzo del marchio; iii) disallineamento tra i programmi nazionali e altri programmi dell'UE e Orizzonte 2020 riguardo alle tematiche, alla selezione e ai criteri di aggiudicazione o ai processi di valutazione.

94. Inoltre, nel momento in cui la Commissione ha lanciato il marchio di eccellenza, non erano ancora stati istituiti meccanismi di collaborazione efficaci con altri programmi di finanziamento e vi era poca chiarezza sull'applicazione delle norme concernenti gli aiuti di Stato ai fondi pubblici a sostegno dei progetti a cui era stato attribuito un marchio di

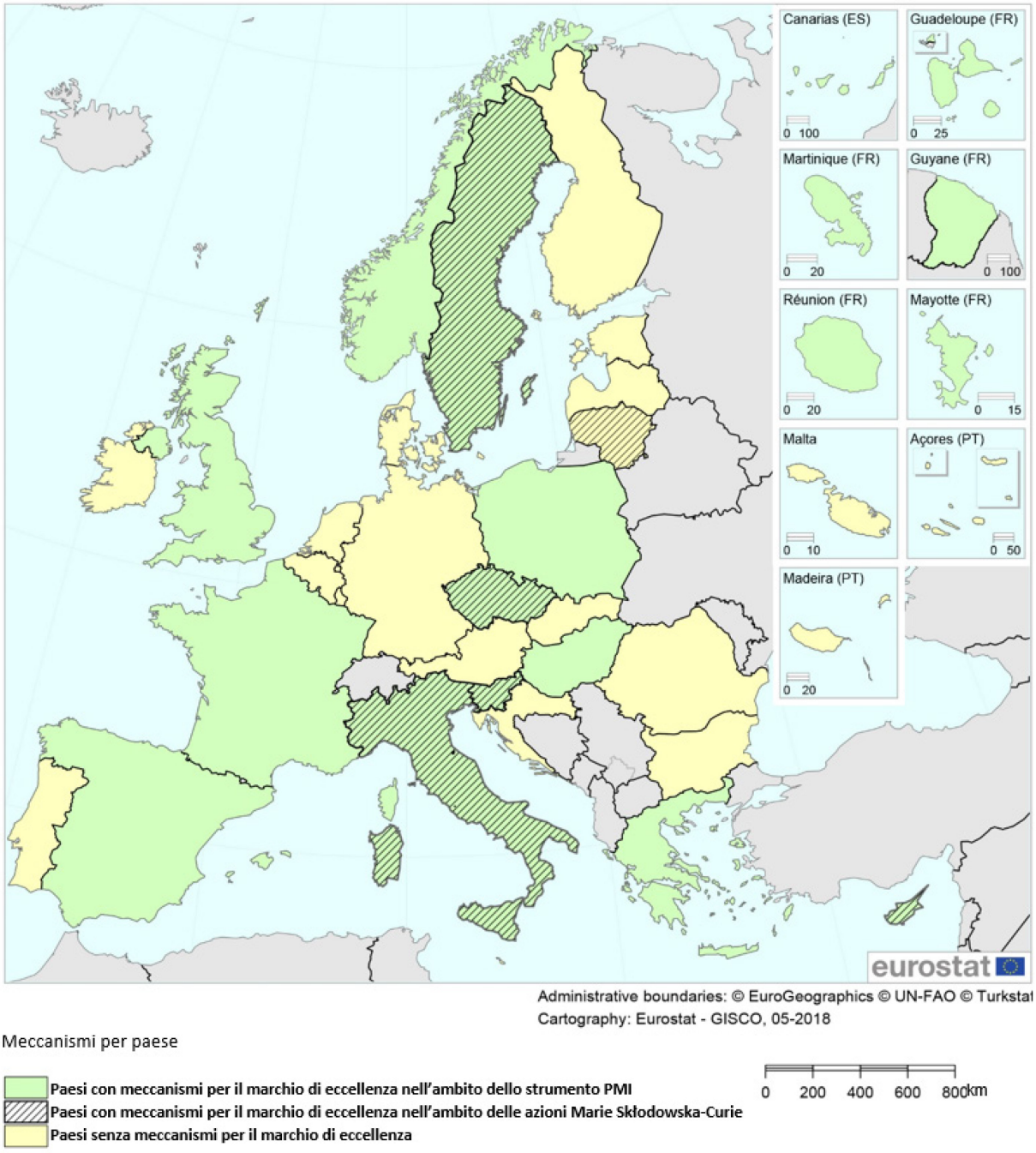
eccellenza. L'applicabilità delle norme in materia di aiuti di Stato è stata chiarita solo nel 2017[34].

95. La Commissione raccoglie dati nazionali sui meccanismi di sostegno correlati al marchio di eccellenza (cfr. ***figura 15***). Il sondaggio della Corte poneva domande riguardo all'accesso dei titolari del marchio, in ciascun paese, a fonti di finanziamento alternative. Dalle risposte emerge che, nel complesso, l'accesso ad altre fonti è ancora limitato negli Stati membri dell'UE. La Commissione non dispone di dati sul numero di progetti aventi il marchio di eccellenza che, in ciascun paese, sono stati finanziati da altri programmi.

---

[34] Documento di lavoro dei servizi della Commissione "*Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 "Seal of Excellence'*" (Nota esplicativa dei servizi della Commissione sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai programmi di finanziamento nazionali e regionali che offrono un sostegno alternativo alle proposte di progetto nell'ambito dello strumento PMI alle quali è stato attribuito il marchio di eccellenza di Orizzonte 2020), gennaio 2017.

Figura 15 – Utilità del marchio di eccellenza



Fonte: Eurostat.

96. Come specificato nel documento di riflessione del marzo 2018, l'assenza di un meccanismo di coordinamento appropriato tra Orizzonte 2020 e altri programmi nazionali e dell'UE ha limitato l'impatto del marchio di eccellenza nell'aiutare i beneficiari a trovare fonti di finanziamento alternative. Pertanto tale marchio non è riuscito ad alleggerire gli oneri insiti nella presentazione di una domanda di finanziamento per la ricerca.

