

Relazione speciale

Sinergie tra Orizzonte 2020 e i Fondi strutturali e d'investimento europei

Il potenziale non è sfruttato appieno



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 09
Orizzonte 2020 e i Fondi strutturali per la ricerca e l'innovazione.	01 - 08
Ruoli e responsabilità	09
Estensione e approccio dell'audit	10 - 12
Osservazioni	13 - 77
Non tutti i fattori cruciali per la creazione di sinergie sono stati considerati con la dovuta attenzione	13 - 39
La Commissione ha reagito alle carenze delle norme e della regolamentazione che ostacolavano la creazione di sinergie	15 - 17
C'è stata scarsa cooperazione tra gli organismi coinvolti nella gestione dei fondi SIE e di Orizzonte 2020	18 - 24
L'individuazione e il monitoraggio delle sinergie sono stati ostacolati dalla mancanza di dati adeguati	25 - 32
Le autorità di gestione hanno fatto un ricorso limitato alle azioni per lo sviluppo delle capacità	33 - 39
Le sinergie previste nei documenti strategici sono state attuate in diversa misura	40 - 77
I documenti strategici dei fondi SIE prevedevano sinergie, ma il livello di dettaglio variava	43 - 49
Le sinergie a monte pianificate sono state in genere attuate	50 - 54
Sono mancate le sinergie a valle	55 - 67
Il marchio di eccellenza ha buone potenzialità, ma è stato utilizzato in misura ridotta	68 - 77
Conclusioni e raccomandazioni	78 - 90

Allegati

Allegato I – Differenze tra Orizzonte 2020 e i fondi per l'attuazione della politica di coesione

Allegato II – Statistiche

Allegato III – Metodologia

Allegato IV – Sinergie nei regolamenti dell'UE: periodi 2014-2020 e 2021-2027 a confronto

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Nella strategia Europa 2020, la Commissione ha sottolineato il ruolo della ricerca e dell'innovazione quali motori fondamentali della prosperità sociale ed economica nonché della sostenibilità ambientale. I due principali fondi a sostegno della ricerca e dell'innovazione erano l'8° programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione, denominato Orizzonte 2020, con una dotazione di bilancio pari a 76,4 miliardi di euro, e i Fondi strutturali e d'investimento europei (**fondi SIE**), in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale con un importo impegnato per le attività di ricerca e innovazione pari a quasi 41 miliardi di euro. Sebbene sia Orizzonte 2020 che i Fondi strutturali e d'investimento europei (**fondi SIE**) sostenessero la ricerca e l'innovazione, gli obiettivi, l'attuazione, le modalità di gestione e la definizione delle priorità erano diversi.

II Per la prima volta, i quadri giuridici di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE per il periodo 2014-2020 includevano la richiesta specifica di sviluppare sinergie tra i due programmi. Il ricorso a sinergie comporta l'interazione tra due o più programmi al fine di produrre maggiori effetti rispetto ai singoli interventi. Dette sinergie possono assumere forme diverse e possono includere il sostegno da parte dei fondi SIE alle attività di sviluppo delle capacità di ricerca per aumentare le possibilità che i beneficiari ricevano successivamente i finanziamenti più concorrenziali a titolo di Orizzonte 2020 (sinergie a monte) oppure i finanziamenti a titolo dei fondi SIE volti a sfruttare o sviluppare ulteriormente i risultati dei progetti attuati nell'ambito del programma Orizzonte 2020 (sinergie a valle).

III La presente relazione speciale è la più recente di una serie di pubblicazioni della Corte dei conti europea in cui si esamina il sostegno fornito alle attività di ricerca e innovazione e integra la [relazione speciale 15/2022](#) sulle misure volte ad ampliare la partecipazione a Orizzonte 2020.

IV Nel presente audit, la Corte ha verificato se la Commissione e le pertinenti autorità nazionali/regionali incaricate dell'attuazione avessero adottato le misure appropriate per sviluppare sinergie tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE. La Corte ha valutato se tali organismi avessero attribuito la giusta importanza a fattori cruciali per la creazione di sinergie e se avessero previsto e attuato interventi volti a sviluppare queste ultime.

V La Corte ha rilevato che taluni fattori determinanti per la creazione di sinergie non erano ancora del tutto operativi e che l'attuazione variava a seconda del tipo di sinergia. A prescindere dalle differenze nell'assetto giuridico dei due programmi che la Commissione ha già affrontato per il periodo 2021-2027, la cooperazione tra i portatori di interessi nelle attività di ricerca e innovazione dei due programmi risultava ad esempio ancora limitata. Data l'assenza di una banca dati integrata per i progetti finanziati dai fondi SIE che fosse interoperabile con la banca dati di Orizzonte 2020, era difficile per la Commissione e le autorità nazionali/regionali individuare e studiare possibili sinergie. Inoltre, data la mancanza di un sistema di monitoraggio delle sinergie, la Commissione non è stata in condizione di rilevare e promuovere sistematicamente esempi di buone pratiche.

VI La Corte ha riscontrato che i documenti strategici dei fondi SIE, quali le strategie di specializzazione intelligente e i programmi operativi, presentavano pochi riferimenti alle priorità di Orizzonte 2020. Le priorità definite in detti documenti erano peraltro piuttosto ampie e limitavano pertanto la possibilità di sviluppare sinergie.

