

**Applicazione dell'articolo 185 del Trattato
sul funzionamento dell'Unione Europea per il
coordinamento dei programmi nazionali di ricerca**

Rapporto Tecnico

a cura di Paola Carratù

Febbraio 2011

Applicazione dell'articolo 185 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea per il coordinamento dei programmi nazionali di ricerca

a cura di Paola Carratù

INTRODUZIONE

Attualmente circa l'85% del finanziamento pubblico della ricerca in Europa viene speso in Programmi di ricerca nazionali o regionali, che non prevedono alcuna collaborazione tra ricercatori di diversi Stati membri. Solo il restante 15% è impiegato nel Programma Quadro dell'Unione europea ed in altre iniziative di collaborazione (es. COST, EUREKA), che contribuiscono a conferire una dimensione europea ad una parte della ricerca svolta nel nostro Continente.

La realizzazione dello “*Spazio europeo della ricerca*” [1] [2] [3], promossa dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000 e sostenuta dai successivi Consigli europei, aspira a superare la frammentazione delle attività di ricerca in Europa attraverso un loro maggiore coordinamento. Restano tuttavia ancora oggi poco sviluppate le connessioni fra i Programmi nazionali di ricerca nei vari Stati membri e fra questi e i Programmi comunitari. E' convinzione ormai consolidata che un loro maggiore coordinamento avrebbe effetti nettamente positivi sui risultati della ricerca europea.

Già il 6° Programma Quadro 2002-2006, approvato dalla Commissione nel 2001 con l'obiettivo esplicito di contribuire alla realizzazione dello “*Spazio europeo della ricerca*”, prevedeva il ricorso a nuovi strumenti come reti di eccellenza, progetti integrati e partecipazione della Commissione a programmi nazionali di ricerca realizzati in comune ai sensi dell'articolo 185 (ex 169) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Nel 6° Programma Quadro è stata lanciata una prima iniziativa pilota basata sull'articolo 185 del Trattato; solo con il 7° Programma Quadro, a partire dal 2008, questo strumento ha trovato piena attuazione, attraverso il lancio di 4 nuovi Programmi congiunti.

Pur trattandosi di esperienze ancora recenti, è possibile tracciare un primo bilancio di queste iniziative, evidenziando gli aspetti positivi e le problematiche emerse nel corso della loro implementazione.

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 185

L'articolo 185 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹ recita:

TITOLO XIX RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO E SPAZIO

Articolo 185 (ex articolo 169)

Nell'attuazione del Programma quadro pluriennale l'Unione può prevedere, d'intesa con gli Stati membri interessati, la partecipazione a programmi di ricerca e sviluppo avviati da più Stati membri, compresa la partecipazione alle strutture instaurate per l'esecuzione di detti programmi.

L'articolo 185 era già presente nel Trattato di Maastricht² del 1992 (come **articolo 130 L**) e nel successivo Trattato di Amsterdam³ del 1997 (come **articolo 169**).

A seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona⁴, firmato il 13 dicembre 2007, questo articolo (senza subire modifiche nel testo) è diventato l'**articolo 185** nella "Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea" del 2010, attualmente vigente.

Per completezza, in appendice è riportato un estratto della Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, con tutti gli articoli che riguardano il settore della ricerca (Titolo XIX – Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio, articoli n. 179-190).

* * *

L'articolo 185 fornisce una base giuridica alla Commissione per sostenere l'integrazione dei Programmi nazionali di ricerca, mediante una partecipazione a Programmi avviati da più Stati membri in modo coordinato fra loro.

¹ "Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea", *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. C 83 del 30 marzo 2010*.

² "Trattato sull'Unione Europea, insieme al testo del trattato che istituisce la Comunità Europea", *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee n. C 224 del 31 agosto 1992*.

³ "Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi", *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. C 340 del 10 novembre 1997*.

⁴ "Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007", *Gazzetta ufficiale n. C 306 del 17 dicembre 2007* (il Trattato di Lisbona contiene un elenco dei cambiamenti e delle modifiche da apportare ai vari trattati dell'UE. La versione finale consolidata dei suddetti trattati è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale C 83 del 30.3.2010).

Questa partecipazione consiste principalmente in un contributo finanziario dell'Unione Europea ai Programmi di ricerca realizzati congiuntamente.

Il sostegno finanziario si attua concretamente attraverso un co-finanziamento della Commissione, che si aggiunge ai finanziamenti nazionali che gli Stati membri partecipanti assicurano al Programma stesso. Il co-finanziamento viene prelevato dai fondi del Programma Quadro.

La partecipazione della Commissione non si limita però al solo contributo finanziario, ma – in accordo con quanto stabilito dall'articolo 185 - prevede anche un ruolo politico nella preparazione del Programma ed una rappresentanza all'interno dell'entità legale che ha il compito di gestire le attività. La Commissione quindi è coinvolta nella definizione e nel monitoraggio del Programma, ma non nella gestione quotidiana delle attività.

L'originalità dell'articolo 185 è legata al fatto che la proposta di un nuovo Programma di ricerca proviene direttamente dagli Stati membri interessati e non dalla Commissione. Questo rappresenta una notevole differenza, non solo formale, rispetto ai Programmi di ricerca convenzionali inseriti nei Programmi Quadro.

La nascita di un Programma basato sull'articolo 185 richiede un notevole lavoro preliminare di preparazione e concertazione da parte degli Stati membri. Questa fase preparatoria consiste essenzialmente nei seguenti passi:

- Alcuni Stati membri individuano una tematica innovativa di interesse comune e decidono di avviare un Programma di ricerca coordinato sull'argomento individuato; gli attori coinvolti nella fase di preparazione sono i decisori politici degli Stati membri e i responsabili della programmazione dei programmi nazionali.
- Ogni Stato membro partecipante decide di istituire un Programma nazionale sulla tematica individuata (oppure conferma un Programma già esistente) e si impegna a finanziarlo adeguatamente. Il finanziamento nazionale sarà destinato alle unità di ricerca nazionali (industrie, organismi di ricerca o altri soggetti), con la condizione che i progetti siano svolti in collaborazione con partners stranieri appartenenti agli altri Stati partecipanti al Programma comune.
- Nel decidere di partecipare al Programma congiunto, ogni Stato membro accetta alcune limitazioni, come l'impegno ad attivare il proprio Programma nazionale in contemporanea con gli altri Stati membri, ad assicurare il finanziamento per tutta la durata del Programma congiunto, ad accettare che molte caratteristiche dei bandi (tematica, scadenze, istruttoria) vengano decise dalla struttura legale sovranazionale che gestisce il Programma e che la valutazione dei progetti venga effettuata da esperti stranieri (pur essendo il finanziamento in gran parte nazionale). La realizzazione di un Programma congiunto prevede infatti la predisposizione di uno schema di lavoro comune, con l'allocazione delle risorse finanziarie in base ad un piano di finanziamento comune concordato dai partecipanti, la pubblicazione di inviti congiunti a presentare proposte.
- Tutte queste limitazioni sono ovviamente bilanciate dalla consapevolezza che il Programma nazionale assume maggior valore se inserito in una prospettiva europea, in modo da evitare sovrapposizioni, scambiare esperienze e buone pratiche. Tutto questo

è in accordo con la necessità, sempre confermata negli ultimi anni dalle autorità politiche europee, di superare la frammentazione delle iniziative di ricerca in Europa e di spingere verso la creazione di uno Spazio europeo della ricerca. Inoltre, benché molte decisioni siano effettivamente centralizzate presso la struttura legale di esecuzione del Programma congiunto, è anche vero che ogni Stato membro può contribuire alle decisioni comuni attraverso l'azione dei suoi rappresentanti nella struttura stessa.