Rendicontazione e audit dei costi di progetto

Le norme sui costi per il personale sono state semplificate, ma alcuni cambiamenti hanno creato difficoltà per i beneficiari e i costi per il personale rimangono una principale fonte importante di errore

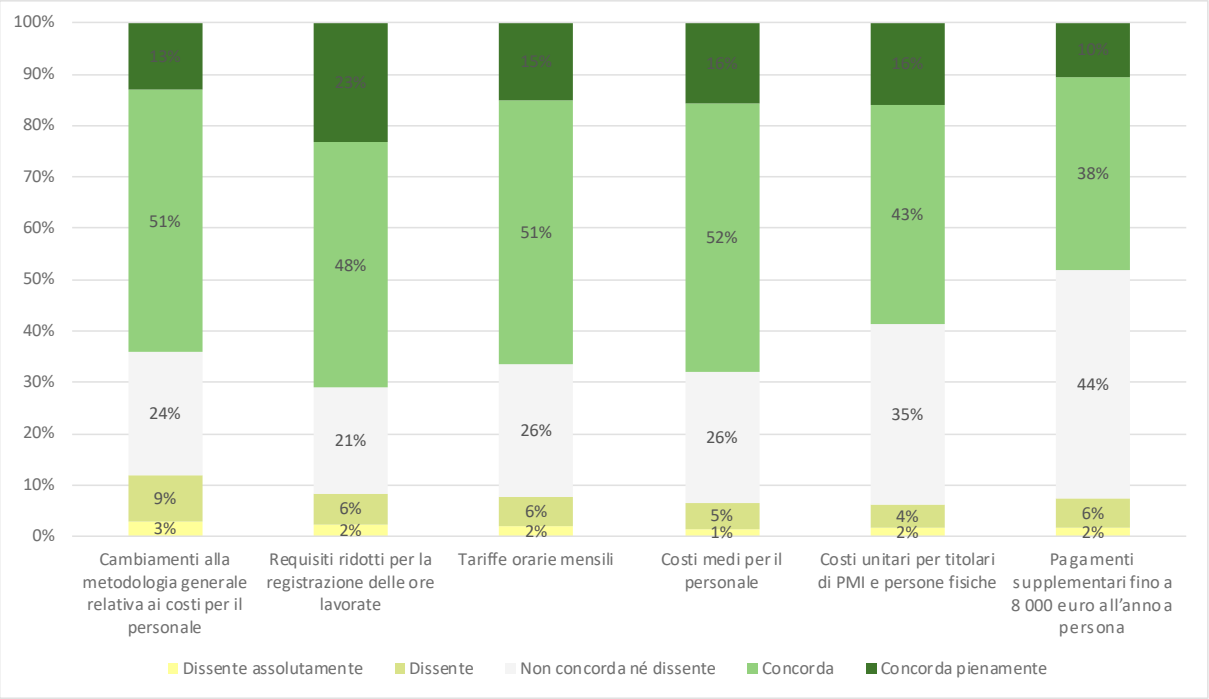
97. Le spese per il personale costituiscono una categoria di costo fondamentale, poiché rappresentano in media il 45 % dei costi totali dei progetti di ricerca nel quadro di Orizzonte 2020.

98. Nel sondaggio e in occasione delle visite in loco, gli auditor della Corte hanno chiesto ai beneficiari di Orizzonte 2020 se avessero apprezzato la semplificazione introdotta nel quadro di Orizzonte 2020 per il calcolo e la rendicontazione dei costi per il personale e se vi fossero ancora l'esigenza e i margini per ridurre l'onere amministrativo in tale ambito.

99. La maggior parte degli rispondenti ha approvato i cambiamenti effettuati in Orizzonte 2020 riguardo ai costi per il personale. La ***figura 16*** sintetizza le opinioni espresse per quanto concerne:

- i cambiamenti alla metodologia generale per il calcolo dei costi per il personale;
- l'allentamento dei requisiti sulla registrazione del tempo di lavoro (ad esempio, l'abolizione dell'obbligo di registrare gli orari per il personale che lavora esclusivamente a un progetto di Orizzonte 2020);
- l'accettazione di tariffe orarie mensili parallelamente a tariffe orarie annuali;
- l'utilizzo di costi medi per il personale calcolati dai beneficiari;
- l'utilizzo di costi unitari per i titolari delle PMI e le persone fisiche non stipendiate;
- l'accettazione di pagamenti supplementari per un importo massimo di 8 000 euro a persona all'anno per organizzazioni senza scopo di lucro.

Figura 16 – Le misure di semplificazione introdotte con Orizzonte 2020 hanno ridotto l'onere amministrativo rispetto al 7° PQ?



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

100. Da un'analisi più attenta dei risultati dell'indagine emerge che:

- le opinioni dipendono dall'esperienza dei rispondenti riguardo ai progetti di Orizzonte 2020[35]: i beneficiari più esperti mostrano in genere un livello di apprezzamento inferiore per i cambiamenti introdotti;

- alla richiesta di indicare le misure introdotte con Orizzonte 2020 hanno comportato un *aumento* dell'onere amministrativo per la rendicontazione dei costi di progetto, la maggior parte dei rispondenti ha segnalato le misure legate al calcolo e alla rendicontazione dei costi per il personale;

[35] Misurazione effettuata in termini di numero di progetti di Orizzonte 2020 a cui il beneficiario ha partecipato.

- alla richiesta di indicare in quali ambiti è maggiormente necessaria una semplificazione per il 9° PQ, i rispondenti hanno menzionato la rendicontazione dei costi per il personale.

101. Inoltre, il 41 % dei rispondenti al sondaggio della Corte ha dichiarato di aver dovuto applicare un sistema specifico per la registrazione degli orari per la gestione dei propri progetti di Orizzonte 2020, senza usufruire di una riduzione significativa rispetto al 7° PQ.

