

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Rivedere la politica comunitaria a favore dell'innovazione nella prospettiva di un mondo che cambia**

COM(2009) 442 def.

(2010/C 354/19)

Relatore: **MALOSSE**

La Commissione, in data 2 settembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Rivedere la politica comunitaria a favore dell'innovazione nella prospettiva di un mondo che cambia*

COM(2009) 442 def.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 marzo 2010.

Alla sua 461a sessione plenaria, dei giorni 17 e 18 marzo 2010, (seduta del 17 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 108 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

## 1. Che cos'è l'innovazione

1.1 In base alla definizione contenuta nella comunicazione l'innovazione è «la capacità di tradurre idee nuove in risultati commerciali, ricorrendo a processi, prodotti o servizi nuovi in modo migliore e più veloce della concorrenza»<sup>(1)</sup>.

1.1.1 L'innovazione, dunque, più che capacità è azione: essa rappresenta il processo tramite il quale idee già esistenti oppure nuove vengono trasformate in risultati.

1.1.2 L'innovazione è spesso frutto di un lavoro collettivo (associazione d'impresе, parti sociali, ricercatori) e investe anche il funzionamento interno delle imprese grazie soprattutto alle idee dei lavoratori. Per far fronte alla concorrenza mondiale, le imprese europee dovranno sviluppare procedure migliori al fine di far partecipare i lavoratori ai loro stessi risultati e favorirne la creatività.

1.1.3 L'innovazione può riguardare anche settori che non sono direttamente in rapporto con il mercato, come lo sviluppo umano, la sanità, l'innovazione sociale o ambientale, i servizi d'interesse generale, la cittadinanza o gli aiuti allo sviluppo.

1.2 In effetti, l'innovazione è più che altro un obiettivo della collettività, la valorizzazione della creatività umana per promuovere uno sviluppo economico sostenibile e più armonioso.

1.2.1 L'innovazione deve rispondere alle sfide di questo secolo: approvvigionamento energetico sostenibile, protezione del

clima, evoluzione demografica, globalizzazione, capacità di attrazione dei territori, creazione di posti di lavoro, coesione e giustizia sociale.

1.3 L'innovazione non è un fine in sé: essa serve a realizzare obiettivi utili per la società, obiettivi che possono essere riassunti nei termini «progresso» e «sostenibilità». Tuttavia, è importante stabilire in che modo tali concetti siano definiti e debbano essere misurati.

È inoltre essenziale che l'Unione sia pioniera in questo campo, definendo e utilizzando nuovi indicatori economici e sociali in grado di misurare la crescita e la sua evoluzione nel tempo<sup>(2)</sup>.

## 2. I progressi compiuti dall'Unione europea

La Commissione fa naturalmente un bilancio positivo delle azioni condotte dall'UE per quanto concerne il miglioramento delle condizioni generali, il sostegno a favore di una più ampia adozione dei prodotti e servizi innovativi sul mercato, la creazione di sinergie e gli aspetti finanziari. È opportuno sottolineare che il testo della Commissione è essenzialmente incentrato sulle innovazioni tecnologiche.

Il termine «politica comunitaria», utilizzato quando si parla di innovazione, risulta piuttosto eccessivo in quanto, come dimostra il bilancio presentato nella comunicazione, si tratta più che altro di un insieme di misure e di azioni coordinate. L'UE in effetti non ha competenze giuridiche proprie in materia (competenze di sostegno).

<sup>(1)</sup> Richard Nedis & Ethan Byler, *Creating a National Innovation Framework*, Science Progress, aprile 2009.

<sup>(2)</sup> Come raccomanda la Commissione nella sua relazione ([www.steglitzenfitoussi.fr](http://www.steglitzenfitoussi.fr)) sulla portata dei risultati economici e del progresso sociale, tali indicatori devono andare oltre la semplice misurazione del PIL e tener conto di altre valutazioni più specifiche e differenziate, riguardanti ad esempio il reddito disponibile, l'istruzione, l'ambiente o la distribuzione della ricchezza.

## 2.1 Migliorare il contesto generale

2.1.1 Talune misure adottate dall'UE hanno avuto un impatto positivo reale: si pensi ad esempio alla revisione delle norme sugli aiuti di Stato, che ha favorito gli eco-investimenti e gli investimenti nella ricerca e sviluppo, oppure alla fusione delle reti degli Eurosportelli e dei Centri di collegamento dell'innovazione nel quadro della rete Impresa Europa. L'adozione dello *Small Business Act* europeo ha suscitato diverse speranze, alle quali però fino ad oggi non hanno fatto seguito realizzazioni concrete sufficienti e visibili per le PMI<sup>(3)</sup>. Si potrebbe inoltre citare la comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori*, che, pur andando nella giusta direzione, resta per il momento senza alcuna possibilità di attuazione.

