



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15/7/2008  
SEC(2008)2282

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Documento di accompagnamento della**

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

**PER UNA PROGRAMMAZIONE CONGIUNTA DELLA RICERCA:**

**Cooperare per affrontare più efficacemente le sfide comuni**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

**{COM(2008)468 definitivo}  
{SEC(2008)2281}**

## **1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE**

### **1.1. Introduzione**

La presente valutazione dell'impatto mira ad appoggiare l'iniziativa presentata nella comunicazione della Commissione europea dal titolo "Per una programmazione congiunta della ricerca". L'iniziativa sulla programmazione congiunta è una delle cinque iniziative politiche programmate dalla Commissione per il 2008 per dare seguito al Libro verde su "Nuove prospettive per lo Spazio europeo della ricerca" nell'ambito della dimensione "Ottimizzare i programmi e le priorità di ricerca". Nel processo di programmazione congiunta, gli Stati membri assumono su base volontaria e secondo modalità personalizzate, l'impegno di definire, sviluppare e attuare programmi di ricerca comuni relativamente a un settore o argomento specifici. Questo processo può comprendere il coordinamento di programmi nazionali esistenti oppure la predisposizione di nuovi programmi, la condivisione di risorse nonché il monitoraggio e la revisione collettivi dello stato di avanzamento dei programmi. Scopo dell'iniziativa è aiutare l'Europa ad utilizzare in maniera più efficiente i propri fondi pubblici e ad affrontare meglio le principali sfide sociali, potenziando e migliorando la cooperazione, il coordinamento e l'integrazione a livello transfrontaliero dei programmi pubblici di ricerca degli Stati membri in un numero limitato di aree strategiche. L'approccio proposto mira a promuovere la programmazione congiunta attraverso un processo politico di alto livello portato avanti dagli Stati membri e improntato alla flessibilità degli strumenti, delle geometrie e del livello di coordinamento e integrazione dei programmi. Essendo incentrata sui programmi di ricerca pubblici, la programmazione congiunta riguarda la cooperazione tra pubblico e pubblico, più che quella tra pubblico e privato; nondimeno, l'industria può senz'altro dare il proprio contributo in sede di attuazione.

### **1.2. Sostegno politico e sostegno delle parti interessate**

Negli ultimi 15 anni, a livello politico è stato assicurato più volte un esplicito sostegno a favore di un coordinamento rafforzato e più efficace delle attività di ricerca in Europa: il Consiglio europeo di primavera del 2008 ha esortato la Commissione e gli Stati membri *“a continuare a sviluppare iniziative per una programmazione congiunta della ricerca in aree nelle quali questo approccio sia adeguato, al fine di consentire un approccio più strategico e meglio strutturato al lancio di nuovi programmi congiunti nonché di inviti comuni alla presentazione di proposte a partire dalla fine del 2010”*.

Anche tra i decisori politici, i ricercatori e i cittadini vi è ampio consenso sulla necessità di affrontare congiuntamente a livello europeo le sfide pressanti e comuni cui l'Europa si trova di fronte, quali il cambiamento climatico, l'energia, la sicurezza, la salute e l'invecchiamento della popolazione. Essi ritengono altresì che la ricerca possa sicuramente svolgere un ruolo decisivo nell'affrontare queste sfide, ma che tale contributo potrà essere efficace soltanto se si arriverà a una programmazione congiunta e a un coordinamento rafforzato della ricerca in Europa.

## **2. DEFINIZIONE DEI PROBLEMI**

### **2.1. Migliorare la capacità dell'Europa di affrontare le sfide sociali attraverso un maggiore coordinamento e una visione strategica congiunta della R&S pubblica**

Per poter affrontare le sfide della società è necessario che il sistema di ricerca europeo sia in grado di produrre risultati di altissimo livello. L'Europa, invece, non è riuscita ad incrementare rapidamente i fondi destinati alla ricerca e deve quindi portare avanti l'impegno volto a un migliore utilizzo delle limitate risorse a disposizione della R&S attraverso investimenti più efficienti e più efficaci. In tale contesto, il settore pubblico può svolgere un ruolo importante per cercare di rendere più redditizi i fondi pubblici per la R&S.

