

## NUMERO SPECIALE

MARZO 2010



### ANALISI SULLA SEMPLIFICAZIONE DEL VII PQ

A cura di:

APRE – Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea

Via Cavour, 71 - 00184 Roma

Tel 06/48939993 - Fax 06/48902550

E-mail [gualandi@apre.it](mailto:gualandi@apre.it)

## LA SEMPLIFICAZIONE DEL 7° PROGRAMMA QUADRO: IL PROCESSO IN CORSO E LE DIFFERENTI POSIZIONI

*Approfondimento sul seminario  
svoltosi il 25 febbraio presso la Commissione Europea a Bruxelles e  
promosso dalla Presidenza Spagnola.*

Consapevole del margine di errori nelle rendicontazioni di progetti finanziati dal Programma Quadro, la Commissione Europea svolge da anni una strategia di audit con una serie di revisioni finanziarie su centinaia di progetti di ricerca in corso o già terminati. Considerando tuttavia che il costo di tali sforzi di auditing potrebbe costare di più della somma di denaro eventualmente recuperata ma anche che i controlli hanno fatto emergere **errori in maniera sistematica**, la CE ha deciso di avviare un processo per trovare una soluzione definitiva e generale a tali problematiche. Si tratta della **riduzione della complessità** delle regole finanziarie del Programma Quadro. Il processo, avviato già a metà 2009, culminerà con una **comunicazione della Commissione sulla semplificazione dei meccanismi di finanziamento della ricerca**, in particolare in vista dei futuri programmi. Nello svolgimento di tale processo la DG Ricerca ha evidenziato che la semplificazione non è un obiettivo in sé, ma deve consentire di raggiungere gli obiettivi politici fissati dall'UE.

### La strategia di audit avviata dalla CE: ex post control

#### I motivi

La CE contribuisce alla *Déclaration d'Assurance*, DAS, il documento con il quale la Corte dei Conti Europea formula un'opinione sulla legalità e la regolarità della gestione delle finanze dell'Unione europea.

#### La strategia

Al fine di ottenere un DAS positivo è necessario che gli errori contabili non superino la soglia del 2%, considerato un margine accettabile almeno per ora. Diversi audit, compreso il metodo dell'extrapolazione, sono stati quindi avviati con lo scopo di ridurre il margine di errore.

#### Risultati

Il margine di errore rilevato oscilla **tra il 2% e il 5%** mentre l'errore più frequente sembra derivare dal rimborso di costi di personale e di costi indiretti non eleggibili. Ciò vale per un vasto ambito geografico (UE a 27, paesi associati e partner internazionali) e gran varietà di partecipanti, che operano ciascuno con il proprio sistema di controllo e di contabilità interno. Alto è il rischio di errori materiali non evidenti prima del finanziamento poiché rilevabili solo sulla base di audit in loco.

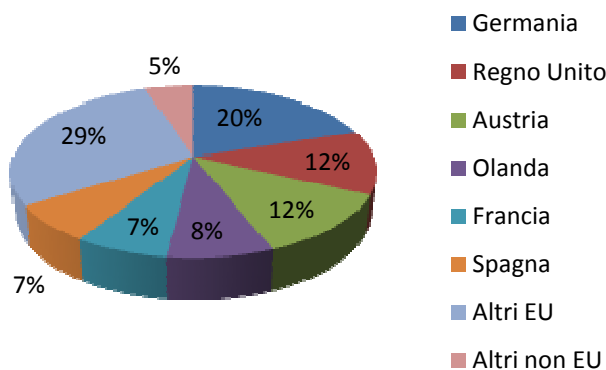
#### A cura di:

APRE – Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea  
Tel 06/48939993 - Fax 06/48902550  
Website: <http://www.apre.it>

L'adozione della Comunicazione da parte della Commissione Europea è prevista tra maggio e giugno. Con tale documento la CE presenterà al Parlamento e al Consiglio una serie di **nuove proposte e idee per semplificare le regole del PQ**. Stando a quanto annunciato la CE metterà anche in evidenza il livello di rischio associato a ciascuna delle proposte (per fare in modo che sia conosciuto e accettato dalle autorità legislative e di controllo) e la particolarità di questo processo, che richiede di fare scelte concrete tra differenti obiettivi politici, a volte anche contrastanti, e interessi particolari.