- Il superamento di tutti gli ostacoli che possono sorgere a livello nazionale può talvolta richiedere anche interventi di armonizzazione delle norme e procedure interne dei singoli Stati membri. La risoluzione di ogni possibile difficoltà indica la volontà politica degli Stati membri a partecipare, che è la condizione essenziale per il successo dell'iniziativa.
- Al termine di questo impegnativo lavoro preparatorio, la proposta del nuovo Programma di ricerca basato sull'articolo 185 viene sottoposta alla Commissione, che la valuta. I *criteri di base* adottati dalla Commissione per la selezione delle proposte di articolo 185 sono principalmente i seguenti:
 - a) L'obiettivo deve essere chiaramente individuato;
 - b) L'argomento deve essere di rilievo dal punto di vista scientifico e tale da suscitare iniziative su larga scala in più Stati membri⁵;
 - c) L'argomento deve essere di grande rilevanza per l'Unione e deve essere di grande interesse economico e sociale (notevole rilevanza e visibilità politica, notevole contributo alla competitività europea, risoluzione di importanti questioni comuni);
 - d) L'argomento deve essere di grande rilevanza per il Programma Quadro e deve essere in accordo con le sue priorità tematiche;
 - e) E' importante la presenza di Programmi di ricerca nazionali preesistenti o previsti sulla tematica individuata; inoltre è importante il preesistente avvio di attività di coordinamento tra Programmi nazionali, ad esempio con progetti ERA-NET;
 - f) E' necessario il coinvolgimento di un numero sufficiente di Stati membri, allo scopo di raggiungere una massa critica sufficiente sia come dimensione che come numero di Programmi coinvolti;
 - g) La realizzazione del Programma congiunto deve avere un effetto strutturante sullo svolgimento delle attività di ricerca interessate, in quanto consente di conseguire risultati che non sarebbero raggiungibili da programmi realizzati separatamente;

⁵ Secondo gli orientamenti della Commissione, i temi più adatti sono: quelli già oggetto di programmi strutturati, gli argomenti di ricerca emergenti, i settori tecnologici al centro di forte integrazione a livello europeo, quelli che per loro natura richiedono una risposta coordinata (come i test clinici di vaccini e medicinali), i temi importanti per l'integrazione europea (come i trasporti).

- h) Il Programma deve portare ad un significativo valore aggiunto europeo (può permettere il raggiungimento di risultati che non possono essere ottenuti con gli altri Programmi europei già attivi);
 - i) L'articolo 185 è il mezzo più appropriato per raggiungere gli obiettivi del Programma Quadro; inoltre la sua implementazione è preferibile rispetto al finanziamento di altri Programmi nello stesso Programma Quadro;
 - j) L'iniziativa deve avere concrete prospettive di successo in termini di partecipazione e volontà di raggiungere gli obiettivi.
- In caso di valutazione positiva, la Commissione invia una proposta formale di Decisione al Consiglio e al Parlamento europeo, che stabilisce i principi e le condizioni generali della partecipazione al Programma congiunto.
 - La partecipazione della Commissione al Programma congiunto è approvata con una Decisione che viene adottata secondo la procedura di co-decisione dal Consiglio e dal Parlamento europeo (ai sensi dell'articolo 188 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).
 - Il nuovo Programma si inserisce nel Programma Quadro comunitario e l'Unione europea partecipa finanziariamente, fornendo un contributo che si aggiunge ai fondi nazionali.

La Decisione del Parlamento e del Consiglio relativa all'istituzione di una iniziativa ai sensi dell'articolo 185 è indirizzata agli Stati membri. Pertanto, altri Stati, oltre a quelli che hanno proposto l'iniziativa, possono aderire ad essa successivamente (in particolare i partecipanti al Programma Quadro, inclusi gli Stati associati ed eventuali paesi terzi che hanno sottoscritto un apposito accordo), in base ai criteri stabiliti nella specifica Decisione.

Ogni Decisione fissa una durata del Programma congiunto; un eventuale prolungamento richiede una nuova Decisione, attraverso una nuova procedura di co-decisione tra il Parlamento europeo ed il Consiglio.

LA GESTIONE DEI PROGRAMMI BASATI SULL'ARTICOLO 185

L'articolo 185 del Trattato prevede la creazione di Strutture per l'esecuzione di programmi attuati congiuntamente e la possibilità della partecipazione della Comunità a questi ultimi.

In base all'Annex III della Decisione relativa all'istituzione del 7° Programma Quadro⁶, i Programmi istituiti ai sensi dell'articolo 185 richiedono una *Struttura di esecuzione dedicata (Dedicated Implementation Structure)*, in grado di governare e gestire il funzionamento del Programma. Non esistono regole per la scelta del tipo di Struttura di esecuzione: gli Stati partecipanti sono liberi di utilizzare una struttura già esistente (perché impiegata per gestire altri Programmi) oppure crearne una appositamente.

⁶ Decisione 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente il settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013).

Inoltre, gli Stati partecipanti devono decidere le modalità di funzionamento e partecipazione alla Struttura stessa; devono predisporre uno statuto ed un regolamento interno; devono determinarne la durata legale nel tempo.

Ciascuno Stato deve assicurarsi di poter effettivamente partecipare al tipo di entità legale prescelta, ad esempio attraverso il proprio ministero competente oppure delegando una organizzazione o agenzia nazionale al suo posto.

Una volta attivato un nuovo Programma basato sull'articolo 185, per effetto della co-decisione del Parlamento e del Consiglio, la Commissione stipula un accordo (*Delegation Agreement*) con la Struttura di esecuzione dedicata del Programma stesso. Infatti, la Struttura di esecuzione ha il compito di ricevere i fondi che la Commissione erogherà come contributo al Programma congiunto (è la beneficiaria del contributo europeo). Questi fondi saranno successivamente trasferiti dalla Struttura di esecuzione agli Stati membri come finanziamento aggiuntivo a quello nazionale. Per questo ruolo di "recipiente" dei fondi europei, è necessario che la Struttura di esecuzione venga legalmente istituita prima che la Decisione sul nuovo Programma congiunto sia adottata dal Parlamento e dal Consiglio.

In base al *Delegation Agreement* fra la Commissione e la Struttura di esecuzione, quest'ultima è responsabile del funzionamento dell'intero Programma congiunto, della gestione finanziaria del contributo europeo ed opera come contraente unico nei confronti della Commissione. Il Programma congiunto prevede infatti un notevole accentramento di funzioni, con una integrazione scientifica e manageriale (attraverso bandi unici a livello europeo, una conseguente *peer review* unica a livello europeo, una unica istruttoria per la selezione delle proposte), nonché una integrazione finanziaria (attraverso la creazione di un *virtual common pot*).

In ogni Programma congiunto, i requisiti di eleggibilità dei partecipanti sono stabiliti nei bandi che vengono lanciati dalla Struttura di esecuzione a scadenze prefissate. Ai requisiti europei si aggiungono poi i criteri di eleggibilità nazionali, che sono diversi per ciascuno Stato partecipante.

I PRIMI PROGRAMMI BASATI SULL'ARTICOLO 185

Benché fosse presente già nel Trattato di Maastricht del 1992, l'articolo 185 è stato applicato per la prima volta solo nel 2003 (come articolo 169) e si è dovuto attendere il 2008 per avere il secondo ed il terzo Programma attivati con questa procedura.

Ad incoraggiare l'utilizzo di questo strumento, seppur con notevole lentezza, è stata la definizione della "strategia di Lisbona", adottata nel Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, che mira alla creazione dello Spazio europeo della ricerca.

Il programmi di ricerca congiunti ai sensi dell'articolo 185 certamente rispondono all'esigenza di coordinare le iniziative di ricerca a livello europeo, per evitare sovrapposizioni, incentivare le collaborazioni fra ricercatori, dare valore aggiunto europeo a progetti che su base nazionale potrebbero non esprimere pienamente tutte le loro potenzialità di innovazione.

Rispetto ad altri tipi di iniziative congiunte attualmente previsti (come ad esempio le azioni ERA-NET o ERA-NET Plus), si può dire che i Programmi basati sull'articolo 185 rappresentano il massimo grado di integrazione possibile tra i programmi nazionali di ricerca.

Le prime iniziative nate sulla base dei principi fissati dall'articolo 185 sono stati i Programmi congiunti EDCTP (nel 2003), Ambient Assisted Living ed Eurostars (nel 2008), seguiti da EMRP (2009) e BONUS (2010). Questi Programmi presentano un'impostazione abbastanza diversa fra loro e saranno perciò analizzati separatamente. Infatti, a parte il diverso settore scientifico a cui si rivolgono, essi vengono gestiti in modo diverso: EDCTP e BONUS attraverso un Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE), AAL e EMRP da una associazione appositamente costituita, mentre Eurostars è stato proposto e sostenuto dall'iniziativa EUREKA ed è gestito direttamente dal Segretariato EUREKA di Bruxelles.

IL PROGRAMMA EDCTP

La prima applicazione dell'articolo 185 è stato il Programma *European and Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP)*, avviato nel 2003 per finanziare test clinici su medicinali e vaccini per combattere l'AIDS, la malaria e la tubercolosi nell'Africa subsahariana.

EDCTP è un Programma ancora attivo (è prevista una durata fino al 2015) che riunisce attualmente 14 Stati membri dell'Unione europea (Italia, Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito), 2 Paesi associati (Norvegia e Svizzera), con 47 Paesi africani. La partnership aiuta gli Stati europei ad integrare e coordinare le proprie ricerche nazionali, in collaborazione con gli Stati africani.