102. I beneficiari e altri portatori d'interesse (quali i punti di contatto nazionali e le associazioni) si sono lamentati con maggiore frequenza dei seguenti aspetti:

- l'utilizzo di schede dettagliate di registrazione delle ore di lavoro prestate che mostrano una ripartizione per pacchetto di lavoro;
- i ricalcoli gravosi che alcuni beneficiari devono effettuare per allineare gli stipendi del personale alle norme di Orizzonte 2020;
- la frequente introduzione di cambiamenti nel corso dell'attuazione di Orizzonte 2020;
- difficoltà nell'applicazione del concetto di retribuzione aggiuntiva.

103. Sulla scorta dei primi audit effettuati dalla Commissione riguardo ai progetti di Orizzonte 2020, il 68 % di tutti gli adeguamenti successivi era connesso alla rendicontazione non appropriata dei costi per il personale[36]. La maggior parte (65 % del totale) riguardava il calcolo dei costi per il personale in quanto tali (nello specifico, calcolo errato delle ore produttive, costi di retribuzione errati, tempo errato dichiarato per una determinata attività, schede di registrazione delle ore di lavoro prestate mancanti, retribuzione aggiuntiva errata),

---

[36] Anche la Corte dei conti europea rileva errori di tale natura, che segnala nelle proprie relazioni annuali.

mentre il resto (3 % del totale) era legato ai costi per il personale segnalati come costi unitari[37].

104. Il 70 % dei rispondenti che si sono espressi ritiene che, rispetto al 7° PQ, le norme di Orizzonte 2020 sul rimborso dei costi di progetto ricorrono in misura maggiore all'accettazione delle prassi abituali di contabilità dei costi. Tuttavia, rimane elevata la percentuale di beneficiari che non rileva alcuna differenza nel livello di accettazione delle prassi abituali di contabilità dei costi tra il 7° PQ e Orizzonte 2020.

105. Un crescente ricorso alle prassi abituali di contabilità dei costi, in particolare per quanto concerne le spese per il personale, potrebbe ridurre l'onere amministrativo.

L'onere a livello di audit è diminuito, ma negli audit ex post commissionati a società esterne il trattamento dei beneficiari non è uniforme

106. I princìpi di controllo e audit della spesa a titolo di Orizzonte 2020 sono definiti nel regolamento istitutivo del programma[38]. Essi mirano ad assicurare i) un congruo equilibrio tra fiducia e controllo e ii) un processo di audit in linea con i princìpi di economicità, efficienza ed efficacia al fine di ridurre al minimo l'onere di audit a carico dei partecipanti.

---

[37] Presentazione *Audits and Financial issues* (Audit e questioni finanziarie), riunione dei punti di contatto nazionali, 14-15 marzo 2018.

[38] Articolo 29 del regolamento (UE) n. 1291/2013 che istituisce Orizzonte 2020.

Figura 17 – Il controllo finanziario e la strategia di audit della Commissione nel quadro di Orizzonte 2020

Certificazione dei rendiconti finanziari (CRF)	Controlli ex ante sulle dichiarazioni di spesa eseguiti dai responsabili di progetto e dai responsabili finanziari	Audit ex post su un campione di sovvenzioni pagate
• Controlli ex ante basati su procedure concordate eseguite da auditor indipendenti incaricati dai beneficiari • Deve essere fornita una CRF ogniqualvolta sia richiesto un pagamento superiore a 325 000 euro (rimborso dei costi effettivi e di alcuni costi unitari)	• Esame dell'uso delle risorse • Controlli di plausibilità • Analisi degli scostamenti tra la dotazione finanziaria iniziale e l'attuazione • Analisi della CRF e della certificazione ex ante delle metodologie per il calcolo dei costi	•Il 7 % della spesa complessiva a titolo di Orizzonte 2020 sarà soggetta a un audit ex post •Non si tratta di un requisito normativo •Non era previsto un tale limite nel quadro del 7° PQ

Fonte: Corte dei conti europea.

107. In linea con le raccomandazioni della Corte[39], la Commissione ha centralizzato la definizione e l'attuazione della strategia di audit nel quadro di Orizzonte 2020 tramite il servizio comune di audit (CAS) avvalendosi di unico campione rappresentativo per l'intero programma Orizzonte 2020 e ha adottato una strategia di audit maggiormente basata sul rischio[40].

108. Nel sondaggio della Corte, è stato chiesto ai beneficiari di esprimere la propria opinione riguardo all'onere di controllo e audit relativo a Orizzonte 2020. Il 53 % dei rispondenti ha affermato che l'onere di audit complessivo relativo a Orizzonte 2020 era diminuito rispetto al 7° PQ e solo il 14 % ha dichiarato che era aumentato. Due terzi dei rispondenti hanno anche segnalato che l'onere di audit andrebbe ulteriormente ridotto.

109. I beneficiari interpellati hanno mostrato apprezzamento per il nuovo servizio comune di audit come mezzo per garantire coerenza. Tuttavia, alcuni rispondenti al sondaggio si sono rammaricati del fatto che non vi fosse ancora coerenza nel processo di controllo e di audit. A loro avviso, le incoerenze potrebbero derivare dai frequenti cambiamenti apportati

---

[39] Cfr. la relazione speciale n. 2/2013 della Corte dei conti europea.

[40] DG RTD, *Horizon 2020 Ex post Audit Strategy* (Strategia di audit ex post per Orizzonte 2020), 9 novembre 2015.

all'AMGA, poiché gli auditor talvolta non erano consapevoli delle modifiche retroattive oppure non sapevano quale versione dell'AMGA applicare.

110. La Commissione dispone di un contratto quadro con società di audit esterne indipendenti per circa l'80 % degli audit ex post riguardanti Orizzonte 2020, mentre la Commissione provvede al rimanente 20 %. La Commissione ha concluso i primi audit ex post di progetti di Orizzonte 2020 nel 2017.

111. I beneficiari interpellati durante le visite in loco e in occasione di seminari hanno criticato l'operato di alcune società di audit esterne. Le rimostranze più comuni riguardavano la qualità del lavoro, le conoscenze limitate degli auditor riguardo al programma e i tempi impiegati per elaborare le relazioni di audit. I punti di contatto nazionali hanno sollevato alcune critiche in occasione di un evento organizzato dalla Commissione[41] e nel corso di incontri.

