



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.7.2012
SWD(2012) 211 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

che accompagna il documento

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Un partenariato rafforzato per lo Spazio europeo della ricerca a favore dell'eccellenza e della crescita

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{COM(2012) 392 final}
{SWD(2012) 212 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

che accompagna il documento

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Un partenariato rafforzato per lo Spazio europeo della ricerca a favore dell'eccellenza e della crescita

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Lo Spazio europeo della ricerca (SER) è uno spazio di ricerca unificato aperto al mondo e fondato sul mercato interno, nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolano liberamente e grazie al quale l'Unione e gli Stati membri rafforzeranno le loro basi scientifiche e tecnologiche, nonché la loro competitività e la loro capacità di affrontare collegialmente le grandi sfide.

Lanciato nel marzo 2000, il SER è divenuto uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione, dall'entrata in vigore del **trattato di Lisbona**¹. Nel 2010 sono stati annunciati **un quadro per il SER e misure di sostegno** nell'ambito dell'iniziativa faro **“Unione dell'innovazione”**² della **strategia Europa 2020**³. In due occasioni (febbraio 2011 e marzo 2012) il Consiglio europeo ha sollecitato il completamento del SER entro il 2014.

In un contesto di crisi economica, esiste un bisogno pressante di ricerca e di soluzioni basate sulla ricerca e di promozione dell'eccellenza scientifica nelle regioni e nei paesi al fine di sostenere la crescita economica. Il completamento del SER contribuirà a superare gli effetti negativi sull'efficacia della ricerca europea, dovuti alla frammentazione nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e delle attività di ricerca.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Principali ostacoli alle attività di ricerca nel SER

L'UE svolge ancora un ruolo fondamentale nel paesaggio internazionale della ricerca e dello sviluppo (R&S), ma deve fare i conti con una serie di sfide cruciali che richiedono risposte rapide come la crisi finanziaria, la debolezza della crescita economica e l'invecchiamento della popolazione.

L'iniziativa faro dell'UE “Unione dell'innovazione”, che mira a promuovere la crescita e l'occupazione, definisce un programma globale per garantire che le idee innovative si trasformino in prodotti e servizi, grazie soprattutto alla ricerca. In effetti, l'Europa investe troppo poco nella ricerca rispetto ai suoi principali concorrenti (1,9% del PIL in Europa nel

¹ L'articolo 179, paragrafo 1, del TFUE stabilisce quanto segue: «L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche realizzando uno Spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente (...)».

² COM(2010) 546 def.

³ COM(2010) 2020 def.

2008 contro il 2,5% del PIL negli Stati Uniti). La produzione di conoscenze è concentrata in un numero relativamente limitato di Stati membri. La ricerca europea non è sufficientemente attiva in settori di punta (ad esempio le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, le nanotecnologie, le biotecnologie, la biologia molecolare, la genetica) che possono generare innovazioni tecnologiche spettacolari. L'innovazione, essenziale per rafforzare la competitività e l'attrattività dell'economia europea, non è incentivata.

La struttura della ricerca in Europa è estremamente variabile e frammentata. Lo Spazio europeo della ricerca (SER) mira a superare la frammentazione e a creare le condizioni migliori per svolgere attività di ricerca in Europa. Dal 2000 l'Unione europea e gli Stati membri hanno fatto passi avanti per trasformare il SER in una realtà, ma permangono ancora vari ostacoli.

Una concorrenza insufficiente nei sistemi di ricerca nazionali: La debolezza della concorrenza tra organismi di ricerca e università si traduce in una specializzazione insufficiente. Ciò non crea condizioni favorevoli al miglioramento della qualità scientifica. La quota del finanziamento pubblico assegnato tramite inviti aperti a presentare proposte di ricerca varia tra il 20 e l'80%, con una media del 40%. La valutazione dei ricercatori e delle proposte di ricerca non si basa su criteri comparabili tra i vari paesi.

Permangono ostacoli alla cooperazione e alla concorrenza a livello paneuropeo: Gli ostacoli nascono dalla compatibilità e interoperabilità limitate dei programmi di ricerca nazionali. Non c'è abbastanza flessibilità per consentire ai programmi nazionali di cooperare al di là delle frontiere nazionali e di fornire l'accesso a grandi infrastrutture di ricerca nazionali di interesse europeo e a infrastrutture di ricerca paneuropee. Ciò significa che l'Europa non sfrutta le opportunità per rafforzare la qualità e l'impatto della sua ricerca.