EDCTP è stato istituito il 16 giugno 2003 con co-decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio⁷ (a seguito della proposta della Commissione presentata il 29 agosto 2002) ed è cofinanziato dalla Commissione e dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 185 (il contributo comunitario massimo è di 200 Meuro). Il Programma è stato inserito nel 6° Programma Quadro (2002-2006).

Per la gestione del Programma EDCTP gli Stati partecipanti hanno costituito un Gruppo Europeo di Interesse Economico – GEIE (*European Economic Interest Group – EEIG*), che rappresenta l'entità legale per l'attuazione del Programma e la gestione del finanziamento.

Il GEIE che gestisce EDCTP è costituito dalle seguenti strutture (Figura 1):

- *General Assembly*: organo di governo in cui sono rappresentati tutti gli Stati europei partecipanti;
- *Executive Secretariat*: organo esecutivo per la gestione del programma.

Esistono inoltre le seguenti *strutture di partenariato* esterne al GEIE:

⁷ Decision No. 1209/2003/EC of the European Parliament and the Council of 16 June 2003 on Community participation in a research and development programme aimed at developing new clinical interventions to combat HIV/AIDS, malaria and tuberculosis through a long-term partnership between Europe and developing countries.

- *Partnership Board*: un gruppo di esperti scientifici indipendenti che effettua la pianificazione strategica per l'EDCTP;
- *DCCC (Developing Countries Coordinating Committee)*: comitato composto da responsabili politici e scienziati africani.

Le *strutture di partenariato* e la Commissione europea dispongono di un seggio permanente dell'Assemblea del GEIE-EDCTP. Il ruolo di ciascuna struttura è determinato dallo statuto del GEIE-EDCTP e dal Regolamento Interno.

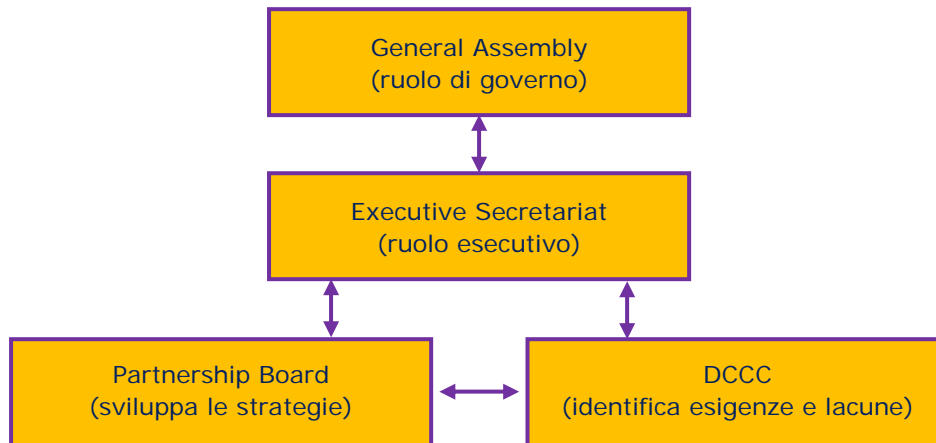


Figura 1 - Struttura di esecuzione del Programma EDCTP

Il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) è una entità giuridica basata sul diritto comunitario, istituita con Regolamento CEE n. 2137/85 del 1985 allo scopo di incoraggiare la cooperazione transfrontaliera.

L'obiettivo del GEIE è quello di facilitare l'attività economica dei suoi membri, mettendo in comune risorse, attività ed esperienze. Un GEIE deve avere almeno due componenti di diversi Stati membri e può essere costituito da aziende, imprese e altre persone giuridiche di diritto pubblico o privato, che sono state costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e che hanno la loro sede legale nell'Unione Europea. Il GEIE è giudicato uno strumento molto semplice ed efficace ed è visto positivamente dalla Commissione Europea, che ne incoraggia l'adozione [4] [5]. Tuttavia occorre osservare che nell'ordinamento di alcuni Stati si riscontrano degli ostacoli normativi che rendono difficoltosa l'adesione ad una GEIE.

Come prima applicazione dell'articolo 185, il Programma EDCTP è stato sottoposto ad attenta valutazione da parte della Commissione, allo scopo di ottenere utili indicazioni per la successiva implementazione di nuovi Programmi congiunti. Due rapporti di valutazione da parte di un Panel di esperti indipendenti sono stati effettuati nel 2007⁸ e nel 2009⁹, mentre un

⁸ Independent External Review Report - European and Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP Programme) - Review conducted by the IER / EDCTP Panel (Wim Van Velzen Chair), 12 July 2007.

documento¹⁰ ed un rapporto¹¹ della Commissione risalgono al 2008. Queste valutazioni hanno consentito alla Commissione di mettere a punto i criteri per identificare e selezionare le potenziali iniziative basate sull'articolo 185.

Fin dal suo inizio, l'esperienza del Programma EDCTP ha mostrato chiaramente che alcuni requisiti sono indispensabili per determinare il successo di una iniziativa basata sull'articolo 185:

- E' necessario un chiaro, convinto ed irreversibile impegno (*commitment*) fin dall'inizio da parte degli Stati membri partecipanti, riguardante sia l'interesse per gli aspetti tecnico-scientifici, sia l'impegno finanziario.
- Il Programma scientifico comune deve essere definito chiaramente nella sua articolazione, nelle priorità, nei criteri di valutazione, nelle procedure.
- La struttura legale di governo e di gestione del Programma deve essere ben organizzata; se creata appositamente, gli Stati membri devono definire chiaramente chi può partecipare ed a quali condizioni; è preferibile che la struttura legale sia già esistente al momento della approvazione del nuovo Programma da parte del Parlamento e del Consiglio.

IL PROGRAMMA AMBIENT ASSISTED LIVING

Il Programma "Ambient Assisted Living" (AAL) è stato lanciato nel 2008 nell'ambito del 7° Programma Quadro (programma Cooperation) e durerà fino al 2013¹².

AAL finanzia progetti di ricerca per lo sviluppo di prodotti, sistemi e servizi innovativi che utilizzano tecnologie ICT (Information and Communication Technologies), allo scopo di migliorare la qualità della vita, la sicurezza, l'autonomia, la mobilità, l'integrazione sociale delle persone anziane nelle abitazioni.

Gli Stati partecipanti ad AAL sono 20 Stati membri dell'Unione, inclusa l'Italia (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria) e 3 Stati associati (Israele, Norvegia, Svizzera).

Il costo totale previsto del programma è di 700 Meuro, di cui circa 50% di finanziamento pubblico (fondi nazionali + Commissione europea) e circa 50% di autofinanziamento a carico

⁹ Independent External Evaluation Report of the European and Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP Programme) - Evaluation conducted by the EDCTP / IEE Panel (Wim Van Velzen Chair), 14 December 2009.

¹⁰ Commission staff working document - Progress Report on the European and Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP), Brussels, 30.10.2008, SEC(2008) 2723

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Progress Report on the "European and Developing Countries Clinical Trials Partnership" [COM(2008) 688 final].

¹² Decision No 742/2008/EC of the European Parliament and the Council of 9 July 2008 on the Community's participation in a research and development programme undertaken by several Member States aimed at enhancing the quality of life of older people through the use of new information and communication technologies.

dei partecipanti. La quota di finanziamento pubblico (350 Meuro) dovrebbe essere a sua volta per metà a carico degli Stati membri e per metà a carico della Commissione (quest'ultima proveniente dal budget ICT del programma Cooperation). In realtà, la Commissione ha stanziato un massimo di 150 Meuro per AAL, pertanto nei bandi finora effettuati il finanziamento pubblico ai progetti è stato per il 58% circa a carico degli Stati membri e per il 42% circa a carico della Commissione.

L'Italia (attraverso il MIUR, che svolge il ruolo di agenzia nazionale di finanziamento e di gestione) ha finora assegnato al suo Programma nazionale su AAL un finanziamento di 2,5 milioni di euro all'anno, a cui si aggiunge un contributo della Commissione di circa 1,7 milioni di euro/anno (circa 42% del totale), per un totale disponibile per i partecipanti italiani ad AAL di circa 4,2 Meuro/anno.

Le attività di ricerca sono fortemente orientate al mercato; i progetti devono essere presentati da un consorzio composto da almeno 3 partners di 3 Paesi diversi partecipanti ad AAL; i consorzi devono includere almeno una PMI, almeno un partner industriale potenzialmente in grado di commercializzare il prodotto della ricerca e almeno un partner utente finale del prodotto della ricerca.