Vi sono molti modi per incrementare l'impatto e l'efficienza della R&S pubblica. Tra i metodi non ancora sfruttati pienamente, ma che presentano grandi vantaggi potenziali, vi è quello di una migliore organizzazione degli investimenti pubblici europei nella R&S attraverso un potenziamento della collaborazione e del coordinamento a livello transfrontaliero dei programmi.

Nel corso degli anni, gli Stati membri hanno predisposto molti meccanismi che rendono possibile la cooperazione transfrontaliera nel campo della R&S; nondimeno, ancora oggi l'85% della ricerca pubblica in ambito civile in Europa è programmata, finanziata, monitorata e valutata a livello nazionale. Rispetto ad altre politiche strutturali, quali quelle nei settori della concorrenza, del commercio, dell'industria, eccetera, la R&S è tuttora meno integrata e meno coordinata a livello europeo.

Per risolvere questo problema, sono state avviate in ambito comunitario numerose iniziative volte a promuovere il coordinamento delle attività pubbliche di R&S a livello nazionale, come il metodo del coordinamento aperto, il piano ERA-NET per il collegamento in rete dei proprietari e dei gestori di programmi di ricerca nazionali e regionali, oppure l'attuazione dell'articolo 169 del trattato, che autorizza la Comunità a partecipare a programmi di ricerca e sviluppo avviati da diversi Stati membri. Questi sforzi, però, sono ancora molto modesti per quanto riguarda il volume delle risorse mobilitate e, mancando di un orientamento strategico e di sostegno da parte degli Stati membri, hanno prodotto scarsi risultati sotto il profilo della piena integrazione dei programmi.

### **2.2. Definire un approccio di tipo nuovo**

Vi è sempre maggiore consapevolezza della necessità di sviluppare un approccio di tipo nuovo e più strategico, per il coordinamento dei programmi pubblici europei di R&S, un approccio incentrato sui settori in grado di offrire soluzioni alle sfide sociali più pressanti dell'Europa e nei quali il coordinamento possa tradursi in un aumento dell'efficienza e dell'impatto della ricerca. Gli sforzi compiuti in passato per promuovere la programmazione congiunta sono stati nettamente penalizzati dalla mancanza di impegno politico ad alto livello da parte degli Stati membri, dalla mancanza di dati e conoscenze sufficienti e credibili sulla particolare struttura e organizzazione dei diversi settori scientifici e tecnologici, nonché dalla rigidità degli strumenti impiegati.

Ora, invece, ci sono le condizioni giuste per lanciare una nuova iniziativa politica in materia di programmazione congiunta. È cambiato il contesto politico generale, dato che le principali sfide sociali comuni sono ora saldamente ai primi posti dell'agenda politica sia degli Stati

membri sia dell'Unione, e cominciano a farsi sentire i costi della mancanza di coordinamento. Gli sforzi congiunti devono essere indirizzati verso le sfide paneuropee, ma ciò potrà avvenire solo in presenza di un impegno totale da parte degli Stati membri. La nuova iniziativa dovrebbe essere delineata tenendo conto dei pareri delle parti interessate e delle esperienze passate.

È importante che il processo teso a promuovere la programmazione congiunta non sia eccessivamente imposto dall'alto (*top-down*), con la guida e la direzione della Commissione, né dal basso (*bottom-up*), con una conseguente carenza di coesione in termini di strategia e orientamento.

Affinché il processo sia efficace, è necessario che gli Stati membri individuino insieme le aree di comune interesse nelle quali un'azione collettiva possa risultare più efficace per affrontare le principali sfide sociali. In particolare, tale processo deve fondarsi su criteri idonei e concordati tra tutte le parti, al fine di identificare i settori nei quali la programmazione congiunta potrebbe essere maggiormente utile. L'operatività di questi criteri dipende dalla disponibilità di una solida base informativa. È necessario raccogliere informazioni sui programmi nazionali e regionali esistenti in varie aree, comprese le informazioni sulle attività previste dai programmi, su eventuali lacune o doppioni e sull'inadeguatezza delle dimensioni o della portata dei programmi stessi.