Persistono le distorsioni tra i mercati nazionali del lavoro per i ricercatori: Gli ostacoli sono causati principalmente da approcci diversi per quanto riguarda le assunzioni basate sul merito, l'autonomia delle istituzioni, il mancato ricorso alle migliori pratiche per l'elaborazione di strategie in materia di risorse umane per i ricercatori e per l'incentivazione della mobilità dei ricercatori, nonché condizioni di lavoro poco interessanti per i giovani ricercatori e i ricercatori stranieri. Condizioni diverse si registrano anche per la portabilità e l'accesso alle sovvenzioni. Questo finisce con il limitare le possibilità di carriera e la mobilità dei ricercatori.

I progressi per quanto riguarda la parità e la dimensione di genere nei contenuti della ricerca sono limitati: Non tutti gli Stati membri attuano politiche intese a valorizzare il talento delle ricercatrici e a beneficiare dell'inclusione della dimensione di genere nei contenuti della ricerca, e allo stesso modo, non tutte le organizzazioni di parti interessate attuano piani d'azione per conseguire la parità di genere. La qualità e pertinenza della ricerca europea sono compromesse in quanto non si fa un uso adeguato del potenziale offerto dalla diversità delle risorse umane scientifiche, determinando effetti economici e sociali negativi.

Circolazione limitata e accesso ineguale alle conoscenze scientifiche: Non tutti gli Stati membri sostengono in egual misura le politiche di accesso aperto che potrebbero contribuire a ridurre le asimmetrie in tema di diffusione delle informazioni. Una serie di ostacoli impediscono ai ricercatori di avere un accesso continuo ai servizi elettronici nel campo della ricerca, tra cui le divergenze nelle politiche nazionali in materia di "utilizzo" delle e-infrastrutture finanziate con fondi pubblici. Il trasferimento delle conoscenze tra organismi pubblici di ricerca e il settore privato è ancora insufficiente rispetto agli USA. Questo si ripercuote sulla qualità scientifica e sui risultati economici legati alla R&S sia nel settore pubblico che privato.

2.2. Legittimità dell'azione dell'UE, sussidiarietà e valore aggiunto dell'UE

Il trattato stabilisce che la politica in materia di ricerca è una competenza condivisa tra gli Stati membri e l'Unione. L'articolo 179 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede la possibilità per l'Unione di creare le condizioni necessarie per la realizzazione dello Spazio europeo della ricerca. L'articolo 182, paragrafo 5, del TFUE prevede l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria per stabilire le misure necessarie all'attuazione dello Spazio europeo della ricerca.

La realizzazione del SER non rimette in questione la sovranità degli Stati membri. Nel SER, infatti, i sistemi di ricerca nazionali non scompaiono ma collaborano in modo aperto. Le opzioni strategiche selezionate rispettano il principio di sussidiarietà nella misura in cui l'Unione si trova nella posizione migliore per individuare i settori di azione per gli Stati membri, dati i persistenti ostacoli e i limitati progressi osservati 12 anni dopo l'avvio del SER. Varie ragioni spiegano il valore aggiunto europeo. Innanzitutto, ove necessario, sarà conseguita una ripartizione ottimale delle attività grazie ad un approccio coordinato che migliorerà l'efficacia dei sistemi di ricerca e ridurrà l'inutile duplicazione delle attività. In secondo luogo, la costituzione del SER dovrebbe creare condizioni di parità e una massa critica, determinando le condizioni necessarie affinché le équipes di ricerca più produttive possano lavorare insieme ed essere concorrenziali a livello internazionale. In terzo luogo, la dinamica europea ottimizza la possibilità di completare il SER nel breve periodo, data la persistenza degli ostacoli nazionali già menzionati. Infine, il livello dell'Unione europea è il più indicato per valutare con oggettività se sono stati realizzati progressi, se questi sono adeguati rispetto ai risultati perseguiti e se occorrono ulteriori misure per migliorare la situazione.

3. OBIETTIVI STRATEGICI

L'obiettivo strategico principale dello Spazio europeo della ricerca è rafforzare le prestazioni, l'eccellenza e l'impatto del sistema di R&S europeo. Questo contribuirà a rimettere l'UE sulla via della crescita economica promuovendo l'eccellenza e la ricerca scientifica, sostenendo l'innovazione e rafforzando l'attrattività dell'UE come sede di ricerca.