La fase preparatoria del Programma AAL, iniziata il 1° settembre 2004, è stata finanziata come azione di supporto della priorità tematica "Tecnologie per la società dell'informazione" (IST – Information Society Technologies) del 6° Programma Quadro¹³. I partecipanti a questa fase sono stati ministeri, enti di ricerca, agenzie di finanziamento della ricerca appartenenti a 7 Paesi europei, fra cui l'Italia, rappresentata dal CNR (Progetto Finalizzato Materiali Speciali per Tecnologie Avanzate II), con cui ha attivamente collaborato il MIUR. Il coordinamento del progetto è stato affidato alla Germania (attraverso la VDI/VDE-IT), che ha svolto un ruolo decisivo nel processo di approvazione del nuovo Programma, sia negli ambienti della Commissione, sia nei successivi passaggi politici.

La preparazione è stata piuttosto complessa e, come detto, ha riguardato solamente 7 Paesi; solo nel periodo immediatamente precedente all'accettazione dell'iniziativa da parte della Commissione (durante il 2007) si è avuta l'adesione di tutti gli altri Stati partecipanti, fino a giungere all'attuale numero di 23 Paesi.

Per la scelta della Struttura di esecuzione di AAL è stata inizialmente presa in considerazione anche la possibilità creare una GEIE fra le Agenzie ed i Ministeri degli Stati membri partecipanti, come nel Programma EDCTP. Questa soluzione è stata accantonata quasi subito, così come è stata scartata l'ipotesi (caldeggiata soprattutto dalla Francia) di organizzare il programma come un progetto "ombrello" di EUREKA. Per la gestione del programma AAL è stata quindi scelta la strada più difficile (perché non esistevano precedenti) di creare una associazione apposita fra Stati Membri, la *AAL Association*.

¹³ FP6 Specific Support Action "Ambient Assisted Living - preparation of an article 169 initiative", (Contratto No. 004217). Project Partners: VDI/VDE-IT (Germania - coordinatore), IMEC (Belgio), TEKES (Finlandia), TU Wien (Austria), CNR PF MST A II (Italia), MinEFI (Francia), BMBF (Germania), BMVIT (Austria), TEMAS (Svizzera).

La AAL Association è una associazione di diritto belga istituita il 19 settembre 2007, con sede a Bruxelles, che riunisce le Agenzie ed i Ministeri che nei vari Stati partecipanti gestiscono il finanziamento dei programmi di ricerca (per l'Italia il MIUR).

Questa Struttura di esecuzione (Figura 2) è composta da un organo decisionale (la *General Assembly*) ed un organo esecutivo (*l'Executive Board*), quest'ultimo affiancato per le questioni strettamente tecnico-scientifiche da gruppi di lavoro che preparano i bandi. La gestione operativa del Programma è affidata ad una *Central Management Unit* (CMU) che gestisce l'istruttoria dei bandi in modo centralizzato a Bruxelles (emanazione del bando, ricevimento delle proposte, valutazione, ranking list), affiancata dalle Agenzie nazionali di finanziamento, che gestiscono i programmi nazionali (verificano l'eleggibilità dei partecipanti, gestiscono l'istruttoria nazionale, eventualmente nominando dei propri valutatori o tutor, erogano i finanziamenti alle unità di ricerca nazionali).

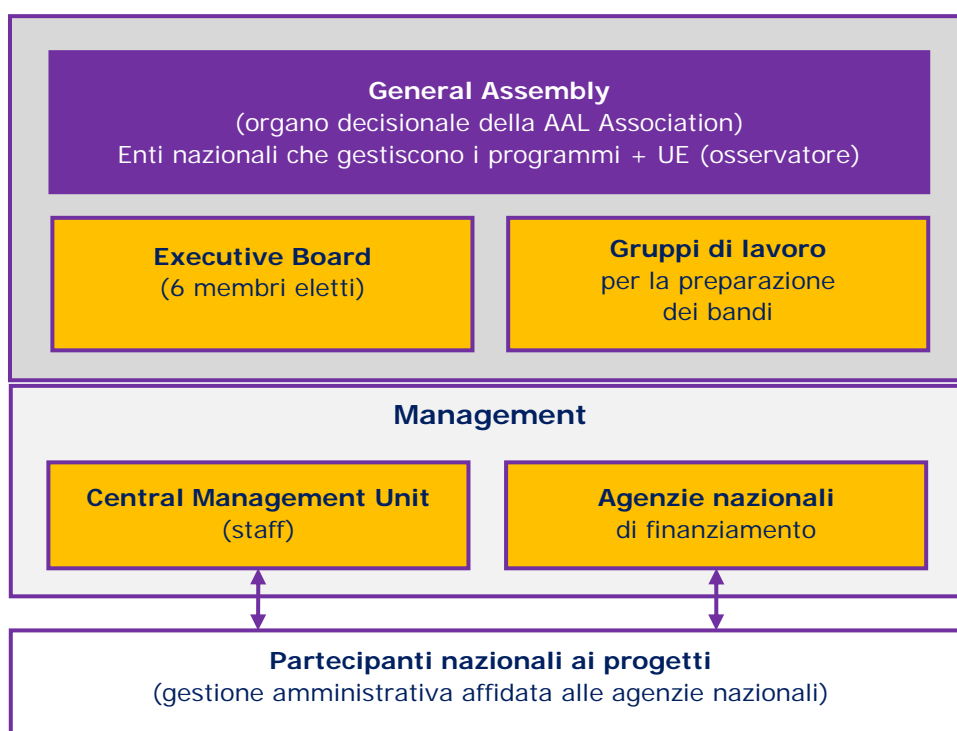


Figura 2 - Modello di gestione del Programma AAL

La Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla partecipazione della Comunità al Programma AAL prevedeva che la Commissione effettuasse una valutazione intermedia del Programma a due anni dal suo inizio, non oltre il 2010. Questa valutazione¹⁴ è stata svolta tra aprile e luglio 2010 da un gruppo di esperti, nominato dalla Commissione (DG

¹⁴ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - First Interim Evaluation of the Ambient Assisted Living Joint Programme (AAL JP) Brussels, 16.12.2010 - COM(2010) 0763 final

Società dell'informazione e media) e presieduto dall'ex commissario europeo Meglena Kuneva.

Il rapporto afferma che nel corso dei due primi anni di attività il Programma AAL ha compiuto notevoli progressi nello sviluppo di prodotti e servizi innovativi, rappresentando così un esempio di successo del ricorso all'articolo 185 per costruire lo Spazio europeo della ricerca. In particolare il rapporto evidenzia:

- L'alto livello di partecipazione delle PMI nei progetti (superiore al 40%), così come il coinvolgimento degli utenti finali;
- Il buon funzionamento del *virtual common pot*;
- La necessità di rafforzare lo sfruttamento dei risultati mediante lo sviluppo di un vero mercato europeo delle tecnologie per Ambient Assisted Living;
- La necessità di rafforzare le sinergie tra le AAL e altri programmi, come: l'iniziativa pilota su "Invecchiamento attivo e sano" (*Active and Healthy Ageing*) del partenariato europeo per l'innovazione (*European Innovation Partnership - EIP*); la *Joint Programming Initiative* pilota sulle malattie neurodegenerative come l'Alzheimer; la prevista *Joint Programming Initiative* sul tema "*More Years, Better Lives - The Potential and Challenges of Demographic Change*"; l'iniziativa *eHealth*.
- L'interesse dei Paesi partecipanti per la prosecuzione di AAL o di iniziative simili anche dopo la scadenza del 2013, anche tenendo conto dell'evoluzione dell'iniziativa pilota su "Active and Healthy Ageing".

Il Panel di esperti ha però espresso preoccupazioni per quanto riguarda la diversità delle regole nazionali sui finanziamenti, sull'eleggibilità e sulle tempistiche di pagamento e invita i paesi partecipanti, coinvolgendo anche la Commissione, a semplificare ed uniformare le tali regole.

IL PROGRAMMA EUROSTARS

EUROSTARS è un Programma lanciato nel 2008 nell'ambito del 7° Programma Quadro (programma Capacities)¹⁵ e destinato a supportare le attività di ricerca industriale delle PMI europee fortemente orientate alla ricerca.

Mentre gli altri Programmi finora attivati ai sensi dell'articolo 185 sono dedicati ciascuno ad un settore specifico (EDCTP alla medicina, AAL alle tecnologie ICT, gli altri Programmi più recenti EMRP e BONUS – come vedremo – riguardano rispettivamente la metrologia e le ricerche sul Mar Baltico), i progetti EUROSTARS possono riguardare qualunque area tecnologica (dall'ingegneria, alle scienze mediche e biologiche, all'agricoltura, ai nuovi materiali, ecc.), con la condizione che abbiano come scopo lo sviluppo di un nuovo prodotto, processo o servizio e che il coordinatore sia una PMI innovativa (con almeno il 10% del fatturato o dell'impegno di personale a tempo pieno destinato alla ricerca). Inoltre l'approccio

¹⁵ Decision No 743/2008/EC of the European Parliament and the Council of 9 July 2008 on the Community's participation in a research and development programme undertaken by several Member States aimed at supporting research and development performing small and medium-sized enterprises.