È necessario altresì definire un approccio fondato su una geometria variabile, tale da garantire la flessibilità dei paesi partecipanti. Soprattutto dopo l'allargamento a 27 membri, non tutti gli Stati membri devono affrontare le stesse sfide in uno specifico settore.

Per essere efficace, questo processo deve contemplare infine una risposta graduata, che permetta di individuare gli strumenti più efficaci in un determinato settore.

### **2.3. Sussidiarietà e valore aggiunto europeo**

La competenza della Comunità ad agire in questo campo è sancita da diversi articoli del trattato che prevedono il coordinamento e la cooperazione nel campo della ricerca tra gli Stati membri e la Comunità (articoli 165, 169, 171). Il processo proposto per la programmazione congiunta può a buon titolo essere considerato un processo necessario, essendo alquanto improbabile che le sue finalità possano essere raggiunte in maniera adeguata dagli Stati membri attraverso azioni meramente intergovernative. Negli ultimi anni la crescita di queste azioni si è arrestata, mentre le iniziative mirate al coordinamento dei programmi multilaterali sono state sviluppate, per la maggior parte, nel contesto delle attività comunitarie. Appare quindi improbabile che gli Stati membri siano in grado di affrontare questi problemi agendo singolarmente.

Il valore aggiunto europeo della proposta in esame deriva in parte dal carattere transnazionale di alcune delle sfide decisive (ad esempio, il cambiamento climatico) di fronte alle quali gli Stati membri devono agire di comune intesa per poter affrontare i problemi in maniera adeguata. La proposta trova poi ulteriore giustificazione nel fatto che consente di aumentare le dimensioni, la portata e l'efficacia dei programmi pubblici europei nel campo della R&S poiché affronta le sfide comuni secondo un approccio congiunto, individua soluzioni comuni, supera gli ostacoli alla partecipazione ai programmi stessi (quali gli alti costi operativi e di avviamento in alcuni settori scientifici e tecnologici), raccoglie dati ed esperienze, produce un maggiore impatto scientifico, tecnologico e innovativo, elimina duplicazioni a livello transeuropeo, approfondisce la portata dei programmi e ne abbassa i costi di gestione.

### **3. OBIETTIVI**

#### **3.1. Obiettivi di politica generale**

Gli obiettivi di politica generale dell'iniziativa per la programmazione congiunta consistono nell'aumentare la capacità dell'Unione europea di conseguire i propri scopi politici di alto livello e di dare risposta alle principali sfide che dovrà affrontare nei prossimi anni, ovvero:

- (1) contribuire al raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata;
- (2) aiutare l'Europa a rispondere alle principali sfide sociali in maniera più efficace grazie alla ricerca;
- (3) contribuire alla realizzazione degli obiettivi dello Spazio europeo della ricerca (SER).

#### **3.2. Obiettivi specifici**

Per contribuire al raggiungimento di questi obiettivi politici generali, sarà necessario migliorare l'efficienza e l'efficacia della programmazione della ricerca pubblica in Europa nei settori che interessano le principali sfide sociali. Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

- (1) rafforzare il coordinamento dei programmi pubblici nazionali di ricerca dell'Unione europea in settori in grado di fornire soluzioni a importanti sfide sociali e nei quali sia dimostrato il valore aggiunto derivante da un approccio congiunto transfrontaliero;
- (2) migliorare in tal modo l'impatto di questi programmi sia in un'ottica scientifico-tecnologica (eccellenza scientifica, condivisione di risorse, dati ed esperienze, raggiungimento di massa critica, facilitazione dell'ottimizzazione dei programmi) sia in un'ottica economica e imprenditoriale.