2.1.2 La mancanza di una decisione a proposito del brevetto comunitario è invece una chiara ammissione dell'incapacità, da parte del Consiglio europeo, di prendere al riguardo le misure necessarie destinate ad avere un impatto diretto sull'innovazione, come dimostrano la costante diminuzione della percentuale dei brevetti depositati in Europa rispetto al resto del mondo, ma anche i costi nettamente più elevati per gli europei. Per tale motivo, l'UE soffre di una mancanza di protezione che penalizza le imprese, e in modo particolare le PMI.

2.1.3 Le politiche e gli strumenti proposti dalla Commissione europea sono finora concentrati principalmente sulle fasi necessarie a monte dell'innovazione e sui grandi centri pubblici e privati di ricerca. Tutto ciò dovrebbe essere integrato da misure e strumenti aggiuntivi, come ad esempio processi di standardizzazione, che si concentrino maggiormente e sistematicamente sui successivi processi innovativi di applicazione.

2.1.4 In linea di massima, le amministrazioni, soprattutto quelle locali, possono essere una fonte di innovazione in tutti i settori.

2.1.4.1 Per quanto concerne gli appalti pubblici, i committenti troppo spesso privilegiano le offerte economicamente più vantaggiose, a scapito della qualità delle proposte. È invece possibile favorire l'innovazione orientando le commesse pubbliche e migliorare in tal modo la qualità dei servizi ai cittadini<sup>(4)</sup>.

## 2.2 Realizzare le politiche d'innovazione

2.2.1 Nella comunicazione si sottolinea l'aumento delle possibilità di finanziamento a titolo del bilancio europeo nel quadro delle prospettive finanziarie 2007-2013.

2.2.1.1 In realtà tale aumento non risulta visibile a causa della lentezza e della complessità delle procedure, specie per quanto concerne il Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo (PQRS). Lo stesso vale per i fondi strutturali dell'UE, nel cui caso l'estrema burocrazia delle procedure e la scarsa visibilità dovuta alla dispersione degli aiuti e alla regola dell'addizionalità impediscono che i fondi stessi possano essere utilizzati per ottenere un vero e proprio effetto leva sull'innovazione.

<sup>(3)</sup> GU C 182 del 4.8.2009, pag. 30.

<sup>(4)</sup> Un primo passo è stato compiuto nel quadro dell'iniziativa *Mercati guida* (ravvicinamento dei committenti per favorire l'assegnazione di appalti pubblici ad imprese innovative). L'iniziativa è appena stata avviata (settembre 2009) e dunque i risultati devono ancora essere valutati in modo specifico.

2.2.1.2 La prossima revisione del Regolamento finanziario deve essere l'occasione per semplificare, concentrare e ridefinire le norme in materia di partecipazione, ammissibilità e rendicontazione.

2.2.2 Questa osservazione vale anche per gli strumenti finanziari della Banca europea per gli investimenti (BEI), la quale in genere agisce tramite intermediari che applicano le loro proprie condizioni. Gli sforzi condotti dalla BEI e dalla Commissione per favorire il finanziamento delle PMI innovative sono notevoli, ma i loro effetti non sono visibili. Il mercato europeo dei finanziamenti resta frammentato e poco favorevole alle PMI innovative non tecnologiche. Sul piano nazionale, è necessario incoraggiare le banche ad assumersi maggiori rischi nel finanziare le PMI.

2.2.3 Il nuovo Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) aveva come obiettivo quello di riunire misure e programmi già esistenti ma frammentati. Le attività, in realtà, restano compartimentate in diversi sottoprogrammi, di cui non è stata dimostrata la coerenza. Inoltre, il CIP dispone di un bilancio di 3,6 miliardi di euro per 7 anni, il che risulta insufficiente considerando le poste in gioco per l'Unione europea.

2.2.4 I programmi europei hanno difficoltà a raggiungere i loro stessi obiettivi, soprattutto per quanto concerne la partecipazione del settore privato, e delle PMI in particolare. I fondi disponibili vengono assegnati in via prioritaria alle istituzioni pubbliche, a scapito del settore privato. La buona gestione dei fondi pubblici concessi alla ricerca e all'innovazione e l'impatto effettivo di tali investimenti sull'economia europea rappresentano preoccupazioni fondamentali per il Comitato economico e sociale europeo (CESE).