La Comunicazione in questione sarà il risultato di un processo iniziato a giugno, quando la CE ha contattato differenti attori della ricerca e 3000 specifici target groups, e si baserà sui 294 contributi on-line e 20 successivi contributi ad hoc.

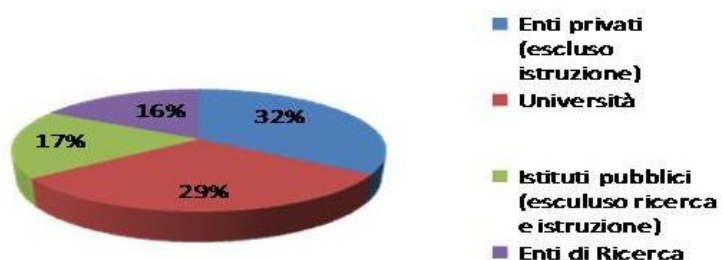
## Profilo dei partecipanti alla consultazione



**3/4** dei contributi ricevuti dalla CE provengono da partecipanti al PQ, **1/6** da valutatori, **1/7** da membri dei Comitati di Programma, **1/7** da NCP, e **7%** da membri di Advisory Group del 7°PQ.

### 2 tipi di suggerimenti ricevuti:

**Strutturali**, che comportano modifiche della base giuridica, chiedendo l'implicazione dei poteri legislativi (Consiglio e Parlamento);  
**Pratici**, che la Commissione può attuare nell'ambito del quadro giuridico attuale.



### 3 temi principali proposti:

- 1) Struttura del Programma Quadro e delle corrispondenti norme amministrative e finanziarie: l'ottimizzazione dei portafogli, l'armonizzazione delle norme e delle procedure in tutti i meccanismi, la semplificazione dei requisiti finanziari;
- 2) Migliorare l'accesso al programma e il supporto ai partecipanti;
- 3) Velocizzare l'esecuzione dei processi e ottimizzare la tempistica delle scadenze.

A cura di:

Dopo aver raccolto input da parte degli attori esterni alle istituzioni UE, la Commissione Europea ha avviato recentemente la **fase di consultazione interna** tra le DG coinvolte nella gestione del PQ.

La formale procedura legislativa porterà **all'adozione del testo verso la fine del 2011**, in tempo per contribuire alla definizione delle regole dell' 8° Programma Quadro.

#### **Fattori chiave della semplificazione**

- *Equilibrate e proporzionate misure di responsabilità, basate sulla fiducia reciproca, tra beneficiari e istituzioni europee.*
- *Semplificazione del processo amministrativo, dalla proposta di progetto all'audit.*

*Nell'allegato che segue sono state sintetizzate le differenti posizioni degli attori coinvolti nella consultazione.*

## ALLEGATO

### I suggerimenti dei diversi stakeholder

Nella definizione della semplificazione del Programma Quadro la cooperazione attiva di tutte le Istituzioni dell'UE coinvolte così come quella dei differenti attori è essenziale. Di seguito si riportano le posizioni annunciate durante i dibattiti.