112. La Corte ha constatato che la creazione di un servizio comune di audit e la nuova strategia di audit hanno ridotto l'onere di audit per i beneficiari. Tuttavia, è stato altresì rilevato che vi è un margine di miglioramento della qualità degli audit ex post effettuati dalle società esterne.

La partecipazione delle PMI è aumentata, ma rimangono barriere

113. Sostenere le PMI costituisce una delle priorità della Commissione nell'attuale periodo di programmazione e quest'ultima ha invitato le PMI a partecipare a tutti i settori di Orizzonte 2020. La Commissione ha elaborato lo strumento per le PMI (SMEI)[42], recentemente inserito nella fase pilota del Consiglio europeo dell'innovazione, al fine di facilitare l'accesso delle PMI ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione.

---

[41] 11ª riunione dei punti di contatto nazionali di Orizzonte 2020 per questioni giuridiche e finanziarie, Bruxelles, 14-15 marzo 2018.

[42] Le imprese che beneficiano dello strumento per le PMI possono fare richiesta per due fasi distinte non correlate, a seconda della maturità tecnologica dei propri progetti innovativi. Nella fase 1 ciascun progetto riceve 50 000 di euro per uno studio di fattibilità; se viene selezionato, nella fase 2 ogni progetto può ricevere fino a 2,5 milioni di euro per finanziare attività di innovazione.

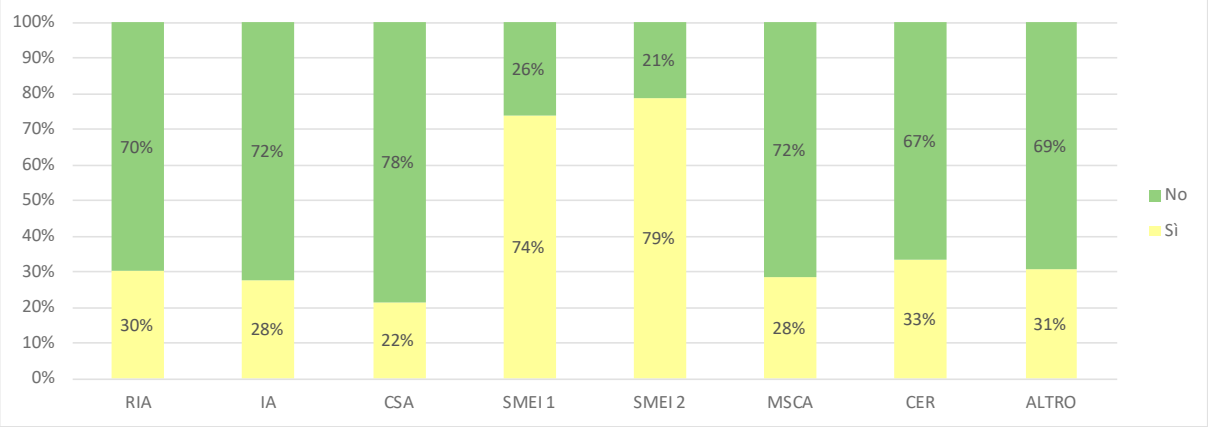
114. Malgrado una maggiore partecipazione delle PMI al programma Orizzonte 2020, la Corte ha rilevato che queste ultime avevano incontrato difficoltà nel processo di presentazione delle domande e nel corso dell'attuazione dei propri progetti di ricerca e innovazione. Le PMI che avevano a che fare per la prima volta con i programmi di finanziamento dell'UE hanno trovato difficile comprendere i requisiti normativi riguardanti le sovvenzioni. La lunghezza e il livello di dettaglio dell'AMGA sono particolarmente gravosi per le PMI, che non dispongono di apposito personale deputato all'interpretazione degli orientamenti dell'UE e alla rendicontazione.

115. La Corte ha rilevato che le PMI si avvalgono fortemente del contributo di consulenti esterni per superare le difficoltà che incontrano nella preparazione delle proprie proposte. Ciò vale in particolare per i progetti con un unico beneficiario nelle fasi 1 e 2 dello SMEI (cfr. ***riquadro 2***).

Riquadro 2 – Ricorso a consulenti esterni nella preparazione delle proposte e nella rendicontazione dei progetti

• Il 36 % dei rispondenti al sondaggio della Corte ha affermato di aver richiesto l'assistenza di consulenti esterni durante la fase di preparazione delle proposte. Tale cifra variava a seconda dell'esperienza dei rispondenti (i beneficiari meno esperti hanno fatto ricorso più spesso al sostegno esterno), del tipo di rispondente e del programma di finanziamento. Le PMI che operano da sole dipendono in modo particolare dai consulenti esterni, soprattutto nelle fasi 1 e 2 dello SMEI (cfr. ***figura 18***).

Figura 18 – Ricorso ai consulenti esterni per preparare le proposte, per programma di finanziamento



Fonte: sondaggio della Corte dei conti europea, marzo 2018.

• La principale ragione del ricorso a consulenti esterni per preparare le proposte era quella di aumentare le possibilità di successo, seguita dalla necessità di gestire la complessità amministrativa del processo. Oltre la metà dei rispondenti ha preferito avvalersi di consulenti esterni piuttosto che di risorse interne a tale scopo e una minoranza si è rivolta ai consulenti per ricevere assistenza tecnica e scientifica.

• Il ricorso ai consulenti esterni era meno frequente durante l'attuazione dei progetti che nella preparazione delle proposte. Ciononostante, almeno un terzo delle PMI ha affermato di essersi avvalso in qualche modo di consulenti esterni per la gestione e la rendicontazione dei progetti. Tale cifra aumentava fino a raggiungere all'incirca il 50 % per le PMI che costituivano un unico beneficiario nelle fasi 1 e 2 dello SMEI.

• La maggior parte dei rispondenti riteneva che la necessità di consulenti esterni fosse rimasta invariata o fosse aumentata dal 7° PQ a Orizzonte 2020, sia per la preparazione delle proposte sia per l'attuazione dei progetti.

