



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.8.2007
COM(2007) 474 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**REGIONI EUROPEE COMPETITIVE GRAZIE ALLA RICERCA E
ALL'INNOVAZIONE**

**Un contributo al rafforzamento della crescita e al miglioramento quantitativo e
qualitativo dell'occupazione**

{SEC(2007)1045}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

REGIONI EUROPEE COMPETITIVE GRAZIE ALLA RICERCA E ALL'INNOVAZIONE

Un contributo al rafforzamento della crescita e al miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione

1. INTRODUZIONE

Per la realizzazione del partenariato rinnovato “per la crescita e l’occupazione” è indispensabile impegnarsi per promuovere l’economia della conoscenza, soprattutto mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione. A livello comunitario l’Unione possiede tre strumenti di supporto fondamentali: la politica di coesione finanziata dai fondi strutturali e dal fondo di coesione, il programma quadro di ricerca e il programma quadro per la competitività e l’innovazione. La presente comunicazione mira a evidenziare le sinergie esistenti nella progettazione degli strumenti di finanziamento delle politiche europee di ricerca, innovazione e coesione. Al fine di incrementare l’efficacia dei tre strumenti, le autorità nazionali e regionali, nonché gli operatori regionali, dovrebbero trasformare queste sinergie di progettazione in sinergie di azione. La comunicazione fa riferimento alla situazione attuale e invita gli Stati membri e le regioni a fare un uso più adeguato delle politiche e degli strumenti di ricerca, innovazione e coesione dell’Unione europea.

La ricerca e l’innovazione sono essenziali per affrontare alcune delle principali problematiche cui l’Unione europea è confrontata e per convalidare un modello comunitario basato sulla crescita economica, la responsabilità sociale e lo sviluppo sostenibile. Dobbiamo potenziare la produttività, incrementare i tassi di occupazione e spostarci verso attività economiche con un valore aggiunto più elevato. Occorre rafforzare le competenze dei lavoratori e la loro capacità di adeguarsi ai cambiamenti. Per rafforzare le attività di ricerca e innovazione è pertanto indispensabile investire nel capitale umano.

La ricerca e l’innovazione offrono inoltre soluzioni per superare l’uso non sostenibile delle risorse (ivi compreso il consumo energetico) e affrontare il cambiamento climatico e le sfide poste dall’evoluzione demografica. In un’economia globale aperta, la competitività nasce dalla capacità delle imprese di creare beni e servizi ad elevato valore aggiunto. L’evoluzione verso una crescita basata sull’innovazione è pertanto al centro dell’agenda di Lisbona riveduta che costituisce la risposta dell’UE alla globalizzazione.

L’innovazione si realizza in modo più efficace a livello regionale, in quanto la vicinanza fisica favorisce le partnership tra operatori sia nel settore pubblico che in quello privato. La costituzione di raggruppamenti (cluster) regionali rappresenta spesso la soluzione ideale per un’adeguata promozione della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell’innovazione. La capacità dei dirigenti e degli imprenditori regionali di trasformare le conoscenze, le capacità e le competenze in un vantaggio concorrenziale sostenibile è fondamentale per le prestazioni economiche delle regioni. Tuttavia, la capacità di assorbire e sviluppare conoscenze e tecnologie varia considerevolmente da una regione europea all’altra: ciò ostacola le prospettive di crescita e può rafforzare le forti disparità di prosperità dell’UE che si sono accentuate a seguito dei recenti allargamenti.

Le nuove sfide che l'UE deve affrontare sono sempre più complesse e richiedono una combinazione più strutturata e strategica di politiche comunitarie, nazionali e regionali.

Le priorità strategiche di base e complementari delle politiche comunitarie di ricerca, innovazione e coesione nel contesto di Lisbona sono:

- la costruzione dello Spazio europeo della ricerca (SER) mediante il rafforzamento della capacità di R&S, la promozione dell'eccellenza europea e la riduzione delle ineguaglianze strutturali;
- il miglioramento dei risultati ottenuti in materia di R&S e innovazione, per contribuire in tal modo alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro, incentivando un ambiente economico sano, agevolando l'accesso al capitale di rischio, favorendo la costituzione di cluster innovativi, rafforzando il capitale umano, sostenendo le attività di trasferimento tecnologico, soprattutto dalle università e dai centri di ricerca alle PMI e tra PMI, aiutando gli istituti pubblici di R&S e conoscenza a stabilire contatti con la comunità industriale locale, ad esempio tramite attività di rete;
- il rafforzamento della competitività delle imprese e delle regioni europee, in particolare favorendo l'imprenditorialità e sostenendo le PMI, anche mediante un'apposita rete di sostegno;
- il rafforzamento della coesione economica e sociale dell'Unione europea allargata, al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità;
- la promozione delle strategie nazionali, regionali e interregionali in materia di innovazione;
- la promozione dell'innovazione e di cluster innovativi.