L'obiettivo della comunicazione è individuare e promuovere azioni che garantiscano, entro il 2014, condizioni appropriate per migliorare l'efficacia dei sistemi europei di ricerca.

Tali condizioni permetteranno di: 1. rafforzare l'efficacia dei sistemi nazionali; 2. ottimizzare la cooperazione e la concorrenza transnazionali; 3. aprire ulteriormente il mercato del lavoro per i ricercatori; 4. garantire la parità di genere e l'integrazione della questione di genere nella ricerca; e 5. ottimizzare la circolazione e il trasferimento delle conoscenze scientifiche, anche tramite il SER digitale.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Opzione 1: Scenario immutato: Questa opzione comporterebbe il mantenimento delle politiche attuali, senza ulteriori misure a livello nazionale ed europeo tese ad eliminare gli ostacoli. Il principale elemento nuovo sarebbe l'adozione e attuazione nel 2014 di Orizzonte 2020, eventualmente con una dotazione di bilancio più elevata per finanziare le attività di ricerca e di innovazione transnazionali.

Opzione 2: Un partenariato rafforzato per il SER: Gli Stati membri sarebbero invitati a intraprendere riforme strutturali volontarie. Le organizzazioni di operatori della ricerca si impegnerebbero anch'esse ad adottare misure per attuare il SER. La Commissione proporrebbe diversi tipi di misure (ad esempio, raccomandazioni) per completare il SER e

accompagnare i partner nella realizzazione degli obiettivi. La Commissione valuterebbe ogni anno i progressi realizzati, individuando i settori in cui potrebbero essere necessari ulteriori cambiamenti.

Opzione 3: Misure giuridiche settoriali a favore del SER: In questo caso la Commissione proporrebbe alcune misure giuridiche vincolanti in diversi settori (settori specifici), in funzione delle esigenze. Inoltre, le misure volontarie adottate dagli Stati membri sarebbero complementari alle misure giuridiche, nei settori in cui gli Stati membri e i soggetti interessati sono nella posizione migliore per eliminare i principali ostacoli.

Opzione 4: Direttiva quadro sul SER: Questa opzione consiste in un approccio giuridico complessivo sotto forma di un pacchetto globale (direttiva quadro), contenente misure giuridicamente vincolanti; sarà compito degli Stati membri scegliere le modalità atte a raggiungere i risultati stabiliti dalla direttiva.

5. ANALISI DEGLI IMPATTI E CONFRONTO DELLE OPZIONI STRATEGICHE

Le opzioni strategiche propongono vari meccanismi per eliminare gli ostacoli e promuovere sistemi di ricerca più efficaci. Queste opzioni dovrebbero avere impatti analoghi (ad esempio impatto economico, sociale ed ambientale, eccellenza e prestazioni della ricerca) una volta completato il SER. Pertanto, la principale differenza tra le opzioni in termini di impatto è il calendario per la realizzazione dei risultati previsti, i relativi costi di attuazione e il grado di accettazione da parte degli Stati membri e delle parti interessate.

Riquadro 1: Impatti globali dell'eliminazione degli ostacoli al completamento del SER

Impatto economico: In tutti gli Stati membri i settori pubblico e privato trarranno beneficio dalla maggiore efficacia risultante da: aumento dei fondi assegnati ai migliori ricercatori; maggiore cooperazione tra gli Stati membri; migliori soluzioni per le sfide della società; maggiore qualità e pertinenza della ricerca grazie a una maggiore considerazione della dimensione di genere nel processo di ricerca; un migliore impiego dei ricercatori qualificati disponibili, in particolare le donne; e un miglior accesso alle conoscenze per i settori pubblici e privati di tutto il mondo, soprattutto nelle regioni meno avanzate. Se il completamento del SER comporta una redistribuzione dei fondi nazionali alla ricerca coordinata a livello transnazionale, i benefici per l'economia (0,25% di crescita aggiuntiva del PIL) e il mercato del lavoro (323 000 posti di lavoro supplementari) si concretizzerebbero nel 2030. Tuttavia, i costi sarebbero a carico delle amministrazioni e delle imprese degli Stati membri, in funzione del tipo di ostacoli da eliminare.

Il SER consentirà di porre l'accento sulla sostenibilità finanziaria di settori "forti" dal punto di vista scientifico e di coordinare la domanda per servizi di ricerca interoperabili, digitali e operativi in grado di stimolare il settore delle TIC e l'innovazione in tema di TIC nell'Unione. L'accesso aperto comporterebbe vantaggi significativi per la maggior parte dei soggetti interessati e potenziali risparmi per molte istituzioni.