• Quanto al compenso corrisposto ai consulenti esterni (in percentuale del finanziamento totale), il valore mediano indicato dai rispondenti era pari al 5 % per la preparazione delle proposte e al 5 % per l'attuazione dei progetti.

• La necessità di consulenti esterni durante la fase di preparazione delle proposte costituisce una barriera all'accesso al programma Orizzonte 2020 per le PMI che non possono sostenerne i costi. Tale aspetto è particolarmente gravoso per i nuovi partecipanti dal momento che, considerata la mancanza di esperienza, hanno particolare bisogno di assistenza esterna.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

116. La maggior parte delle misure di semplificazione adottate dalla Commissione sono state efficaci nel ridurre l'onere amministrativo a carico dei beneficiari nel quadro di Orizzonte 2020, sebbene non tutte le azioni abbiano prodotto i risultati auspicati e vi siano ancora opportunità di miglioramento. Nelle risposte al sondaggio della Corte, i beneficiari hanno espresso l'esigenza di orientamenti e strumenti di più facile impiego, nonché di un'ulteriore verifica dell'appropriatezza e della fruibilità dei nuovi programmi di finanziamento. È altresì importante la stabilità normativa; i beneficiari sono in grado di adattarsi alla complessità, ma modifiche frequenti degli orientamenti forniti possono creare confusione e incertezza.

Sforzi organizzativi volti alla semplificazione

117. Le misure di semplificazione introdotte dalla Commissione per Orizzonte 2020 sono state l'esito dell'analisi da essa condotta sui precedenti programmi quadro (in particolare il 7° PQ) e sul feedback ricevuto dai principali portatori d'interesse. La creazione del Centro comune di supporto ha rappresentato un importante contributo alla semplificazione, in particolare mediante l'armonizzazione delle norme in materia di partecipazione, una nuova strategia di audit e soluzioni informatiche per la gestione e la rendicontazione delle sovvenzioni (cfr. ***paragrafi 15-29***).

118. Molti richiedenti e beneficiari ritengono tuttora di essere trattati in modo non uniforme nel corso della procedura di presentazione della domanda e durante l'attuazione dei loro progetti. Malgrado gli sforzi intrapresi dalla Commissione volti a migliorare la comunicazione, l'apposito strumento di sostegno amministrativo istituito dalla Commissione per la segnalazione dei casi di trattamento non uniforme è poco conosciuto. Inoltre, la Corte ha riscontrato che il lavoro svolto dal servizio informazioni sulla ricerca (RES), parallelamente agli altri canali esistenti, è troppo frammentato per garantire coerenza (cfr. ***paragrafi 30-40***).

119. I punti di contatto nazionali forniscono un supporto utile ai richiedenti e ai beneficiari, contribuendo così a garantire un'applicazione uniforme della normativa concernente Orizzonte 2020, ma sono state riscontrate profonde differenze nel livello di assistenza tecnica e orientamenti forniti da tali punti di contatto nei vari Stati membri (cfr. ***paragrafi 41-45***).

120. Gli strumenti di supporto messi a punto dalla Commissione per agevolare l'attuazione dei programmi di ricerca e innovazione sono stati soggetti a considerevoli miglioramenti dall'inizio di Orizzonte 2020 e sono apprezzati dai beneficiari. Tuttavia, il portale dei partecipanti presentava alcuni problemi tecnici (cfr. ***paragrafi 46-51***) e il manuale della Commissione sulla ricerca e l'innovazione (AMGA), finalizzato a fornire orientamenti esaustivi, è divenuto un documento lungo e complesso. Frequenti modifiche apportate all'AMGA hanno incrementato l'onere amministrativo globale e talvolta hanno aumentato l'incertezza giuridica per i beneficiari (cfr. ***paragrafi 52-55***).

Raccomandazione 1 – Migliorare la comunicazione con i richiedenti e i beneficiari

Per migliorare i canali di comunicazione con i richiedenti e i beneficiari di sovvenzioni, la Commissione dovrebbe:

i) istituire migliori procedure e controlli riguardo alla performance delle funzioni di helpdesk e in particolare del RES, nonché rendere noti gli strumenti mediante i quali i beneficiari possono segnalare un trattamento non uniforme nel corso della procedura di presentazione della domanda o durante l'attuazione dei loro progetti;

ii) risolvere i problemi tecnici ancora presenti nel portale dei partecipanti, migliorandone l'impostazione e facilitando la navigazione e la funzione di ricerca;

iii) adoperarsi, con gli Stati membri, per migliorare gli orientamenti tecnici e metodologici destinati ai punti di contatto nazionali, in modo tale che questi ultimi offrano servizi del necessario livello qualitativo ai potenziali beneficiari dei finanziamenti per la ricerca e l'innovazione.

Tali misure dovrebbero essere poste in essere entro l'inizio del 2021.

121. Le opzioni semplificate in materia di costi – importi forfettari e premi di incentivo – potrebbero ridurre l'onere amministrativo correlato all'intero ciclo di vita di un progetto di Orizzonte 2020. I beneficiari sono in gran parte favorevoli a un maggiore ricorso agli importi forfettari. Tuttavia, tale misura potrebbe non essere adatta a tutti i tipi di progetti di ricerca e innovazione ed è necessario raccogliere elementi probatori dalla sperimentazione pilota prima di impiegare tali importi forfettari su una scala più ampia (cfr. ***paragrafi 56-69***).

Raccomandazione 2 – Intensificare la verifica degli importi forfettari

La Commissione dovrebbe intensificare la verifica delle opzioni semplificate in materia di costi e, in particolare, degli importi forfettari mediante le seguenti azioni:

i) analizzando l'esito degli inviti già banditi nel quadro di Orizzonte 2020 non appena sono disponibili i primi risultati e riferendo al riguardo;

ii) avviando nuove iniziative pilota su più ampia scala al fine di individuare i tipi di progetto più idonei, valutare possibili inconvenienti e mettere a punto azioni correttive appropriate.

Tali misure dovrebbero essere messe in atto immediatamente.