è di tipo bottom-up, nel senso che la scelta della tematica è liberamente affidata alle PMI proponenti (con la sola esclusione delle applicazioni militari).

Altri criteri di eleggibilità sono: almeno la metà del costo del progetto deve essere sostenuto da PMI innovative, nessun partner o Paese deve avere più del 75% del costo del progetto, la durata del progetto deve essere al massimo di 3 anni, i progetti devono coinvolgere almeno 2 partners appartenenti a 2 Paesi partecipanti al Programma e sono molto orientati al mercato, con un “time-to-market” che deve essere breve (il prodotto della ricerca deve essere commercializzabile entro 2 anni dalla fine del progetto).

Ai criteri di eleggibilità comuni appena esposti si aggiungono i criteri di eleggibilità nazionali, diversi per ciascun Paese partecipante.

I bandi sono aperti, nel senso che vengono fissate due scadenze all’anno (“*Cut-off dates*”, in genere a fine febbraio ed a fine settembre), le proposte possono essere presentate in ogni momento dell’anno e saranno valutate dopo la prima scadenza utile a partire dalla data di presentazione.

I progetti del Programma EUROSTARS sono presentati tipicamente da piccoli consorzi, con 3-4 partners di 2-3 Paesi, hanno un costo medio di 1,4 Meuro e una durata media di 29 mesi.

Considerando i primi 5 bandi del Programma, nei progetti finanziati il 70% dei partecipanti sono PMI, il 22% sono istituti di ricerca e università, il 7% grandi aziende, 1% altri organismi. Il 44% dei consorzi è costituito da sole PMI, il 39% da PMI insieme a università o centri di ricerca. Nei primi 5 bandi l’82% dei fondi pubblici è stato destinato alle PMI.

Da queste caratteristiche si comprende bene come il Programma EUROSTARS sia stato ideato e sostenuto dall’iniziativa EUREKA (con la quale conserva molte similitudini), che ora ne gestisce direttamente il funzionamento attraverso l’*EUREKA Secretariat* di Bruxelles.

L’adozione di una Struttura di esecuzione già esistente e collaudata ha semplificato in parte il lavoro di preparazione del Programma.

Al Programma EUROSTARS aderiscono 33 Paesi membri di EUREKA, inclusa l’Italia. La Commissione contribuisce al Programma con un massimo di 100 Meuro, provenienti dal bilancio del programma Capacities, mentre i 33 Paesi partecipanti contribuiscono con 300 Meuro (pertanto la ripartizione del finanziamento pubblico è 25% a carico della Commissione e 75% a carico degli Stati partecipanti).

L’Italia ha assegnato finora al suo Programma nazionale su EUROSTARS un finanziamento di 5 milioni di euro all’anno, a cui si aggiunge un contributo della Commissione di 1,4 milioni di euro/anno (per un totale stanziato per i partecipanti italiani al Programma di 6,4 Meuro/anno).

IL PROGRAMMA EMRP

Il Programma congiunto “European Metrology Research Programme” (EMRP) è stato lanciato nel 2009 come parte del programma specifico Cooperation del 7° Programma Quadro¹⁶.

EMRP finanzia le ricerche nel settore della metrologia (scienza della misurazione) e le sue applicazioni in campi molto diversi, dall’ambiente, all’energia, alla salute, alla sicurezza (ad esempio sensoristica e tecniche di monitoraggio di parametri ambientali, diagnostica medica, rilevatori di sostanze tossiche, ecc.). Il Programma svolge inoltre un ruolo di supporto alla definizione di standard e norme nel settore metrologico in ambito europeo ed internazionale.

Le iniziative di cooperazione in ambito metrologico hanno avuto origine circa venti anni fa, quando gli Istituti metrologici europei (nell’area dell’Unione Europea e dell’EFTA) hanno dato vita ad un coordinamento europeo (*European Collaboration in Measurement Standards - EUROMET*). L’esigenza di una effettiva integrazione fra gli Istituti ha stimolato poi nuove iniziative: il progetto MERA (*Planning the European Research Area in Metrology*, 2002-2004), seguito dal progetto ERA-NET del 6° Programma Quadro denominato iMERA (ERA-NET Coordinating Action - *Implementing the Metrology European Research Area*, 2005-2008).

L’11 gennaio 2007 è stata costituita la *European Association of National Metrology Institutes* (EURAMET), alla quale partecipano una trentina di Istituti metrologici tra i quali l’INRIM (Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica¹⁷), con lo scopo di rafforzare la cooperazione nelle attività riguardanti la ricerca in metrologia, la riferibilità delle misure al Sistema Internazionale, il riconoscimento mutuo dei campioni nazionali e delle capacità di taratura e misura.

Il 1° luglio 2007 EURAMET è stata trasformata in EURAMET e.V. (eingetragener Verein), associazione non-profit dotata di personalità giuridica secondo il diritto tedesco, che ha assunto il ruolo di Struttura comune per l’esecuzione del Programma EMRP.

EURAMET e.V. si compone essenzialmente dei seguenti organi:

- una *General Assembly*, il massimo organo decisionale;
- un *Board*, che attua le decisioni della General Assembly;
- un *EMRP Secretariat*, all’interno del quale opera una *EMRP Management Unit* per la gestione del Programma;
- un *EMRP Committee*, dove sono rappresentati solo gli Stati partecipanti, che è l’organo decisionale per gli aspetti scientifici e strategici del Programma EMRP, tra cui: il contenuto del programma, finanziamento, bandi, valutazione, selezione dei progetti;

¹⁶ Decision No 912/2009/EC of the European Parliament and the Council of 16 September 2009 on the participation by the Community in a European metrology research and development programme undertaken by several Member States.

¹⁷ L’INRIM - Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica, con sede a Torino nell’Area della Ricerca del CNR, è nato da una recente fusione dell’Istituto di Metrologia “Colonnetti” del CNR con l’Istituto Elettrotecnico Nazionale “Galileo Ferraris” di Torino.

- un *Research Council*, che fornisce consulenza strategica al EMRP Committee, di cui fanno parte rappresentanti istituzionali (tra cui la Commissione) e soggetti industriali.

Nel 2007 EURAMET ha presentato iMERA Plus (rientrante nel 7° Programma Quadro come azione ERA-NET Plus) , che è stato finanziato dalla Commissione per il triennio 2008-2010 come attività ponte in vista dell'avvio del Programma EMRP come articolo 185.

L'ERA-NET iMERA Plus ha finanziato 21 progetti collaborativi mirati nei settori della metrologia fondamentale, della salute, dimensionale, elettromagnetica, per un importo complessivo di 64,6 Meuro, due terzi del quale costituito da contributi degli Istituti partecipanti, mentre un terzo (21 Meuro) è rappresentato dal contributo comunitario. A numerosi progetti di iMERA Plus partecipano come unità italiane INRIM e INMRI-ENEA.

Il primo bando EMRP articolo 185 è stato lanciato nel 2009. Il Programma ha una durata prevista di 7 anni ed integra fra loro 22 Programmi nazionali di 22 Stati membri partecipanti. Il costo previsto dell'intero Programma è di 400 Meuro, con contributo paritetico della Commissione e degli Istituti aderenti a EMRP (200 Meuro ciascuno). I partecipanti hanno anche previsto (attraverso i fondi nazionali) un fondo integrativo di riserva che ammonta complessivamente ad altri 100 Meuro.

IL PROGRAMMA BONUS

Il Programma congiunto "Joint Baltic Sea Research and Development Programme" BONUS (acronimo di: *Baltic Organisations Network for Funding Science*) è stato approvato con Decisione del 22 settembre 2010¹⁸, come parte del programma specifico Cooperation del 7° Programma Quadro, ed è prevista una durata fino al 2016. Il finanziamento pubblico totale previsto è di circa 100 Meuro, con non più di 50 Meuro a carico della Commissione.

BONUS finanzia le attività di ricerca e sviluppo riguardanti le problematiche ambientali, l'uso delle risorse e la gestione del territorio nell'area del Mar Baltico, tema che richiede un approccio integrato e coordinato fra gli Stati interessati. Al Programma partecipano 8 Paesi che affacciano sul Mar Baltico (Danimarca, Svezia, Finlandia, Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Germania). E' previsto in futuro l'ingresso della Russia.