#### Direzione Generale Ricerca

Gli obiettivi della semplificazione stabiliti dal Dipartimento Ricerca sono:

- 1) avere maggiore **accessibilità** ai programmi di ricerca e **ridurre il tasso di errore** nelle rendicontazioni. Le strade ulteriormente da esplorare sono: l'uso più sistematico delle *lump sum*, l'accettazione generale dei principi contabili interni (incl. uso di costi medi per il personale), la necessità di adottare soluzioni *tailor made* rispetto all'approccio *one size fits all*.
- 2) Creare **differenti meccanismi** di intervento con specifiche norme (esempio per le JTIs), considerare la diversità dei tassi di rimborso e le condizioni particolari di alcuni tipi di organizzazioni (ad esempio le PMI).
- 3) Riconsiderare l'equilibrio **tra fiducia e controllo** tra beneficiari e istituzioni europee, l'assunzione dei rischi (rischio di errore tollerabile), pur garantendo la sana gestione finanziaria.

#### Direzione Generale Budget

Consapevole che le Regole Finanziarie (RF) sono solo un pezzo del puzzle di norme che regolano il PQ, la DG Budget sottolinea l'urgenza di dover **ridurre gli errori sistematici e ristabilire il rischio d'errore tollerabile** (che al momento è del 2%). Dopo aver valutato le particolarità delle RF, l'opinione espressa dalla DG Budget propone di concentrarsi su:

- 1) l'obbligo del **deposito del pre-finanziamento** su un conto bancario fruttifero poiché appare causare più costi che utili;
- 2) le **lump sum** che sembrano essere troppo basse e la difficile possibilità di utilizzare i costi medi orari per le retribuzioni del personale (che non dovrebbe discostarsi in modo significativo dai costi reali);
- 3) le Raccomandazioni dello **Sherpa Group** che fanno emergere le FR troppo "pesanti" per le PPP;
- 4) la necessità di promuovere il finanziamento **out-put based** (già richiesto dalla Corte dei Conti) e la sfida culturale e gestionale che ciò porta con sé.

#### Corte dei Conti : Parere n. 1 / 2010

**"Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: i rischi e le sfide"**

*Nel contesto delle riforme verso la semplificazione, la Commissione dovrebbe valutare se ci sono possibilità di concentrarsi più sulla produzione output-based, semplificando ulteriormente il calcolo dei costi, controllando l'esatto livello di gestione dei conti, e quindi definire i sistemi di controllo in termini di risultati e sviluppare ulteriormente l'uso del concetto di rischio tollerabile*

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3660714.PDF>

A cura di:

APRE – Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea  
Tel 06/48939993 - Fax 06/48902550  
Website: <http://www.apre.it>

## Parlamento Europeo

Secondo la Commissione Parlamentare Industria, Ricerca ed Energia la semplificazione deve puntare essenzialmente a **coinvolgere le industrie**, che oggi hanno una partecipazione alla ricerca inferiore a quella di quindici anni fa (25% contro il 39 %). Inoltre una particolare attenzione verso la gestione del **rischio**, che in quanto parte integrante delle attività di ricerca non può essere sottovalutato. Si consiglia di adattare il processo di finanziamento, inizialmente creato per i burocrati, ai ricercatori, rivedere il sistema di audit, adeguando le norme di **revisione contabile** ai sistemi già in uso da parte **del settore privato**, e considerare la trasparenza come la chiave del successo e di una gestione ottimale. Dal punto di vista politico si deve auspicare ad una leadership nell'innovazione di frontiera e una **riduzione della burocrazia** per creare ricerca all'interno dell'UE sostenibile, dinamica ed efficiente e soprattutto incentrata sul pro-crescita.

EARTO trade association of Europe's specialised research and technology organisations.

*"In studying the wording of the Financial Regulation we find little which appears, in the first instance, objectionable or inappropriate. We have a strong sense that much of the difficulty stems from excessive interpretations of the text."*

## EUROHORCs European Heads of research Council

Il punto di vista degli enti nazionali della ricerca e delle organizzazioni nazionali di finanziamento della ricerca, si basa sulle loro esperienze e si concentra su 5 punti chiave:

**Stabilità** Nuove regole o procedure devono essere introdotti solo con molta parsimonia solo se assolutamente necessari per non produrre ulteriori oneri amministrativi.