Avvio di un progetto

122. Solo il 20 % dei rispondenti al sondaggio della Corte riteneva che le semplificazioni attuate dalla Commissione avessero effettivamente ridotto l'onere amministrativo correlato alla presentazione di una domanda di finanziamento. Metà dei rispondenti ha riferito che gli sforzi associati all'elaborazione di una proposta fossero rimasti invariati (cfr. ***paragrafi 70-71***).

123. La maggior parte dei rispondenti ha espresso soddisfazione per il fatto che l'abolizione della fase negoziale aveva alleggerito gli oneri, sebbene una significativa minoranza fosse del parere opposto. Si è ritenuto che la mancanza di una negoziazione formale abbia accelerato il processo, mentre rimane possibile nella convenzione di sovvenzione una messa a punto. Stando a coloro che non erano soddisfatti dell'abolizione di tale fase, a seguito di tale cambiamento erano più probabili eventuali modifiche alla convenzione di sovvenzione dopo la sottoscrizione (cfr. ***paragrafi 72-75***).

124. I richiedenti lamentano lo sforzo compiuto per elaborare lunghe proposte ritenute di buona qualità, ma non sufficientemente valide da essere finanziate. Un più ampio ricorso agli inviti in due fasi ridurrebbe gli oneri, secondo i rispondenti, ma sarebbe adatto solo per i campi scientifici e i settori di mercato in cui una fase aggiuntiva non procrastinerebbe l'immissione sul mercato dei risultati del progetto (cfr. ***paragrafi 76-79***).

Raccomandazione 3 – Contemplare un maggior ricorso alle valutazioni in due fasi

La Commissione dovrebbe individuare un maggior numero di tematiche per le quali il ricorso a valutazioni delle proposte in due fasi potrebbe ridurre l'onere amministrativo a carico dei richiedenti non selezionati, mantenendo al contempo i tempi per la concessione delle sovvenzioni più brevi possibili, qualora la rapidità di immissione sul mercato sia determinante.

Tale misura dovrebbe essere posta in essere entro l'inizio del 2021.

125. La maggior parte dei rispondenti era dell'opinione che i criteri di valutazione delle proposte fossero appropriati. Tuttavia, alcuni beneficiari temevano che gli esperti potessero non disporre delle conoscenze tecniche sufficienti a garantire la qualità delle valutazioni, soprattutto per i progetti multidisciplinari. Inoltre, è possibile che ai valutatori non venga

concesso abbastanza tempo per valutare proposte lunghe e impegnative; inoltre, la tariffa giornaliera di retribuzione è rimasta invariata dal 2007. Un numero significativo di beneficiari ha dichiarato di essere insoddisfatto della qualità del feedback riguardante la valutazione, fattore che potrebbe pregiudicare gli sforzi da loro intrapresi per migliorare le proposte successive (cfr. ***paragrafi 80-90***).

Raccomandazione 4 – Riesaminare le condizioni retributive per i valutatori esperti

La Commissione dovrebbe aggiornare la tariffa giornaliera di retribuzione e rivalutare il tempo necessario agli esperti per effettuare valutazioni attendibili delle proposte di progetto.

Tale misura dovrebbe essere posta in essere entro la fine del 2019.

126. Il marchio di eccellenza ha avuto solo un impatto limitato a livello nazionale, poiché non è universalmente riconosciuto negli Stati membri. Non ha ridotto in maniera adeguata l'onere a carico dei richiedenti che hanno presentato proposte valide (cfr. ***paragrafi 91-96***).

Raccomandazione 5 – Accrescere il riconoscimento del marchio di eccellenza

La Commissione dovrebbe:

i) istituire, in fase di definizione del prossimo programma quadro, meccanismi idonei a facilitare il riconoscimento dei progetti di ricerca eccellenti da parte dei diversi programmi di finanziamento nazionali e dell'UE;

ii) adoperarsi al fine di creare sinergie tra i programmi in modo tale da aumentare la probabilità che i progetti titolari del marchio di eccellenza possano accedere più facilmente ad altre fonti di finanziamento;

iii) formulare opportuni orientamenti sulla modalità di utilizzo del marchio di eccellenza.

Tali misure dovrebbero essere poste in essere entro l'inizio del 2021.

Rendicontazione e audit dei costi di progetto

127. La maggior parte dei beneficiari che hanno risposto al sondaggio ha accolto favorevolmente le misure introdotte in Orizzonte 2020 per semplificare il calcolo e la rendicontazione dei costi per il personale. Tuttavia, sono emersi alcuni effetti collaterali

negativi e gli adeguamenti effettuati durante l'attuazione del programma hanno causato disorientamento e incertezza giuridica. Il calcolo e la rendicontazione dei costi per il personale rimane il principale settore in cui per i beneficiari sarebbe utile un'ulteriore semplificazione, in quanto ridurrebbe gli obblighi amministrativi. Un maggiore ricorso alle prassi abituali di contabilità dei costi, in particolare per i costi per il personale, potrebbe ridurre l'onere amministrativo (cfr. ***paragrafi 97-105***).

Raccomandazione 6 – Assicurare la stabilità della normativa e degli orientamenti forniti ai partecipanti

La Commissione dovrebbe:

i) preservare, ogniqualvolta sia possibile, la continuità delle norme in materia di partecipazione fra programmi quadro;

ii) ridurre al minimo gli adeguamenti degli orientamenti durante l'attuazione del programma quadro;

iii) semplificare le schede di registrazione delle ore lavorate per evitare una rendicontazione superflua dell'opera prestata per ogni pacchetto di lavoro;

iv) sondare la possibilità di una più ampia accettazione delle prassi abituali di contabilità dei costi, specie per quanto concerne i costi per il personale.

Tali misure dovrebbero essere poste in essere entro l'inizio del 2021.

128. Per Orizzonte 2020, la Commissione ha messo in atto una strategia di audit basata su un approccio maggiormente orientato al rischio rispetto ai precedenti programmi quadro. La Corte ha riscontrato che la nuova strategia ha ridotto l'onere di audit a carico dei beneficiari. Tuttavia, ha altresì constatato che la qualità degli audit ex post effettuati da società di audit esterne potrebbe essere migliorata. Il processo di audit ex post è ancora considerato troppo lungo (cfr. ***paragrafi 106-112***).