2. CONSEGUIMENTO DELLE SINERGIE NEL RISPETTO DELLE DIFFERENZE

Nel considerare le possibilità per conseguire maggiori sinergie tra le varie politiche, occorre avere chiari in mente i punti di partenza e le caratteristiche specifiche di ciascuna di esse. La politica di ricerca, la politica di innovazione e la politica di coesione comunitarie contribuiscono, con modalità diverse, all'obiettivo comune di creare posti di lavoro e favorire la crescita. La politica di ricerca dell'UE si incentra sulla promozione dell'eccellenza a livello internazionale, mentre la politica di innovazione mira a trasformare le conoscenze in opportunità economiche e in nuove soluzioni per soddisfare le esigenze della società, anche mediante innovazioni dell'organizzazione e dei processi che incidono sulle strutture, i processi e i collegamenti tra organizzazioni. La politica di coesione mira principalmente alla promozione dell'eccellenza regionale. Nel periodo di programmazione in corso è diventata un'importante fonte di investimenti a favore della Strategia di Lisbona in settori quali la RST e l'innovazione sia nelle regioni meno sviluppate in cui occorre creare la capacità di svolgere tali attività sia nelle regioni più avanzate in cui questa capacità deve essere rafforzata. Per i programmi della politica di coesione che riguardano il periodo 2007-2013, gli Stati membri sono tenuti a "destinare" tra il 60 e il 75% delle risorse disponibili agli investimenti legati alla strategia di Lisbona, soprattutto nella RST e nell'innovazione¹. La possibilità di sinergie con le politiche di ricerca e innovazione non sono mai state così forti.

¹ L'obiettivo del 60% riguarda le regioni meno sviluppate (Convergenza) mentre quello del 75% riguarda le altre regioni (Competitività). Tali obiettivi sono vincolanti per l'UE-15 e facoltativi per l'UE-12. Nell'autunno 2007 la Commissione riferirà dettagliatamente sui programmi degli Stati membri in una comunicazione "Delivering the Lisbon Agenda in the regions – innovation and cohesion policy 2007-2013".

Le misure adottate per rafforzare il coordinamento tra queste tre politiche devono tenere conto degli aspetti seguenti:

- (1) Ogni politica ha una base giuridica diversa nel trattato UE. La finalità generale - occupazione e crescita - è la stessa, ma gli obiettivi specifici devono essere stabiliti conformemente al trattato.
- (2) In funzione delle loro diverse basi giuridiche, gli strumenti di ricerca e innovazione riguardano temi specifici, mentre gli strumenti strategici di coesione riguardano determinate aree geografiche. Il primo insieme di strumenti risulta in una specializzazione tematica, mentre il secondo tenta di promuovere un approccio integrato.
- (3) Esistono differenze anche nelle modalità di attuazione. Il Settimo programma quadro si avvale perlopiù di inviti a presentare proposte concorrenziali a livello europeo. Nella valutazione delle proposte la Commissione è assistita da esperti indipendenti e le proposte sono selezionate sulla base dell'eccellenza. Il programma quadro per la competitività e l'innovazione si avvale anch'esso di inviti a presentare proposte a livello europeo per le componenti relative alle TIC e all'energia intelligente, mentre gli altri strumenti finanziari lavorano con un invito sempre aperto a manifestare interesse che è di competenza del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e della Commissione. I programmi della politica di coesione sono attuati sulla base di una gestione condivisa tra l'UE e gli Stati membri nell'ambito di una *governance* su più livelli. Anche se spesso utilizzano bandi di gara competitivi, l'ambito di intervento è generalmente limitato ad una regione (alcuni programmi della politica di coesione, tuttavia, riguardano uno Stato membro o un gruppo di regioni). Il processo di selezione si basa essenzialmente su partnership regionali. Viste queste differenze, anche i beneficiari diretti possono essere diversi.