**Uniformità e coerenza** Il numero complessivo dei vari strumenti e meccanismi di finanziamento dovrebbe essere facilmente gestibile, le norme e le procedure per ogni strumento e meccanismo di finanziamento dovrebbe differire il meno possibile.

**Affidabilità e rintracciabilità** degli accordi stipulati con il personale della CE in sede di attuazione dei progetti di ricerca e nel corso della durata di un progetto di ricerca. Per i casi di interpretazioni divergenti delle regole, un sistema di arbitrato dovrebbe essere messo in atto .

**Gestione del rischio** La ricerca è un'attività intrinsecamente rischiosa con esiti incerti. I rischi devono essere gestiti, piuttosto che evitati a tutti i costi. Considerando che la frode deve essere punita, un adeguato livello di irregolarità deve essere tollerata nell'interesse del progetto. Necessità di un clima di fiducia e di propensione al rischio, che è favorevole all'innovazione e alla creatività.

**Orientamento dei partecipanti** I beneficiari dovrebbero essere in grado di seguire i loro principi contabili e di gestione. Un sistema di certificazione ex ante dei sistemi contabile dei beneficiari deve prevenire gli errori di grandi dimensioni. Nell'attuazione del programma quadro, la Commissione dovrebbe concentrarsi sul migliore interesse del progetto di ricerca, piuttosto che sulla prevenzione dei rischi a tutti i costi.

A cura di:

APRE – Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea  
Tel 06/48939993 - Fax 06/48902550  
Website: <http://www.apre.it>

### **EUA: European University Association**

Le Università Europee hanno espresso la loro posizione sulla base delle esperienze e dati provenienti da progetti di più di 250 università in 30 differenti paesi. Anche le opinioni del working group EUA, parte della *Sounding Board* sulla semplificazione voluto dal Commissario Potocnik sono state prese in considerazione.

Le università sottolineano l'importanza di una attenta analisi del funzionamento attuale dei centri di ricerca, soprattutto delle differenti procedure **attuali di applicazione delle norme** e il **riconoscimento della variazione nello sviluppo** dei sistemi di calcolo.

L'EUA ha proposto:

1. l'istituzione di un **forum di discussione** per lavorare su elementi concreti di semplificazione a partire da "principi comuni".
2. esplorare la **fattibilità di specifici regolamenti finanziari per i futuri** programmi quadro dell'Unione europea sulla base della pratica collettiva e l'esperienza dei differenti finanziamenti pubblici alla ricerca degli SM
3. Installare un **gruppo per monitorare** i progressi e l'attuazione delle norme.

*Crest, Comité de la Recherche Scientifique et Technique, organi consultivo della CE e del Consiglio su R&D*

**La CE ha chiesto il parere del CREST su alcuni punti chiave:**

-ottimizzazione del portfolio degli obiettivi politici e dei meccanismi di intervento correlati: considerando che la molteplicità delle linee d'azione seguite dal PQ e gli strumenti messi in atto per raggiungerli sono causa della sua complessità;

- approccio "One-size-fits-all" versus "tailor-made": considerando che la tendenza verso l'uso di condizioni speciali per circostanze particolari richiede maggiore formazione del personale e porterebbe all'appesantimento delle regole e il conseguente rallentamento di tempi e procedure.

- estensione dell'uso del flat rate e lump sum per le altre categorie di costo, come il personale o i costi di viaggio.

- cambiamento del finanziamento europeo alla ricerca da "input based" ad "output based"

Le discussioni in atto fanno emergere chiaramente la volontà di difendere differenti interessi specifici. Per una reale ed efficace semplificazione del PQ, sarà fondamentale quindi trovare un equilibrio tra le posizioni delle parti coinvolte. Ciò molto probabilmente sarà il frutto di compromessi basati su una maggiore assunzione del rischio e una maggiore fiducia nei partner coinvolti.

**Anna Lucia Pinto**  
**APRE- Bruxelles**