#### **3.3. Obiettivi operativi**

Per favorire i summenzionati miglioramenti in termini di impatto ed efficienza, gli obiettivi operativi da perseguire sono i seguenti:

- (1) avviare un processo efficace che promuova un approccio più strategico al coordinamento dei programmi nazionali di ricerca per contribuire alla risoluzione delle sfide sociali dell'Europa;
- (2) garantire che questo processo e le susseguenti iniziative di programmazione congiunta della ricerca pubblica possano contare su un alto livello di sostegno e di appropriazione da parte degli interessati;
- (3) promuovere, attraverso questo processo e l'utilizzo di strumenti adeguati, effetti di strutturazione e integrazione a livello transfrontaliero dei programmi pubblici di ricerca e, in particolare, il raggiungimento della massa critica dell'attività di R&S;
- (4) mettere in atto un processo che consenta una risposta graduata dal punto di vista degli strumenti della programmazione congiunta, come pure una geometria variabile in termini di partecipazione nazionale;

- (5) garantire che le iniziative congiunte si basino su informazioni aggiornate e accurate in merito alle attività di programmazione nazionali e regionali;
- (6) promuovere una maggiore coerenza tra le varie politiche.

#### 4. PRESENTAZIONE DELLE OPZIONI POLITICHE

Al fine di raggiungere questi obiettivi, sono state prese in considerazione quattro opzioni che si differenziano tra loro principalmente per due questioni chiave: le modalità di individuazione delle aree di programmazione congiunta e la gamma dei possibili strumenti da utilizzare<sup>1</sup>.

Nell'ambito dell'opzione che prevede lo status quo (opzione 1), i temi della programmazione congiunta sono individuati secondo una specifica modalità *bottom-up* da diverse parti interessate di uno Stato membro. L'attuazione avviene per mezzo di un numero limitato di strumenti (essenzialmente, il piano ERA-NET e l'articolo 169) e il grado di coordinamento è scarso. Inoltre, l'approccio utilizzato è flessibile dal punto di vista della massa critica (per quanto riguarda il numero e l'importanza dei partner) e del livello di integrazione dei programmi.

L'opzione denominata "massimizzazione dell'articolo 169" (opzione 2) presenta alcune caratteristiche comuni con l'opzione 1: anche in questo caso i temi della programmazione congiunta sono individuati secondo un approccio *bottom-up* da parte degli Stati membri e l'attuazione avviene per mezzo degli stessi due strumenti (essenzialmente, il piano ERA-NET e l'articolo 169); si differenzia tuttavia dall'opzione 1 laddove propone un approccio proattivo nel quale le azioni ERA-NET ed ERA-NET Plus, che fanno parte del piano ERA-NET, vengono inquadrare rigidamente come azioni preparatorie all'articolo 169. Inoltre, i temi della programmazione congiunta devono coincidere con il programma quadro, per garantire una completa e sistematica coerenza delle politiche a livello orizzontale, mentre maggiore attenzione è riservata alla massa critica e al livello di integrazione dei programmi.

L'opzione strategica "diretta dalla Comunità" (opzione 3) si differenzia dalle due precedenti principalmente perché è di tipo strategico, non *bottom-up*. Questa opzione muove dall'individuazione delle sfide sociali più rilevanti e dalla valutazione dell'esigenza di una massa critica delle attività di ricerca pubbliche nei diversi settori scientifici e tecnologici. Nell'opzione 3 è la Comunità a dirigere l'esecuzione delle valutazioni strategiche e a promuovere l'individuazione di aree idonee alla programmazione congiunta; così come è sempre la Comunità a scegliere lo strumento più adeguato tra una vasta gamma di strumenti comunitari già noti.

L'opzione "processo strategico europeo" (opzione 4) richiama, da un lato, l'opzione "diretta dalla Comunità", dato che anch'essa è di natura strategica e mira ad affrontare le principali sfide sociali; dall'altro, però, se ne differenzia nettamente sotto il profilo dei compiti assegnati alla Comunità e agli Stati membri. Nell'opzione "processo strategico europeo" sono gli Stati membri (non la Comunità) a individuare i temi per la programmazione congiunta, e sono sempre gli Stati membri a scegliere o sviluppare gli strumenti più adeguati alle specifiche esigenze dei singoli settori scientifici e tecnologici (compresi strumenti comunitari quali lo schema ERA-NET e gli articoli 168, 169, 170 e 171, approcci come quelli del "piano SET" o

---

<sup>1</sup> Per una panoramica delle quattro opzioni, vedasi la tabella 2 della relazione di valutazione dell'impatto.

della "ricerca sulla sicurezza", creazione di nuove istituzioni europee e/o di nuovi tipi di reti di eccellenza<sup>2</sup>, iniziative tipo CER o Euratom, Fondi strutturali, ecc.). Alla Commissione spetta il compito di agevolare questo processo. Essa è inoltre responsabile della rendicontazione al Consiglio in tutte le fasi del processo e della valutazione tanto del processo nel suo complesso quanto dei progressi compiuti in ciascuna area.