In questo contesto, la Commissione, nell'elaborare le politiche per il periodo 2007-2013, ha valutato come queste tre politiche comunitarie possano integrarsi nel miglior modo possibile e come sia possibile istituire dei collegamenti tra i cinque strumenti associati a queste politiche, ossia il 7° programma quadro di RST (7° PQ); il programma quadro per la competitività e l'innovazione e gli strumenti della politica di coesione (ossia i fondi strutturali: il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il fondo sociale europeo (FSE)²), nonché il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Questi strumenti offrono oggi maggiori possibilità di un uso coordinato rispetto al passato, come illustrato nell'allegato I. Il fatto che i cinque strumenti coprano lo stesso periodo di tempo (2007-2013) ne agevolerà un uso coordinato.

Nel Settimo programma quadro sono state introdotte una serie di iniziative specifiche per rafforzare la capacità degli operatori provenienti da regioni in cui si registra una scarsa partecipazione ai progetti di cooperazione, ma non si è ritenuto opportuno proporre criteri di selezione legati alla dimensione regionale di un progetto o tassi di aiuto differenziati in funzione della fase di sviluppo di una regione. Analogamente, anche se la politica di coesione non fissa stanziamenti minimi specifici per la RSTI, né per altri settori, sia i regolamenti che gli orientamenti strategici in materia di coesione incentivano chiaramente a rafforzare le

² Visto che l'altro strumento della politica di coesione, il fondo di coesione, non riguarda strettamente la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (RSTI) non viene menzionato in questa sede.

capacità di ricerca e innovazione nelle regioni finanziando investimenti produttivi e contribuendo all'avvio di strategie di R&S e innovazione basate sulla valorizzazione delle risorse locali. Secondo le cifre indicative, gli Stati membri hanno “destinato” circa 45 miliardi di euro del finanziamento della politica di coesione ad investimenti nella ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, ivi compresi gli investimenti nel capitale umano. Ciò corrisponde ad oltre tre volte l'importo che è stato investito in questi settori nel periodo 2000-2006.

Come indicato dagli orientamenti strategici comunitari, una strategia di sostegno coerente per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione deve basarsi sugli Stati membri e le regioni, in quanto sono loro a determinare le esigenze in materia di investimenti e a creare una riserva dei progetti. Anche se per una questione di sana gestione finanziaria dei fondi pubblici non è possibile associare finanziamenti provenienti da due fonti comunitarie diverse per finanziare lo stesso insieme di costi ammissibili (regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, articolo 54, paragrafo 5) è possibile fare ricorso ai fondi strutturali, al FEASR e ad altri fondi comunitari per parti o fasi diversi di un progetto o un programma di ricerca e innovazione, a condizione che la parte o la fase in questione soddisfi i criteri di ammissibilità stabiliti dalla fonte di finanziamento in questione.

La sinergia non dovrebbe comunque limitarsi ad un finanziamento complementare di progetti, in quanto è importante anche per la creazione e lo sviluppo delle capacità di ricerca e innovazione. Lo scambio di conoscenze promosso dagli strumenti comunitari costituisce un'importante forma di sinergia. Inoltre, tutti gli strumenti comunitari possono sostenere le innovazioni sul piano sociale. I tre strumenti comunitari offrono ampie possibilità di scambio di *know-how* in materia di ricerca e innovazione tra regioni dell'UE (ivi comprese le attività di previsione). Il trasferimento delle buone pratiche nell'ambito di partnership interregionali è fondamentale per migliorare le prestazioni in materia di ricerca e innovazione nell'insieme dell'UE. Nel caso della politica di coesione, l'iniziativa “Regioni per il cambiamento economico” e l'integrazione di azioni innovative e di programmi transnazionali nei programmi operativi del FSE svolgeranno un ruolo importante in questo ambito, mentre il Settimo programma quadro comprenderà attività specifiche come “Regioni della conoscenza”, “Valorizzazione del potenziale di ricerca” e “ERA-NET”. Il programma quadro per la competitività e l'innovazione, infine, offre ulteriori possibilità di scambio di conoscenze e buone pratiche, soprattutto nel campo dell'innovazione.