2.2.5 Il coordinamento tra i programmi comunitari e quelli nazionali non è efficace. Ad esempio, non esiste una programmazione comune tra Stati membri e UE che consenta di non confondere l'addizionalità con la complementarità.

## 2.3 Costruire sinergie

2.3.1 L'esistenza di programmi nazionali di riforma nel quadro della strategia di Lisbona offre agli Stati membri un quadro di riferimento in materia di innovazione. Tuttavia, l'impatto e l'efficacia di tali programmi sono indeboliti dall'eterogeneità degli approcci e dalla limitata partecipazione delle parti sociali e degli altri soggetti della società civile alla loro definizione e attuazione.

2.3.2 Lo Spazio europeo della ricerca è stato creato per promuovere la coerenza del sistema e le sinergie con gli Stati membri. Per il CESE, questo punto merita davvero di essere prioritario in futuro e di godere di un maggiore impegno.

2.3.2.1 Ad esempio, l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET), com'è concepito attualmente, non può svolgere la sua missione primaria di far dialogare il settore della ricerca, le imprese e il mondo dell'istruzione. Dotato di mezzi relativamente scarsi (2,8 miliardi di euro dal 2008 al 2013) <sup>(5)</sup>, esso resta uno strumento virtuale, poco accessibile alle imprese che non hanno dimestichezza con i programmi europei.

2.3.3 In base al più recente quadro di valutazione sull'innovazione <sup>(6)</sup>, i paesi più avanzati in questo campo hanno dei punti in comune: spese notevoli nel settore dell'istruzione e della formazione permanente, spese altrettanto considerevoli nel campo della ricerca e dello sviluppo e negli strumenti di sostegno all'innovazione. Si potrebbe aggiungere una buona esperienza in materia di dialogo sociale e dialogo civile.

Bisogna trovare migliori sinergie per far sì che queste buone pratiche si diffondano in tutta Europa e per promuovere più apertamente la convergenza tra UE e Stati membri su decisioni politiche comuni e coordinate a favore di questi fattori chiave di successo.

2.3.4 Le sinergie devono riguardare anche i soggetti della società civile e i partenariati pubblici/privati.

Attualmente, ad esempio, i *cluster* (raggruppamenti di imprese) permettono alle università e agli istituti di ricerca di collaborare efficacemente con le imprese all'interno di strutture che godono di investimenti pubblici e privati. L'esperienza dei *cluster* è positiva sul piano nazionale, ma l'UE non può sfruttarne i benefici data l'assenza di una politica di sostegno comunitario. L'UE dovrebbe adottare iniziative a favore di una «europeizzazione» dei *cluster*, iniziative che consentano di dare maggiore professionalità alla loro gestione, di renderli internazionali e di ottimizzarne il funzionamento e il finanziamento.

2.3.5 Occorre privilegiare le sinergie tra le priorità stabilite nei diversi programmi europei di sostegno all'innovazione tenendo conto delle sfide sociali: spesso infatti si ritrovano le stesse priorità in programmi diversi, privi di collegamenti fra loro.

### 3. Le raccomandazioni del CESE

Il CESE approva l'elaborazione di una strategia europea ambiziosa in materia d'innovazione, che proponga una visione più ampia e maggiormente integrata.

#### 3.1 Principi di base

— L'innovazione va intesa in senso lato, sia per i beni e servizi sul mercato sia per il settore non commerciale e l'ambito sociale o umano,

— il Trattato di Lisbona estende il campo d'applicazione delle politiche comunitarie nei settori favorevoli all'innovazione: politica commerciale, energetica, spaziale, turistica, culturale, sanitaria, ecc.,

— l'innovazione è per sua natura interdisciplinare e trasversale e tali dovrebbero essere anche la strategia e i mezzi per la sua attuazione,

— l'innovazione deve essere compatibile con i principi e i valori dell'Unione. Un'innovazione può infatti essere «buona» a livello tecnologico ma avere effetti indesiderati sull'ambiente o la coesione sociale,

— è necessario familiarizzare i cittadini con le nuove tecnologie coinvolgendoli nel dibattito pubblico (OGM, energia nucleare, ecc.),

— lo sviluppo delle tecnologie fondamentali <sup>(7)</sup> (nanotecnologie, micro e nanoelettronica, fotonica, materiali avanzati, biotecnologie, tecnologie dell'informazione e scienza della simulazione) deve essere sostenuto in maniera mirata e tenendo conto del loro carattere interdisciplinare. Occorre tuttavia fare in modo che i programmi europei di ricerca presentino un capitolo sulla valorizzazione interdisciplinare e che le applicazioni delle tecnologie fondamentali possano essere sfruttate nei settori tradizionali,

— le priorità vanno definite tenendo conto degli obiettivi dell'UE a favore della collettività (sanità, ambiente, energia ...),

— la strategia europea dell'innovazione deve basarsi sulle sinergie e sui partenariati con i soggetti del settore privato e della società civile,

— le PMI devono essere al centro del futuro programma europeo in materia d'innovazione. È opportuno favorire tutte le misure quadro, tutti i programmi e tutte le disposizioni che agevolano l'innovazione nelle PMI.