Raccomandazione 7 – Migliorare la qualità degli audit commissionati a società esterne

La Commissione dovrebbe:

i) migliorare i propri meccanismi per esaminare la qualità degli audit ex post effettuati dalle società esterne;

ii) accelerare tali audit.

Tali misure dovrebbero essere poste in essere entro l'inizio del 2021.

Partecipazione delle PMI

129. La partecipazione delle PMI è aumentata nel quadro di Orizzonte 2020 rispetto al 7° PQ. Tuttavia, la Corte ha rilevato che alcune PMI incontrano difficoltà nel processo di presentazione delle domande e nel corso dell'attuazione dei propri progetti di ricerca e innovazione. La prassi di ricorrere a consulenti esterni è comune per elaborare le proposte (specie per lo strumento per le PMI) e, in misura minore, per assicurare la gestione e la rendicontazione dei progetti. Tale prassi, inoltre, è divenuta più frequente in Orizzonte 2020 rispetto al 7° PQ. Uno dei principali motivi per cui ci si avvale di un sostegno esterno è fronteggiare la complessità del programma. La considerevole lunghezza degli orientamenti ha creato un onere aggiuntivo per le PMI (cfr. ***paragrafi 113-115***).

Raccomandazione 8 – Semplificare ulteriormente strumenti e orientamenti per le PMI

La Commissione dovrebbe semplificare ulteriormente i propri strumenti e orientamenti in modo tale che sia minimo l'onere gravante sulle PMI e, soprattutto, sulle start-up, che non dispongono delle risorse e del personale per affrontare la complessità implicata. In particolare, la Commissione

dovrebbe prendere in considerazione la pubblicazione di un compendio degli orientamenti (AMGA) per le PMI e i nuovi partecipanti.

Tali misure dovrebbero essere poste in essere entro l'inizio del 2021.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Neven MATES, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 2 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO

Rischi insiti nelle opzioni semplificate in materia di costi, dal punto di vista dei beneficiari

- Gli importi forfettari e i premi potrebbero essere adatti per progetti di minore portata e tecnologicamente molto maturi con realizzazioni ben definite, ma possono rivelarsi meno idonei per progetti più ampi e più orientati alla ricerca di base, che sono intrinsecamente più rischiosi.

- La valutazione dei traguardi raggiunti con i progetti sarà determinante e la Commissione dovrà avvalersi di esaminatori qualificati e competenti in materia (spesso difficili da reperire).

- Se i pagamenti sono vincolati al conseguimento di risultati scientifici, è possibile che i beneficiari non ricevano finanziamenti per il lavoro di ricerca effettivamente svolto.

- A meno che gli importi forfettari non vangano indicizzati ai costi del lavoro nazionali, i coordinatori di progetto potrebbero essere tentati di selezionare partner di progetto in funzione dei costi del lavoro anziché dell'eccellenza scientifica. Ciò potrebbe determinare squilibri geografici a favore di paesi in cui i costi del lavoro sono inferiori.

- La gestione di progetti e consorzi sarà più complessa. Potrebbero emergere tensioni nei consorzi di progetto (soprattutto per i progetti di ampia portata con più beneficiari) a causa di maggiori interdipendenze finanziarie tra i partner di progetto (ad esempio, l'intero consorzio potrebbe non ricevere finanziamenti se un partner ha una performance insoddisfacente). Se non viene affrontata in modo adeguato, tale problematica potrebbe far sì che i consorzi ben consolidati siano meno inclini a coinvolgere nuovi partner, potenzialmente non affidabili, in particolare le PMI.

- I premi potrebbero favorire determinati attori. I soggetti di dimensioni minori non disporranno delle risorse per condurre progetti di ricerca senza un prefinanziamento o una ragionevole certezza di ottenere il finanziamento ex post. Gli enti pubblici, quali numerose università e centri di ricerca, non possono assumersi il rischio di non ottenere un premio (dopo avere condotto il progetto di ricerca) e non possono avviare un progetto di ricerca senza sostegno finanziario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE INTEGRATE IN ORIZZONTE 2020 HANNO GIOVATO PER LA MAGGIOR PARTE DEI BENEFICIARI, MA RESTANO MARGINI DI MIGLIORAMENTO"

SINTESI

VIII. Finora sono stati attivati più di 30 programmi di sostegno correlati al marchio di eccellenza in 15 paesi. La Commissione riconosce tuttavia la necessità di un ulteriore sviluppo. Per ulteriori dettagli, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 91.

X. Il servizio comune di audit ha intensificato gli sforzi finalizzati a garantire che tutti gli audit siano svolti efficacemente. Le aziende esterne sono monitorate e controllate attentamente mediante riunioni, corsi di formazione, istruzioni giornaliere e orientamenti.

XI. La Commissione accetta tutte le raccomandazioni.

OSSERVAZIONI

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 35 e 36.

Il contraente risponde entro 3 giorni lavorativi e le relazioni relative al periodo 2016-2017 includono informazioni sulle tempistiche di risposta degli helpdesk (in media 7,5 giorni).

La struttura decentrata fa sì che ad ogni specifica domanda risponda direttamente il servizio più competente. I 36 helpdesk specializzati garantiscono risposte da parte di personale dotato di adeguate competenze professionali in un determinato ambito, sulla base delle specificità e caratteristiche tecniche dei programmi. Questa configurazione favorisce maggiore coerenza e uniformità.

Nei rari casi in cui sono fornite informazioni inesatte ai partecipanti, queste vengono corrette dal servizio di back-office del RES presso la REA mediante un'e-mail di rettifica inviata ai partecipanti.

66. In base al regolamento finanziario[1], le sovvenzioni a cascata non possono superare i 60 000 EUR per ciascuna parte terza, a meno che ciò non sia necessario per raggiungere gli obiettivi dell'azione. La Commissione sottolinea che le cifre menzionate nel testo si riferiscono a un'area specifica del programma di lavoro (TIC).