3. RAFFORZARE LE SINERGIE TRA LE POLITICHE DI RICERCA, DI INNOVAZIONE E DI COESIONE

La necessità di rafforzare le sinergie tra la politica di ricerca, la politica per la competitività e la politica regionale è stata riaffermata recentemente nel corso di alcune riunioni del Consiglio Concorrenza³. Una serie di gruppi consultivi e altri operatori hanno affrontato queste tematiche e hanno auspicato il rafforzamento della cooperazione e del coordinamento a livello

³ Il 25 giugno 2007 il Consiglio (Concorrenza) ha adottato delle conclusioni relative ad “un sostegno più efficiente a favore della ricerca e dell'innovazione: il coordinamento dell'uso del programma quadro di ricerca e dei Fondi strutturali”. Nelle conclusioni si sottolinea tra l'altro l'importanza dello sviluppo di strategie in materia di RSTI e il rafforzamento della *governance* e dello sviluppo dell'eccellenza della RSTI.

nazionale tra i vari operatori⁴. Questi gruppi hanno formulato una serie di raccomandazioni riguardanti vari aspetti:

- (a) L'importanza, per le autorità nazionali o regionali, dello sviluppo di una strategia specifica per l'uso coordinato del programma quadro e dei programmi della politica di coesione nell'ambito della loro strategia di RSTI.
- (b) L'importanza dell'utilizzo delle opportunità offerte dalla politica di coesione e dal programma quadro per rafforzare la *governance* delle strategie di RSTI mediante scambi e collegamenti in rete.
- (c) Proposte di sinergie efficaci in settori chiave: rafforzamento e sviluppo della capacità di RSTI, sviluppo dell'eccellenza, debita attenzione alle PMI, istituzione della cooperazione a livello europeo e internazionale e rafforzamento della valorizzazione economica dei risultati di R&S.
- (d) L'esigenza di migliorare la comunicazione e la collaborazione tra gli operatori nazionali e regionali che partecipano all'attuazione del programma quadro di ricerca, del programma quadro per la competitività e l'innovazione e della politica di coesione e la necessità di migliorare il sistema di informazione dei beneficiari.
- (e) Il ricorso ad azioni sostenute dal programma specifico "Capacità" del Settimo programma quadro per ispirare lo sviluppo o la realizzazione di azioni nell'ambito del programma concernente la politica di coesione delle regioni partecipanti; e l'utilizzo dei programmi relativi alla politica di coesione per gettare le basi della partecipazione futura ai programmi quadro.
- (f) L'esigenza di rafforzare le sinergie tra la politica di coesione e il Settimo programma quadro sulle infrastrutture di ricerca e l'importanza di un adeguato coinvolgimento degli Stati membri "più recenti" nell'attuazione della tabella di marcia europea per le infrastrutture di ricerca.

4. CONCLUSIONI

L'Unione europea ha istituito politiche complementari a sostegno della ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle regioni europee e negli Stati membri. La creazione di una base di ricerca e innovazione di livello eccellente è indispensabile per mantenere il modello comunitario di sviluppo sostenibile. La politica di coesione può aiutare tutte le regioni a

⁴ Il Comitato di ricerca scientifica e tecnica dell'UE (CREST) ha adottato degli orientamenti su "**Un migliore uso coordinato del programma quadro e dei fondi strutturali a sostegno della R&S**": Il comitato consultivo europeo per la ricerca (EURAB) ha fornito il proprio parere sul "**Rafforzamento in Europa del triangolo della conoscenza costituito da ricerca, istruzione e innovazione mediante i fondi strutturali**". Il forum strategico europeo sulle infrastrutture di ricerca (ESFRI) si è espresso a favore di maggiori sinergie per quanto concerne le infrastrutture di ricerca. All'inizio del 2008 l'ESFRI pubblicherà un'analisi degli *aspetti regionali* delle infrastrutture di ricerca paneuropee. La commissione ITRE del Parlamento europeo recentemente ha commissionato uno studio su "**Sinergie tra il Settimo programma quadro di ricerca dell'UE, il programma quadro per la competitività e l'innovazione e i Fondi strutturali**" nel quale si auspica un rafforzamento delle sinergie tra il 7° PQ, il programma quadro per la competitività e l'innovazione e i Fondi strutturali per evitare lacune e sovrapposizioni.