#### 3.2 Proposte

3.2.1 Nell'ambito del gruppo di studio, il 14 gennaio 2009 il CESE ha organizzato un'audizione pubblica presso l'Istituto di prospettiva tecnologica di Siviglia. L'audizione, alla quale hanno preso parte rappresentanti dell'Istituto e soggetti locali che operano a favore dell'innovazione, ha consentito di elaborare proposte concrete.

<sup>(5)</sup> Per fare un confronto, il bilancio operativo **annuale** del Massachusetts Institute of Technology (MIT) è di 2,4 miliardi di dollari.

<sup>(6)</sup> *European Innovation Scoreboard - Pro Inno Europe*.

<sup>(7)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione europea *Preparare il nostro futuro: elaborare una strategia comune per le tecnologie abilitanti fondamentali nell'UE*, COM(2009) 512 def.

3.2.2 Qualsiasi politica deve poter contare su indicatori adeguati e buoni strumenti di analisi. Oggi l'UE dispone di diversi strumenti di questo tipo: l'*European Innovation Scoreboard*, l'*INNO-Policy Trendchart*, l'*European Cluster Observatory*, l'*Innobarometro*, il *Sectoral Innovation Watch* e l'*EU Industrial R&D Investment Scoreboard*. Per motivi di coerenza, il CESE raccomanda di creare un unico «Osservatorio europeo dell'innovazione» che riunisca gli strumenti esistenti dando loro coerenza e maggiore visibilità. Inoltre, la valutazione ha senso solo se i risultati vengono raffrontati a degli obiettivi: il futuro piano europeo dovrà quindi essere accompagnato da obiettivi chiari in termini di indicatori quantitativi. L'osservatorio dovrà essere in grado di operare in modo trasparente e autonomo, basandosi su obiettivi e indicatori chiari, al fine di garantire una valutazione obiettiva delle politiche.

3.2.3 La ricerca di base prepara il terreno indispensabile alle innovazioni del futuro. Pertanto il CESE è favorevole ad un aumento dei bilanci europei a favore di questo tipo di ricerca, soprattutto per quanto riguarda il prossimo Programma quadro di ricerca e sviluppo dell'UE (PQRS), a condizione tuttavia di definirne le priorità (adeguandole alle sfide della società) e di creare un effetto leva con i programmi nazionali e il settore privato.

3.2.3.1 Il CESE propone inoltre di esaminare nuovi approcci per favorire la partecipazione delle PMI ai programmi comunitari, ad esempio il concetto di partenariato responsabile. Si tratta di semplificare, sulla base di una carta comune, le formalità amministrative (audit, rendicontazione).

3.2.4 Lo sviluppo di partenariati tra gli istituti d'insegnamento e di ricerca (in particolar modo le università) e gli operatori socioeconomici è anch'esso un mezzo adeguato per sviluppare una sinergia positiva a favore dell'innovazione non solo nelle imprese ma anche nel campo dell'istruzione<sup>(8)</sup>.

3.2.4.1 L'IET dovrebbe diventare un «leader» della rete di strutture esistenti al fine di favorire la diffusione delle nuove tecnologie in tutti i settori. A lungo termine, l'IET dovrebbe permettere di finanziare investimenti in infrastrutture d'importanza europea, all'interno delle quali convergerebbero le politiche di ricerca, d'istruzione e d'innovazione.

3.2.4.2 Vanno inoltre incoraggiati i programmi che favoriscono la mobilità dei ricercatori, non solo tra gli Stati membri, ma anche tra il settore privato e quello pubblico; l'esempio del dottorato industriale danese, che consente agli ingegneri di un'impresa di preparare un dottorato universitario seguendo in particolare dei corsi in un altro Stato membro<sup>(9)</sup> è una buona pratica che merita di essere sperimentata su scala europea.