Impatti sociali: si prevedono impatti positivi, sia diretti che indiretti, grazie a ricercatori più preparati e più efficaci e a una cooperazione R&S rafforzata. Le misure a favore di un SER digitale andrebbero a vantaggio dei ricercatori degli Stati membri e nelle regioni di dimensioni inferiori e meno progredite. Il SER avrebbe anche un impatto positivo sui diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda il rispetto della parità di genere, la libertà di espressione e la libertà delle arti e delle scienze.

Impatti ambientali: Le questioni ambientali sarebbero affrontate congiuntamente e le ricerche sarebbero coordinate meglio. Ciò consentirebbe di evitare sovrapposizioni inutili e quindi di migliorare l'efficienza.

5.1. Valutazione delle opzioni

Opzione 1: Gli ostacoli esistenti resterebbero, impedendo ai sistemi nazionali di conseguire una maggiore efficienza. L'attuazione di Orizzonte 2020 determinerebbe dei vantaggi. Questa opzione non soddisferebbe l'invito del Consiglio europeo a completare il SER né le aspettative delle parti interessate.

Opzione 2: Si prevedono progressi significativi ma probabilmente discontinui entro il 2014. Gli Stati membri eliminerebbero gli ostacoli nei settori in cui gli interventi sono più necessari con oneri amministrativi ridotti, inoltre incentiverebbero le parti interessate (organismi di finanziamento della ricerca e organismi esecutori di attività di ricerca) a contribuire al completamento dello Spazio europeo della ricerca. In questa fase esiste un accordo, in particolare tra gli Stati membri, sull'adozione di misure volontarie per completare il SER. Tale opzione soddisferebbe le aspettative degli Stati membri.

Opzione 3: Questa opzione determinerebbe progressi lenti e discontinui verso il completamento del SER entro il 2014, ma progressi sostanziali nel lungo termine nei settori in cui (e quando) sarebbero adottate misure legislative. L'attuazione sarebbe rinviata, almeno fino al 2017, e si imporrebbe un onere gravoso sulle amministrazioni nazionali e la Commissione. La maggior parte degli Stati membri non si è dimostrata molto favorevole a misure legislative in questo settore, il che non agevola l'accettazione di questa opzione da parte del Consiglio.

Opzione 4: Questa opzione darebbe i risultati migliori ma solo nel lungo periodo e a condizione che si adottino atti legislativi. Richiederebbe tempo per effettuare una valutazione approfondita della situazione esistente, al fine di mettere a punto i principi e i meccanismi da includere nel quadro generale, che sarebbe presentato nel 2013/2014. La negoziazione dell'insieme delle misure sarebbe onerosa e lunga e l'attuazione operativa delle misure potrebbe essere rinviata almeno al 2017. Imporrebbe inoltre oneri estremamente pesanti alle pubbliche amministrazioni e alla Commissione. Come per la precedente opzione sarebbe assai difficile fare accettare questa opzione al Consiglio.

5.2. Scegliere l'opzione preferita

L'opzione 2 "Partenariato rafforzato per il SER" è l'unica opzione che consenta sostanziali progressi verso la realizzazione del SER entro il 2014, con la spesa minore. Inoltre, questa opzione prevede lo sviluppo di un sistema di valutazione che contribuirà a definire le future azioni. Pertanto, questa è l'opzione preferita.

6. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Sarà istituito il meccanismo di monitoraggio del SER al fine di valutare i progressi compiuti dagli Stati membri e dalle organizzazioni delle parti interessate in relazione ad una serie di indicatori connessi con le azioni previste per l'opzione prescelta. Sulla base delle relazioni che gli Stati membri trasmettono ogni anno in settembre sulle misure adottate a favore del SER, la Commissione presenterà una **relazione sui progressi compiuti nella realizzazione del SER**.

La relazione conterrà una valutazione delle iniziative prese e eventuali raccomandazioni. Questa relazione è destinata a fungere da base per le proposte di indirizzo politico presentate dalla Commissione al Consiglio di competitività, ma anche per le discussioni in seno al forum delle parti interessate del SER. Potrebbe anche contribuire all'"analisi annuale della crescita" che guida le riforme nazionali intraprese dagli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, o all'individuazione delle misure legislative necessarie.