dotarsi di capacità di ricerca e innovazione, incentivare e sostenere le innovazioni sul piano sociale e scambiarsi buone pratiche nell'ambito della cooperazione transnazionale e interregionale. Una volta che gli operatori regionali hanno raggiunto un livello di capacità sufficiente per competere nell'ambito dei programmi quadro europei, il programma quadro di RST e il programma per la competitività e l'innovazione consentono di consolidare queste capacità proseguendo lo scambio delle buone pratiche, incentivando una strategia multinazionale e riunendo i vari operatori nell'ambito di iniziative miranti alla soluzione di problemi. A loro volta, i fondi strutturali possono soddisfare esigenze precedentemente individuate nell'ambito degli strumenti di RSTI del programma quadro e del programma per la competitività e l'innovazione.

La Comunità ha garantito l'esistenza di sinergie tra gli strumenti sviluppati a favore della crescita e dell'occupazione. Le autorità nazionali e regionali e le altre parti interessate dovrebbero convertire le sinergie a livello di concezione in sinergie di azione. La responsabilità di conseguire gli ambiziosi obiettivi dell'UE in materia di miglioramento dei risultati della ricerca e dell'innovazione incombe agli Stati membri. Con la politica di coesione la Comunità dispone di una fonte importante di investimenti in questo senso e i progressi realizzati dagli Stati membri per incentivare la ricerca e l'innovazione nell'Unione europea nel periodo 2007-2013, avvalendosi di tale politica, sono incoraggianti. La Commissione, tuttavia, ritiene che si possa fare di più a livello nazionale e regionale per migliorare l'informazione su questi strumenti e il loro uso.

- (1) La Commissione invita gli Stati membri a perfezionare le modalità per lo sviluppo e l'uso coordinati degli strumenti comunitari a sostegno della RST, dell'innovazione e della coesione a livello nazionale e regionale, e ad integrare nelle relazioni sull'attuazione dei programmi nazionali di riforma informazioni sul modo in cui queste modalità contribuiscono ad affrontare le principali sfide dei paesi interessati. Nell'elaborazione delle strategie e dei meccanismi operativi, e per le varie parti e fasi dei progetti di ricerca e innovazione, si dovrebbe tenere conto delle possibilità di un uso coordinato. Occorrerebbe inoltre istituire dei sistemi per informare gli operatori coinvolti nell'attuazione del programma quadro, del programma per la competitività e innovazione e dei programmi relativi alla politica di coesione a livello nazionale e regionale, ivi compresi i ministeri nazionali e regionali responsabili della ricerca e dell'innovazione, delle opportunità offerte da questi tre strumenti comunitari, incentivare l'uso di questi strumenti, scambiare informazioni e migliori pratiche sulla valorizzazione delle sinergie tra i vari strumenti e comunicare ai potenziali beneficiari informazioni sui tre strumenti.
- (2) Entro la fine del 2007 la Commissione pubblicherà una guida pratica che esaminerà le possibilità di finanziamento dal punto di vista di un istituto di ricerca o un'impresa che desideri avvalersi dei finanziamenti dell'UE per svolgere attività di ricerca e innovazione. La guida analizzerà anche le modalità di istituzione di meccanismi nazionali e regionali per incentivare un accesso coordinato ai vari strumenti e illustrerà l'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1083/2006 sull'utilizzazione di finanziamenti provenienti da due diverse fonti comunitarie per lo stesso insieme di costi ammissibili.
- (3) Nella primavera del 2009 la Commissione riferirà sui progressi realizzati a livello nazionale e regionale nell'uso coordinato degli strumenti comunitari, segnalando anche esempi di buone pratiche a livello nazionale e regionale.

- (4) Per favorire la complementarità dei finanziamenti provenienti dagli strumenti comunitari, nazionali e regionali, la Commissione informerà periodicamente le autorità nazionali o regionali sulle organizzazioni stabilite nei loro territori che hanno beneficiato delle sovvenzioni del 7° PQ e del programma quadro per la competitività e l'innovazione. Queste informazioni saranno comunicate mediante le strutture di *governance* esistenti istituite per ognuno degli strumenti.

Al fine di garantire il *follow-up* delle azioni definite nella presente comunicazione, la Commissione riunirà periodicamente gli operatori competenti nei settori della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo regionale e tutti i servizi della Commissione interessati dalla questione della competitività delle regioni europee al fine di fornire assistenza e consulenze sulle misure da adottare.