---

<sup>2</sup> Comprendenti il finanziamento non solo delle attività di integrazione ma anche della ricerca congiunta.

## 5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Per ciascuna opzione sono stati valutati una vasta gamma di impatti, tra cui il grado di sostegno e di "appropriazione" delle parti interessate, l'orientamento strategico, l'effetto strutturante, la coerenza politica, gli impatti di tipo scientifico e tecnologico nonché gli impatti sociali di più ampia portata<sup>3</sup>. Da queste valutazioni è emerso che l'opzione politica preferita è quella del "Processo strategico europeo".

L'opzione di status quo è stata respinta a causa della mancanza di un orientamento strategico, dello scarso effetto strutturante, dell'impatto negativo sulla coerenza politica orizzontale e del debole impatto sociale. L'opzione "massimizzazione dell'articolo 169" è stata respinta a causa della mancanza di un orientamento strategico, dell'approccio indifferenziato e dello scarso effetto strutturante. L'opzione strategica "diretta dalla Comunità", che ha un grande impatto potenziale, è stata respinta a causa del rischio che comporta – nel senso che è molto probabile che non sia appoggiata dalle parti interessate. Questo fatto influenzerà negativamente l'orientamento strategico, l'effetto strutturante e l'impatto sociale. Inoltre, è improbabile che la Comunità conosca i programmi di ricerca degli Stati membri in maniera sufficientemente dettagliata per poter proporre temi e strumenti idonei alla programmazione congiunta.

L'opzione del "processo strategico europeo" è quella che incontra il massimo sostegno delle parti interessate, le quali concordano: sull'esigenza di definire agende strategiche per la ricerca e di attuarle in maniera coordinata, soprattutto al fine di affrontare le sfide sociali comuni; sull'assoluta necessità di una *partnership* che coniughi un approccio volontario e *bottom-up* con una guida strategica *top-down* per garantire flessibilità e adattamento alle specificità dei programmi; sulla necessità di rispettare i principi di solidarietà, geometria variabile e reale valore aggiunto europeo; sull'impraticabilità di un approccio indifferenziato.

Il processo proposto per la scelta dei temi e degli strumenti della programmazione congiunta, insieme con gli alti livelli di sostegno delle parti interessate, fa sì che l'opzione 4 offra le migliori garanzie per ottenere il massimo in termini di effetti strutturali sistemici aggregati; si creeranno in tal modo le condizioni ideali per una piena realizzazione dei vantaggi scientifici e tecnologici della programmazione congiunta, tra cui:

- superamento delle barriere all'entrata,
- ottimizzazione dei programmi a livello paneuropeo,
- eccellenza scientifica,
- approccio congiunto alle sfide comuni, elaborazione di soluzioni comuni e standardizzate, presentazione unitaria verso l'esterno,
- collaborazione ai progetti a livello transfrontaliero (con i relativi benefici, quali: condivisione di dati ed esperienze, rapidità di diffusione, mobilità e formazione delle risorse umane in ambito transfrontaliero, maggiore impatto sotto i profili scientifico, tecnologico e dell'innovazione),

---

<sup>3</sup> Per una panoramica degli impatti, vedasi la tabella 3 della relazione integrale di valutazione dell'impatto.



- minori costi a livello nazionale per la gestione dei programmi integrati,
- miglioramento dei programmi non integrati e
- maggiore trasparenza e più chiara individuazione delle responsabilità.

I vantaggi per l'industria comprendono l'"innovazione aperta", la rapida diffusione dei risultati della ricerca, la definizione di soluzioni comuni e standardizzate, un migliore accesso ai fondi pubblici per la ricerca, una più rapida predisposizione di programmi strategici di ricerca congiunti (pubblico-privato) e un più rapido coordinamento orizzontale delle politiche.