La Struttura legale per l'attuazione e la gestione del Programma BONUS è una GEIE (il *BONUS Secretariat EEIG*), istituita nell'aprile 2007. Il più alto organo decisionale del Programma è il Comitato Direttivo (*Steering Committee*) che decide in merito alle attività strategiche ed ai finanziamenti. Le attività del Segretariato BONUS e il suo Comitato Direttivo sono regolamentati da uno statuto, da un regolamento interno e da altri accordi fra le parti.

Il Programma BONUS è stato preparato attraverso due specifiche azioni ERA-NET:

- Un progetto ERA-NET del 6° Programma Quadro, denominato BONUS ERA-NET (*BONUS for the Baltic Sea Science – Network of Funding Agencies*), svolto nel

¹⁸ Decision No. 862/2010/EU of the European Parliament and the Council of 22 September 2010 on the participation of the Union in a Joint Baltic Sea Research and Development Programme (BONUS) undertaken by several Member States.

periodo 2003 – 2008 con un finanziamento totale di 3 Meuro: il coordinamento è stato svolto dalla Accademia di Finlandia fino al 2007 e dal BONUS Secretariat (EEIG) nel 2008; il progetto ha avuto 14 partecipanti.

- Un bando congiunto *BONUS+ Call* nel 2008, con 16 grandi progetti (con più di 100 partecipanti) finanziati con 22,4 Meuro dalle Agenzie nazionali dei Paesi partecipanti e dalla Commissione attraverso un ERA-NET Plus del 7° Programma Quadro.

Il Programma BONUS è in fase di avvio: il suo svolgimento prevede una fase strategica durante il 2010-2011, seguita da una fase di attuazione durante il 2012-2016.

CRITICITA' E ASPETTI POSITIVI

Come visto, l'utilizzo dello strumento dell'articolo 185 è abbastanza recente; pertanto la Commissione tiene sotto costante osservazione i primi Programmi già avviati – in particolare EDCTP ed AAL – allo scopo di trarre utili insegnamenti per le iniziative future. E' prevista anche una "mid-term evaluation" per ogni Programma (l'ultima in ordine di tempo è stata effettuata nel dicembre 2010 per AAL).

Questi rapporti son molto utili perché evidenziano vantaggi e criticità dei Programmi in corso; inoltre dalla loro lettura appare evidente il grande interesse della Commissione per queste iniziative.

Pur considerando molto valide ed interessanti le analisi svolte dalla Commissione, in questa sede vogliamo tuttavia aggiungere alcune osservazioni derivanti dall'esperienza italiana nella gestione nazionale del Programma AAL nel periodo 2008-2011, alcune delle quali sono state poste in evidenza anche dal Panel di esperti della Commissione. Considerando il punto di vista dei ricercatori italiani partecipanti ai bandi e di funzionari coinvolti a vario titolo in questo Programma, possiamo evidenziare i seguenti punti critici:

- Percentuali di finanziamento: i Programmi nazionali dei vari Stati partecipanti ad un Programma congiunto sono piuttosto disomogenei, sia per l'entità del finanziamento che per i criteri di eleggibilità. L'Italia, ad esempio, concede alle unità di ricerca nazionali (industrie o organismi di ricerca) un finanziamento a fondo perduto del 50% per le attività di ricerca industriale e del 25% per le attività di sviluppo sperimentale; queste percentuali di finanziamento sono fra le più basse in Europa e quindi i partners italiani si trovano ad avere in molti casi delle percentuali di finanziamento sensibilmente più basse dei loro partners stranieri che operano negli stessi progetti.
- Criteri di eleggibilità: come già evidenziato, i bandi europei dei programmi congiunti fissano dei criteri di eleggibilità generali, a cui si aggiungono i criteri di eleggibilità nazionali, validi solo per i partners dello specifico Paese interessato. In alcuni casi i criteri europei e quelli nazionali possono essere in parziale conflitto fra loro, e naturalmente prevalgono i criteri nazionali (in quanto i Programmi sono comunque nazionali). Facciamo un esempio che riguarda l'Italia. Nei bandi europei del Programma AAL è stabilito l'obbligo che almeno uno dei partners del consorzio proponente sia un *end user*, cioè un utente finale del prodotto della ricerca, che possa testare l'accettabilità del prodotto in vista di una sua immissione sul mercato. Per la natura stessa dei progetti AAL (tecnologie per l'assistenza agli anziani nelle

abitazioni) i potenziali *end users* potrebbero essere associazioni di consumatori, Enti locali (Comuni, Regioni), Aziende Sanitarie Locali, ospedali, case di cura, Istituti case popolari, società di assicurazione, ecc.

Purtroppo tutti questi soggetti non sono eleggibili per la normativa italiana. Infatti il finanziamento del Programma italiano su AAL avviene attraverso il FAR (Fondo di agevolazione della ricerca, D.M. 593/2000) che ammette il finanziamento solo di imprese (industriali, di trasporto, artigiane, consorzi industriali), parchi scientifici e tecnologici e organismi di ricerca. Questa limitazione è stata superata in alcuni progetti inserendo un *end user* straniero, appartenente ad un Paese che ne ammette il finanziamento. Però si tratta di un espediente che impedisce comunque a molti soggetti italiani interessati di partecipare ai progetti. Probabilmente in alcuni Programmi congiunti, come AAL, sarebbe opportuno introdurre delle modifiche nella normativa nazionale in grado di adattarla meglio alla natura del Programma da finanziare.

- *Tempistica*: il coordinamento di diversi Programmi nazionali pone non pochi problemi di disallineamento temporale dei finanziamenti erogati ai partners appartenenti a diversi Paesi che operano in uno stesso progetto. Ritardi anche di molti mesi nell'erogazione dei fondi, dovuti in certi casi alle complesse procedure nazionali di approvazione dei Programmi, costituiscono un ostacolo notevole soprattutto nei primi mesi di attività dei progetti.
- *Ranking list*: la ranking list di un Programma congiunto presenta alcune inevitabili difficoltà da gestire, dovute alla diversa entità dei finanziamenti stanziati da ciascun Programma nazionale, che provoca una sorta di disallineamento finanziario fra i diversi Paesi. Per chiarire questo aspetto è utile fare riferimento alla Figura 3, che riporta un esempio di ranking list ottenuta alla fine del processo di valutazione dei progetti presentati in un bando di un Programma congiunto.

La ranking list riporta i progetti ammessi in ordine di punteggio; per stabilire quali di questi progetti ammessi possono essere effettivamente finanziati, occorre incrociare la ranking list con l'impegno finanziario di ciascun Paese partecipante, in una matrice che evidenzia la nazionalità e la richiesta finanziaria di ciascun partner dei vari progetti.

La Figura 3 mostra un esempio semplificato che considera solo 6 Stati partecipanti (nella realtà sono molti di più, ad esempio per AAL sono 23 Paesi). Nelle ultime 3 righe della Figura 3 è indicato: l'impegno finanziario di ciascun Paese (*Commitment*), cioè il finanziamento che ciascun Programma nazionale mette a disposizione nel bando per i partecipanti nazionali di quel Paese (nell'esempio, l'Italia ha stanziato 2,5 Meuro, la Germania 5 Meuro, ecc.), a cui si aggiunge il contributo della Commissione (*EC Contribution* - 43,53% nel bando in questione); la somma di questi due termini, indicato nella riga arancione chiaro, fornisce il finanziamento totale disponibile per ciascun Paese (*Available contribution*), che ammonta a 4.427.365 euro per l'Italia, a 8.854.729 euro per la Germania, ecc.

Ciascun progetto prevede un contributo pubblico richiesto (*Requested public contribution*) dato dalla somma dei contributi richiesti dai singoli partners, che nella ranking list sono accorpati su base nazionale. Ad esempio, il progetto n. 1 nella

ranking list (Prog A), ha un contributo richiesto di 907.472 euro, dato dalla somma dei contributi richiesti dai partners di Austria (373.871 euro), Germania (420.558 euro) e Italia (113.043 euro).

Le caselle colorate in verde indicano i contributi richiesti che, per ciascun Paese, sono coperti dal finanziamento disponibile (*Available contribution*); le caselle in giallo chiaro mostrano invece i contributi richiesti che non sono coperti (i fondi sono esauriti o insufficienti). Ad esempio, per l'Italia il finanziamento disponibile (4.427.365 euro) riesce a coprire i costi dei partners italiani fino al progetto n.14 nella ranking list (Prog O), ma non è sufficiente per finanziare anche i progetti dal n.15 al 20; per la Francia risultano coperti i costi dei partners francesi fino al progetto n.12 (Prog M), ecc.