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 92 - 96.

L'introduzione del marchio di eccellenza ha rappresentato il primo tentativo concreto di creare sinergie con i fondi SIE. Tale iniziativa ha registrato un certo successo: grazie a essa sono stati attivati 35 programmi di sostegno in 15 Stati membri. Tuttavia la Commissione riconosce che i suoi effetti sono stati limitati.

La Commissione ha adottato una serie di misure nel quadro di Orizzonte 2020 al fine di migliorare i potenziali effetti del programma:

---

[1] Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

- estensione nel 2016 alle azioni Marie Skłodowska-Curie;

- adozione all'inizio di gennaio 2017 di una nota esplicativa sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato nel quadro del marchio di eccellenza;

- istituzione di una comunità di pratiche che riunisce più di 200 organismi di finanziamento;

- pubblicazione di note orientative.

Tuttavia i limiti riscontrati dalla Corte, in particolare la facoltà dei programmi nazionali e dei fondi SIE di riconoscere o meno il marchio, restano un problema.

Le proposte per la prossima generazione di programmi agevoleranno ulteriormente le sinergie tra il programma quadro di ricerca dell'UE, i programmi dei fondi SIE e altri programmi dell'UE, e i programmi nazionali e regionali. L'esperienza maturata con il marchio di eccellenza ha contribuito in modo sostanziale all'elaborazione delle nuove disposizioni.

109. Il servizio comune di audit ha creato un'unità per il controllo di qualità, che verifica tutte le relazioni di audit, in fase progettuale e definitiva, e garantisce coerenza con le norme in vigore e i precedenti pareri di audit sugli stessi temi.

111. Il servizio comune di audit ha dato grande rilievo alla necessità di garantire che gli audit siano svolti in modo coerente e secondo standard di qualità elevati. Le aziende esterne sono monitorate e controllate attentamente mediante riunioni, corsi di formazione, istruzioni giornaliere e orientamenti.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 113 e 114.

La commissione rileva un notevole incremento della partecipazione delle PMI, il che dimostra l'efficacia di Orizzonte 2020 nell'attrarle e sostenerle.

Nell'ambito del 7° PQ la partecipazione delle PMI ha rappresentato il 17 % delle spese pertinenti, con un contributo dell'UE pari a 4,9 miliardi di EUR nell'arco dei sette anni. Nel quadro di Orizzonte 2020, al luglio 2018 la partecipazione delle PMI rappresentava il 24 % delle spese pertinenti, un dato ben al di sopra dell'obiettivo del 20 %, con un contributo dell'UE pari a 5,6 miliardi di EUR in soli quattro anni.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

118. Sul portale dei partecipanti è possibile segnalare eventuali incoerenze tramite il modulo online del RES.

La struttura decentrata fa sì che ad ogni specifica domanda risponda direttamente il servizio più competente. I 36 helpdesk specializzati garantiscono risposte da parte di personale dotato di adeguate competenze professionali in un determinato ambito; tale configurazione favorisce maggiore coerenza e uniformità.

Il back-office del RES presso la REA effettua inoltre un controllo di qualità.

Raccomandazione 1 – migliorare i canali di comunicazione con i richiedenti e i beneficiari

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 2 – intensificare la verifica degli importi forfettari

La Commissione accetta la raccomandazione.

123. Nell'ambito del 7° PQ è stata rilevata un numero medio di modifiche per sovvenzione pari a 0,99. Il dato preliminare nel quadro di Orizzonte 2020 è 0,60. Non risulta quindi che l'abolizione della fase negoziale abbia incrementato la probabilità di modifica delle convenzioni di sovvenzione successivamente alla sottoscrizione.

Raccomandazione 3 – ampliare il campo di applicazione delle valutazioni delle proposte in due fasi

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4 – rivalutare le condizioni di retribuzione dei valutatori esperti

La Commissione accetta la raccomandazione.

126. Finora sono stati attivati 35 programmi di sostegno correlati al marchio di eccellenza in 15 paesi. La Commissione riconosce che vi sia ulteriore potenziale da sfruttare. Sono state incluse disposizioni aggiuntive per la prossima generazione di programmi. Ad ogni modo, gli Stati membri continueranno a non avere l'obbligo di riconoscere il marchio di eccellenza; la decisione spetterà a loro.

Raccomandazione 5 – incrementare il riconoscimento del marchio di eccellenza

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 6 – preservare la continuità delle norme e degli orientamenti in materia di partecipazione

La Commissione accetta la raccomandazione.

128. Si veda la risposta della Commissione ai paragrafi 109 e 112.

Raccomandazione 7 – migliorare la qualità del lavoro svolto dagli auditor ex post

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 8 – semplificare ulteriormente gli strumenti e orientamenti per le PMI

La Commissione accetta la raccomandazione.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	12.12.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	19.7.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	2.10.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0775-1 doi:10.2865/456222 QJ-AB-18-020-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-0740-9 doi:10.2865/344597 QJ-AB-18-020-IT-Q

La semplificazione del finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione è all'ordine del giorno da diversi anni: le aziende, il mondo accademico e i ricercatori in tutta Europa auspicano norme amministrative più semplici, una migliore comunicazione con la Commissione europea, la certezza del diritto e un'applicazione coerente. Con Orizzonte 2020, la Commissione europea ha introdotto cambiamenti volti a semplificare le norme in questo campo. Nel proprio audit, la Corte ha esaminato se tali cambiamenti siano stati efficaci nel ridurre l'onere amministrativo a carico dei beneficiari. La Corte ha concluso che la maggior parte delle misure di semplificazione sono state efficaci, sebbene non tutte le azioni abbiano prodotto i risultati auspicati e vi siano ancora opportunità di miglioramento. I beneficiari necessitano di orientamenti e strumenti di più facile impiego, mentre la Commissione deve verificare ulteriormente l'appropriatezza e la fruibilità dei nuovi programmi di finanziamento. Anche la stabilità normativa è importante: benché i beneficiari siano in grado di adattarsi alla complessità, modifiche frequenti degli orientamenti forniti possono creare confusione e incertezza.

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.