Alla fine, questi impatti di carattere scientifico e tecnologico si traducono in maggiori benefici sociali degli investimenti pubblici per la ricerca e, di conseguenza, in tassi di crescita economica e livelli di competitività e occupazione più alti, nonché in risposte migliori e più rapide alle sfide sociali e ambientali.

Per questi motivi, l'opzione 4 – il "Processo strategico europeo" – è l'opzione preferita.

## 6. RISCHIO E RIDUZIONE DEL RISCHIO

All'opzione preferita sono collegati numerosi rischi, il principale dei quali è la mancata concretizzazione dell'impegno politico richiesto.

Sebbene questo rischio possa ora apparire minore rispetto, forse, al passato (a causa della maggiore consapevolezza da parte degli Stati membri delle sfide sociali cui l'Europa si trova di fronte, dei costi per la società e per il settore S&T dovuti alla mancanza di coordinamento, come pure dei benefici per la società e per il settore S&T della programmazione congiunta), il processo politico proposto è stato ideato esplicitamente anche al fine di ridurre tale rischio. Viene proposto, infatti, un processo politico di alto livello che poggia interamente sugli Stati membri e assegna ai servizi della Commissione un ruolo di promozione. Questo processo attribuisce al Consiglio il compito importante e costante di:

- esortare i ministri della Ricerca degli Stati membri a nominare i loro rappresentanti personali in un gruppo *ad hoc* di alto livello incaricato di individuare le aree più idonee alla programmazione congiunta,
- monitorare il processo con cadenza annuale (attraverso relazioni annuali obbligatorie da parte della Commissione) e
- sottoporre il processo a revisione dopo tre anni.

Il processo proposto si basa su prove e su di un'approfondita analisi strategica dei diversi campi scientifici e tecnologici, a garanzia del fatto che saranno adottate soltanto iniziative di programmazione congiunta fattibili. Inoltre, l'approccio proposto si caratterizza per la flessibilità degli strumenti<sup>4</sup>, la geometria variabile e la flessibilità del grado di integrazione dei programmi che si intende perseguire (ciclo parziale, ciclo intero).

---

<sup>4</sup> Per l'attuazione delle iniziative individuali di programmazione congiunta si dovrebbe considerare e utilizzare l'intera gamma di strumenti pubblici disponibili per la ricerca (programmi nazionali e

Altri rischi sono quelli connessi all'inerzia delle istituzioni e alla mancanza dei dati oggettivi necessari. Ad ogni modo, sono state messe in atto adeguate strategie di riduzione del rischio.

In sintesi, la principale strategia di riduzione del rischio che è sottesa al processo proposto consiste nel rispettare le migliori pratiche in materia di regolamentazione, ovvero collaborare strettamente con gli Stati membri in maniera trasparente, rispettare i principi di sussidiarietà, del valore aggiunto europeo e della proporzionalità, preparare e lanciare iniziative concrete fondate su un ampio numero di dati credibili, garantire la trasparenza e l'individuazione delle responsabilità del processo mediante sistemi adeguati di monitoraggio e valutazione.

## **7. VALUTAZIONE E MONITORAGGIO**

È stata predisposta in maniera idonea anche l'opera di monitoraggio e valutazione, che dovrà basarsi sulle relazioni inviate dalla Commissione al Consiglio dopo ciascuna fase del processo di programmazione congiunta nonché su un'approfondita revisione del processo da parte della Commissione, d'intesa con gli Stati membri, dopo tre anni. Saranno garantiti inoltre il monitoraggio e la valutazione su base regolare dei progressi compiuti ai fini del raggiungimento degli obiettivi (SMART) in ciascuna area della programmazione congiunta.

Sarà inoltre assicurata una maggiore trasparenza per quanto attiene alla collaborazione e al coordinamento dei programmi di ricerca nazionali e regionali grazie all'elaborazione di un modulo specifico per il servizio web ERAWATCH.

---

regionali, organizzazioni intergovernative e schemi di collaborazione, infrastrutture per la ricerca, programmi di mobilità, ecc.).