In genere, per i primi 10-12 progetti della lista non ci sono problemi di copertura finanziaria; ma da un certo punto in poi alcuni progetti risultano coperti per alcuni Paesi e per altri no. In certi casi possono verificarsi situazioni particolari in cui alcuni progetti con ottimo punteggio si trovano senza copertura finanziaria, mentre altri progetti riescono ad essere finanziati, pur trovandosi in posizione più bassa nella ranking list. Nell'esempio di Figura 3, il progetto n.11 non ha copertura finanziaria, mentre i progetti n.12 e 18 possono essere finanziati; nel complesso risultano coperti i progetti (indicati in blu) dal numero 1 a 10, poi il 12 ed il 18, mentre tutti gli altri (indicati in bianco) sono coperti solo parzialmente.

Cosa fare nei casi di copertura parziale del finanziamento? Nel primo bando di AAL, dove il problema si è presentato per la prima volta, si è deciso drasticamente di escludere dal finanziamento tutti i progetti che non avevano una copertura finanziaria totale, anche quando mancava solo il finanziamento di un partner marginale. Dalla Call2 di AAL in poi si è deciso invece di prevedere una fase di rimodulazione, dove i coordinatori dei progetti parzialmente coperti possono tentare di sostituire i partners senza copertura con altri partners scientificamente equivalenti, appartenenti a Paesi che hanno ancora fondi residui disponibili.

RANK	Project name	Total proposal costs	Requested public contribution	Austria (including EC-contr)	Germany (including EC-contr)	Finland (including EC-contr)	France (including EC-contr)	Great Britain (including EC-contr)	Italy (including EC-contr)
1	Prog A	1.541.212	907.472	373.871	420.558	0	0	0	113.043
2	Prog B	1.891.437	1.164.480	370.107	0	440.110	0	0	354.263
3	Prog C	1.837.727	1.060.765	0	342.865	0	0	511.200	206.700
4	Prog D	1.723.108	936.210	0	271.500	0	437.210	0	227.500
5	Prog E	2.332.454	1.374.353	252.035	0	486.658	279.160	356.500	0
6	Prog F	3.480.777	1.975.476	811.351	499.125	0	0	0	665.000
7	Prog G	2.655.960	1.628.150	0	753.750	0	441.000	433.400	0
8	Prog H	2.326.668	1.280.210	0	0	540.210	370.000	370.000	0
9	Prog J	2.266.855	1.229.133	844.686	0	0	196.347	188.100	0
10	Prog K	3.014.394	1.639.937	386.888	560.250	0	692.799	0	0
11	Prog L	3.874.087	1.990.680	0	0	0	833.130	427.550	730.000
12	Prog M	2.543.314	1.459.420	0	0	460.230	196.382	0	802.808
13	Prog N	2.405.147	1.505.984	525.438	0	0	744.046	0	236.500
14	Prog O	3.847.772	2.032.166	0	439.036	0	0	640.870	952.260
15	Prog Q	2.466.479	1.392.045	0	0	684.525	219.600	0	487.920
16	Prog U	1.659.020	952.105	428.587	274.800	0	58.968	0	189.750
17	Prog V	1.692.765	858.484	0	64.444	539.240	0	254.800	0
18	Prog X	2.712.289	1.423.533	421.963	658.700	342.870	0	0	0
19	Prog Y	2.185.812	1.229.786	201.200	620.438	0	153.078	255.070	0
20	Prog Z	2.658.063	1.531.639	0	533.396	0	0	215.323	782.920

Available contribution (Commitment + EC contr)	4.427.365	8.854.729	3.541.892	3.541.892	1.948.040	4.427.365
Commitment	2.500.000	5.000.000	2.000.000	2.000.000	1.100.000	2.500.000
EC Contribution (43,53%)	1.927.365	3.854.729	1.541.892	1.541.892	848.040	1.927.365

	Funding (EC+Agency) available by initial commitments
	Funding (EC+Agency) deficit in some Agencies
red number	Funding deficit (EC+ Agency) for this proposal (row) and this Agency (column)

Figura 3 – Esempio di Ranking list di un Programma congiunto

Oltre alle criticità appena evidenziate, i Programmi congiunti finora attivati hanno manifestato anche notevoli aspetti positivi. I vantaggi che vengono comunemente attribuiti dalla Commissione ai Programmi congiunti sono:

- Il raggiungimento di una massa critica in determinati settori, in grado di assicurare un miglior utilizzo delle risorse, evitando duplicazioni;
- Le azioni congiunte consentono di trovare risposte comuni a problemi comuni;
- Gli Stati membri partecipanti possono imparare dalle esperienze degli altri, scambiarsi informazioni e buone pratiche.

Oltre a questi vantaggi, generalmente presenti in tutti i Programmi congiunti finora attivati, ne evidenziamo altri che generalmente non vengono considerati.

Fra questi c'è un aspetto legato al finanziamento che non viene quasi mai posto in evidenza e che probabilmente non è stato ancora del tutto compreso neanche da alcuni responsabili del settore. Come è noto, uno dei problemi che attira maggiore preoccupazione a livello politico riguarda le percentuali di rientro finanziario che l'Italia riesce a raggiungere attraverso la partecipazione ai progetti europei. Ad esempio nel 2007, a fronte di un contributo percentuale alle spese dell'Unione superiore al 13% il rientro finanziario nel 7 Programma Quadro è stato del 9% circa. Inoltre, la percentuale di successo nei vari bandi dipende solo dalle capacità dei ricercatori italiani di competere con i concorrenti europei. In pratica, per le aziende ed i centri di ricerca italiani non esiste un finanziamento sicuro, ed il rientro finanziario potrebbe anche essere, nel caso peggiore, pari a zero.

Tutto questo non avviene con i Programmi congiunti. Trattandosi infatti di programmi nazionali, il finanziamento nazionale è assegnato sicuramente ai partecipanti nazionali. Inoltre, a questo finanziamento nazionale si aggiunge il contributo europeo che viene assegnato anch'esso ai partecipanti nazionali. In conclusione, il saldo finanziario in ogni caso è sempre positivo. Ad esempio, l'Italia ha stanziato per il primo bando del Programma AAL un finanziamento nazionale di 2,5 Meuro, a cui si sono aggiunti 1,7 Meuro come contributo europeo dalla Commissione (per un totale di 4,2 Meuro). Tutti questi fondi sono stati assegnati ai partecipanti italiani al Programma; pertanto l'Italia ha ricevuto come rientro finanziario in questo bando il 168% di quanto investito (rientro di 4,2 Meuro, a fronte di uno stanziamento nazionale di 2,5 Meuro).

Un altro aspetto molto importante consiste nel fatto che i Programmi congiunti rendono possibile la creazione di una comunità scientifica sia nazionale che internazionale in un determinato settore disciplinare. Ad esempio, la nascita del Programma congiunto AAL ha spinto alcuni ricercatori italiani (su iniziativa della unità di Lecce dell'Istituto IMM del CNR) a creare il Forum Italiano Ambient Assisted Living, che organizza convegni periodici e mette in comune le esperienze di centri di ricerca ed aziende italiane del settore. Iniziative simili, con organizzazione di workshop ed incontri nazionali, sono state intraprese anche in molti altri Paesi partecipanti ai Programmi congiunti.

Questo fenomeno molto positivo si è già verificato in Italia, a partire dagli anni '80 fino ai primi anni 2000, con lo svolgimento dei Progetti Finalizzati del CNR, che hanno coinvolto su obiettivi comuni industrie, università ed enti di ricerca. La collaborazione fra organizzazioni così diverse, che fino a quel momento avevano lavorato a compartimenti stagni, con scarsissimi contatti reciproci, ha determinato in molti casi la nascita di una comunità scientifica e di collaborazioni che sono andate molto oltre le specifiche attività dei Progetti Finalizzati. Inoltre, queste collaborazioni hanno permesso una positiva evoluzione del metodo di lavoro tipica di ciascun contesto lavorativo. Gli istituti di ricerca, abituati a lavorare su obiettivi scientifici di lungo termine, hanno imparato, grazie alla collaborazione con industrie, a calibrare le proprie attività anche su finalità applicative; per contro le industrie, abituate a concentrarsi prevalentemente sulle attività con immediate ricadute sulla produzione, hanno imparato a dare maggior peso all'innovazione come fattore in grado di garantire la competitività sul medio-lungo termine. L'esperienza dei Progetti Finalizzati ha anche

insegnato che solo attraverso la fattiva collaborazione fra industrie e centri di ricerca su progetti comuni si può effettuare concretamente un vero trasferimento tecnologico.

Tuttavia, l'esperienza passata ha anche insegnato che le comunità scientifiche integrate, che nascono a seguito di specifici Programmi di ricerca, sopravvivono solo se gli stessi Programmi continuano nel tempo. Quando ogni forma di finanziamento in un determinato settore viene interrotta, anche la coesione della comunità scientifica viene meno rapidamente.