3.2.5 Gli strumenti che consentono di eliminare la compartimentazione delle attività di sostegno all'innovazione condotte dall'UE e dagli Stati membri dovrebbero, secondo il CESE, diventare elementi prioritari del futuro programma. In questo

senso, occorre potenziare le reti di prossimità, che costituiscono un ponte tra il livello europeo e quello locale, facendo incontrare idee e progetti. Il CESE raccomanda la creazione di piattaforme europee di partenariato che siano aperte ai soggetti della società civile. La rete *Enterprise Europe Network*, che è l'operatore locale al servizio delle imprese, potrebbe costituire la base di tale piattaforma.

3.2.6 Il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti è fondamentale, in particolar modo per lo sviluppo delle PMI innovative e delle start-up. Il ruolo della BEI deve essere potenziato, estendendo in particolare il meccanismo di finanziamento basato sulla condivisione dei rischi. Occorre inoltre creare un mercato europeo del capitale di rischio.

3.2.6.1 Il CESE raccomanda altresì di adottare misure specifiche nel quadro dello *Small Business Act*, ad esempio la promozione di un «secondo mercato borsistico» europeo nonché incentivi fiscali per gli investimenti dei privati nell'innovazione, e infine il coinvolgimento dei lavoratori.

3.2.7 Il Comitato osserva che in numerosi paesi l'innovazione e l'imprenditorialità non godono più come prima del favore dei giovani. Risulta dunque necessario promuovere la creatività e lo spirito d'iniziativa nei programmi d'insegnamento.

3.2.7.1 Basandosi sull'esperienza maturata con le ambasciatrici dell'imprenditorialità femminile, il CESE propone di sviluppare, con il sostegno delle istituzioni europee, una rete di ambasciatori dei giovani imprenditori.

3.2.8 Una migliore utilizzazione dei fondi strutturali è indispensabile per favorire l'innovazione nei paesi oggetto della politica di coesione. Si tratta, in particolare, di orientare meglio le azioni e di evitare il principio obbligatorio dell'addizionalità, il quale costituisce una fonte di ritardi e di mancanza di visibilità. Il CESE sottolinea le potenzialità dell'innovazione in campo sociale presso i soggetti della società civile, un tipo d'innovazione totalmente ignorato sinora dai programmi strutturali e dai programmi d'istruzione.

3.2.9 Anche la politica europea in materia di concorrenza (aiuti di Stato, cooperazione tra le imprese) deve essere orientata in modo tale da garantire un maggiore sostegno alla valorizzazione dell'innovazione e ai trasferimenti di tecnologie. Settori particolari quali l'edilizia abitativa o le infrastrutture e i mezzi di trasporto dovrebbero in tale contesto formare oggetto di un'attenzione specifica, dato il ruolo che svolgono nell'ambito dei cambiamenti climatici.

3.2.10 Con il Trattato di Lisbona, l'UE rafforza le proprie competenze in materia di politica commerciale e di cooperazione con i paesi terzi: le condizioni sono quindi propizie per definire una politica europea degli scambi scientifici e tecnici coordinata con le politiche nazionali. Una particolare attenzione va rivolta agli scambi e alla cooperazione con i paesi limitrofi dell'UE.

<sup>(8)</sup> GU C 228 del 22.9.2009, pag. 9.

<sup>(9)</sup> Grazie ai finanziamenti da parte delle borse europee Marie Curie.

#### 4. Conclusioni

4.1 Più che dalle risorse finanziarie che le verranno assegnate, il successo della strategia in esame dipenderà dalla reale volontà politica della Commissione europea e degli Stati membri di garantire l'attuazione della strategia, la qualità dei partenariati, in particolare con la società civile, e la creazione di un dialogo con i cittadini. Il CESE chiede pertanto al Consiglio europeo e alla Commissione di presentare un programma d'azione a favore dell'innovazione che sia la chiave di volta di una strategia per la crescita e l'occupazione in Europa (UE 2020).

4.2 Il futuro programma europeo a favore dell'innovazione dovrebbe essere affiancato da un vero e proprio piano d'azione, corredato da un calendario per la sua attuazione e da un monitoraggio dei progressi effettuati. A tale proposito, la forma giuridica di tale piano (raccomandazione, «atto» o qualsiasi altra forma) è una questione secondaria: saranno il suo contenuto e gli impegni precisi per la sua attuazione, quantificati e scadenziati nel tempo, a determinarne l'efficacia.

4.3 L'obiettivo della strategia deve essere quello di attuare una vera e propria politica «comunitaria» per il rilancio dell'economia europea.

Bruxelles, 17 marzo 2010

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Mario SEPI

---