Per questa ragione, si ritiene che la continuità dei Programmi e dei finanziamenti nel tempo sia uno degli aspetti fondamentali per creare uno Spazio europeo della ricerca veramente integrato.

PROSPETTIVE FUTURE

Negli ultimi anni sono state attivate molte iniziative comuni fra Stati membri, allo scopo di dare concreta attuazione alla European Research Area. Tra queste iniziative sono compresi ad esempio i progetti dello schema ERA-NET, che mirano a rafforzare il coordinamento dei Programmi nazionali e regionali attraverso due azioni specifiche, le azioni ERA-NET e le azioni ERA-NET Plus. Queste azioni permettono di valutare la possibilità di effettiva integrazione fra i Programmi nazionali in un particolare settore disciplinare. In alcuni casi è possibile che le azioni ERA-NET possano sfociare in una proposta di attivazione di un Programma congiunto ai sensi dell'articolo 185, come è successo ai Programmi EMRP e BONUS.

Altre iniziative in preparazione per il prossimo 8° Programma Quadro, che partirà nel 2014, prevedono collaborazioni che potrebbero dar luogo a Programmi comuni sulla base dell'articolo 185.

Un Programma congiunto può essere realizzato non solo dagli Stati membri, ma anche da autorità regionali o enti di ricerca nazionali. La Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 30.5.2001¹⁹ afferma che la decisione di ricorrere all'articolo 185 del Trattato *“presuppone una precedente iniziativa degli Stati membri, delle autorità regionali o delle organizzazioni nazionali di ricerca. (...) Per gli Stati membri si prospettano varie e diversificate modalità di realizzazione comune dei programmi: programmi pubblici svolti da autorità nazionali o regionali o da organismi di ricerca nazionali; programmi realizzati direttamente da organismi di ricerca o secondo modalità particolari, in seguito a invito a presentare proposte; programmi già in corso di realizzazione o in fase di avanzata preparazione. Una partecipazione della Comunità è ipotizzabile in tutti questi casi”*.

Per sottolineare l'importanza che l'Unione Europea attribuisce all'articolo 185 del Trattato, riportiamo le conclusioni della stessa Comunicazione della Commissione appena citata, secondo cui il ricorso all'articolo 185 risulta *“lo strumento più idoneo da utilizzare - unitamente ad altri strumenti - per realizzare un programma quadro specificamente ideato per contribuire alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca. Il sostegno all'esecuzione congiunta di programmi di ricerca appare infatti uno strumento efficace per*

¹⁹ COM(2001)282

stimolare la cooperazione tra le regioni di vari Stati membri o tra più paesi della stessa regione d'Europa".

BIBLIOGRAFIA

- [1] Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni – “Verso uno spazio europeo della ricerca” - Bruxelles, 18.1.2000 - COM (2000) 6 def.
- [2] Libro Verde - “Nuove prospettive per lo spazio europeo della ricerca” - Bruxelles, 4.4.2007 - COM(2007) 161 def -
- [3] Comunicazione della Commissione – “EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” - Bruxelles, 3.3.2010 - COM(2010) 2020.
- [4] Commission of the European Communities, “The EEIG: an instrument for transnational cooperation - A practical handbook for SMEs”, 23-1998-00331-01-00-EN-TRA-00 (EN).
- [5] Commission communication of 9 September 1997 "Participation of European Economic Interest Groupings (EEIGs) in public contracts and programmes financed by public funds" [COM(1997) 434 final, Official Journal C 285 , 20.9.1997].

APPENDICE

Estratto della "Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - TITOLO XIX – Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio (artt. n. 179-190) - *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (2010/C 83/01)*, pp. 128-132.

TITOLO XIX

RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO E SPAZIO

Articolo 179

(ex articolo 163 del TCE)

1. L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati.

2. A tal fine essa incoraggia nell'insieme dell'Unione le imprese, comprese le piccole e le medie imprese, i centri di ricerca e le università nei loro sforzi di ricerca e di sviluppo tecnologico di alta qualità; essa sostiene i loro sforzi di cooperazione, mirando soprattutto a permettere ai ricercatori di cooperare liberamente oltre le frontiere e alle imprese di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno grazie, in particolare, all'apertura degli appalti pubblici nazionali, alla definizione di norme comuni ed all'eliminazione degli ostacoli giuridici e fiscali a detta cooperazione.

3. Tutte le azioni dell'Unione ai sensi dei trattati, comprese le azioni dimostrative, nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico sono decise e realizzate conformemente alle disposizioni del presente titolo.

Articolo 180

(ex articolo 164 del TCE)

Nel perseguire tali obiettivi, l'Unione svolge le azioni seguenti, che integrano quelle intraprese dagli Stati membri:

- a) attuazione di programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, promuovendo la cooperazione con e tra le imprese, i centri di ricerca e le università;
- b) promozione della cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali;
- c) diffusione e valorizzazione dei risultati delle attività in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione;
- d) impulso alla formazione e alla mobilità dei ricercatori dell'Unione.

Articolo 181

(ex articolo 165 del TCE)

1. L'Unione e gli Stati membri coordinano la loro azione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico per garantire la coerenza reciproca delle politiche nazionali e della politica dell'Unione.
2. La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, può prendere ogni iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. Il Parlamento europeo è pienamente informato.

Articolo 182

(ex articolo 166 del TCE)

1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano un programma quadro pluriennale che comprende l'insieme delle azioni dell'Unione.

Il programma quadro:

- fissa gli obiettivi scientifici e tecnologici da realizzare mediante le azioni previste dall'articolo 180 e le relative priorità,
 - indica le grandi linee di dette azioni,
 - stabilisce l'importo globale massimo e le modalità della partecipazione finanziaria dell'Unione al programma quadro, nonché le quote rispettive di ciascuna delle azioni previste.
2. Il programma quadro viene adattato o completato in funzione dell'evoluzione della situazione.
 3. Il programma quadro è attuato mediante programmi specifici sviluppati nell'ambito di ciascuna azione. Ogni programma specifico precisa le modalità di realizzazione del medesimo, ne fissa la durata e prevede i mezzi ritenuti necessari. La somma degli importi ritenuti necessari, fissati dai programmi specifici, non può superare l'importo globale massimo fissato per il programma quadro e per ciascuna azione.
 4. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta i programmi specifici.
 5. A integrazione delle azioni previste dal programma quadro pluriennale, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono le misure necessarie all'attuazione dello spazio europeo della ricerca.

Articolo 183
(ex articolo 167 del TCE)

Per l'attuazione del programma quadro pluriennale, l'Unione:

- fissa le norme per la partecipazione delle imprese, dei centri di ricerca e delle università,
- fissa le norme applicabili alla divulgazione dei risultati della ricerca.

Articolo 184
(ex articolo 168 del TCE)

Nell'attuazione del programma quadro pluriennale possono essere decisi programmi complementari cui partecipano soltanto alcuni Stati membri che ne assicurano il finanziamento, fatta salva un'eventuale partecipazione dell'Unione.

L'Unione adotta le norme applicabili ai programmi complementari, in particolare in materia di divulgazione delle conoscenze e di accesso di altri Stati membri.

Articolo 185
(ex articolo 169 del TCE)

Nell'attuazione del programma quadro pluriennale l'Unione può prevedere, d'intesa con gli Stati membri interessati, la partecipazione a programmi di ricerca e sviluppo avviati da più Stati membri, compresa la partecipazione alle strutture instaurate per l'esecuzione di detti programmi.

Articolo 186
(ex articolo 170 del TCE)

Nell'attuazione del programma quadro pluriennale l'Unione può prevedere una cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione con paesi terzi o organizzazioni internazionali.

Le modalità di questa cooperazione possono formare oggetto di accordi tra l'Unione e i terzi interessati.

Articolo 187
(ex articolo 171 del TCE)

L'Unione può creare imprese comuni o qualsiasi altra struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione.

Articolo 188
(ex articolo 172 del TCE)

Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni di cui all'articolo 187.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le disposizioni di cui agli articoli 183, 184 e 185. L'adozione dei programmi complementari richiede l'accordo degli Stati membri interessati.

Articolo 189

1. Per favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione delle sue politiche, l'Unione elabora una politica spaziale europea. A tal fine può promuovere iniziative comuni, sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio.

2. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie, che possono assumere la forma di un programma spaziale europeo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

3. L'Unione instaura tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea.

4. Il presente articolo lascia impregiudicate le altre disposizioni del presente titolo.

Articolo 190
(ex articolo 173 del TCE)

All'inizio di ogni anno la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Detta relazione verte in particolare sulle attività svolte in materia di ricerca e di sviluppo tecnologico e di divulgazione dei risultati durante l'anno precedente nonché sul programma di lavoro dell'anno in corso.