VII Le autorità di gestione dei fondi SIE non hanno attuato tutte le misure tese a promuovere le sinergie prospettate nei documenti strategici. In particolare, le misure volte a creare sinergie a valle per sfruttare ulteriormente i risultati dei progetti di Orizzonte 2020 sono state attuate soltanto in misura estremamente limitata e questo per due motivi principali: i) i beneficiari delle sovvenzioni nell'ambito di Orizzonte 2020 raramente prevedevano sinergie a valle con i fondi SIE e ii) le autorità di gestione non sapevano come creare sinergie a valle o come trovare i risultati dei progetti di Orizzonte 2020. Inoltre, le autorità di gestione hanno partecipato in misura limitata alle azioni di sviluppo delle capacità della Commissione e non hanno promosso a sufficienza il concetto delle sinergie.

VIII Infine, talune proposte di progetti che erano state valutate positivamente nel quadro di Orizzonte 2020 ma non erano state finanziate a causa della mancanza di risorse hanno ottenuto un marchio di qualità (il marchio di eccellenza) in modo da agevolarne l'accesso ai finanziamenti dei fondi SIE o di altro genere. Tuttavia, nei programmi operativi campionati dalla Corte, soltanto un numero limitato di esse ha ricevuto da ultimo finanziamenti a titolo dei fondi SIE.

IX La Corte raccomanda alla Commissione modalità per:

- migliorare la cooperazione tra i portatori di interessi impegnati in attività di ricerca e innovazione;

- sfruttare le potenzialità delle banche dati per promuovere le sinergie;
- rafforzare l'utilizzo delle sinergie a valle;
- migliorare il flusso di informazioni riguardanti i progetti insigniti del marchio di eccellenza.

Introduzione

Orizzonte 2020 e i Fondi strutturali per la ricerca e l'innovazione.

01 Nella [strategia Europa 2020](#), la Commissione ha sottolineato il ruolo della ricerca e dell'innovazione (R&I) quali motori fondamentali della prosperità sociale ed economica nonché della sostenibilità ambientale nell'UE. Le [priorità della Commissione per il periodo 2019-2024](#) rispecchiano la continua importanza attribuita alla ricerca e all'innovazione a livello dell'UE, poiché svolgono un ruolo fondamentale in almeno quattro dei sei ambiti di intervento prioritario: il Green Deal europeo, un'economia al servizio delle persone, un'Europa pronta per l'era digitale e un'Europa più forte nel mondo.

02 Il periodo 2014-2020 è stato caratterizzato da un aumento senza precedenti degli investimenti nelle attività di ricerca e innovazione a valere sul bilancio dell'UE. I due principali fondi a sostegno della R&I erano l'8° programma quadro di ricerca e innovazione, denominato Orizzonte 2020, e i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), stanziati per il 95 % a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). La dotazione di bilancio complessiva per Orizzonte 2020 era pari a 76,4 miliardi di euro, mentre i finanziamenti UE impegnati per le attività R&I nel quadro del FESR ammontavano quasi a 41 miliardi di euro. Nel loro insieme, tali finanziamenti hanno rappresentato il 12 % del bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020. La dotazione finanziaria dell'UE a favore della ricerca e innovazione è aumentata ulteriormente per il periodo 2021-2027 (a titolo esemplificativo, il bilancio per il nuovo programma quadro (PQ) ammonta a 95,5 miliardi di euro, l'importo devoluto dal FESR alla R&I è stimato a 56 miliardi di euro e la dotazione per le attività di R&I prevista nei piani per la ripresa e la resilienza a marzo 2022 era pari a [44,4 miliardi di euro](#)).

03 La Commissione promuove la creazione di sinergie. Nella presente relazione, le sinergie sono definite come il coordinamento dei finanziamenti UE a favore della ricerca nel quadro dei fondi SIE e di Orizzonte 2020 al fine di accrescere l'efficacia e l'efficienza di entrambi, garantendo in tal modo un maggiore impatto in termini di risultati innovativi.

04 Le sinergie sono state menzionate per la prima volta in una [comunicazione della Commissione](#) del 2007 e da allora hanno assunto un'importanza sempre maggiore. Per

la prima volta, nei quadri giuridici di [Orizzonte 2020](#)¹ e dei [fondi SIE](#)² per il periodo 2014-2020 era rivolta agli organi responsabili dell'attuazione la richiesta specifica di sviluppare sinergie tra i due programmi. I quadri giuridici per il periodo 2021-2027 di [Orizzonte Europa](#) (successore di Orizzonte 2020) e dei fondi per l'attuazione della politica di coesione (successori dei fondi SIE) attribuiscono ancora più importanza alle sinergie. In particolare:

- o il regolamento relativo a [Orizzonte Europa](#) rivolge particolare attenzione al coordinamento e alla complementarità tra le politiche di coesione e quelle in materia di R&I. L'allegato IV del regolamento è interamente dedicato alle sinergie;
- o il [regolamento recante le disposizioni comuni](#) che disciplinano i fondi per l'attuazione della politica di coesione sottolinea quanto sia importante che gli Stati membri e la Commissione rafforzino il coordinamento e sviluppino sinergie e complementarità con Orizzonte Europa.

05 Una [guida](#)³ sulle sinergie presentata dalla Commissione nel 2014 descrive i diversi tipi di sinergie possibili tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE (cfr. [figura 1](#)).

Figura 1 – Tipi di sinergie



Fonte: Corte dei conti europea.

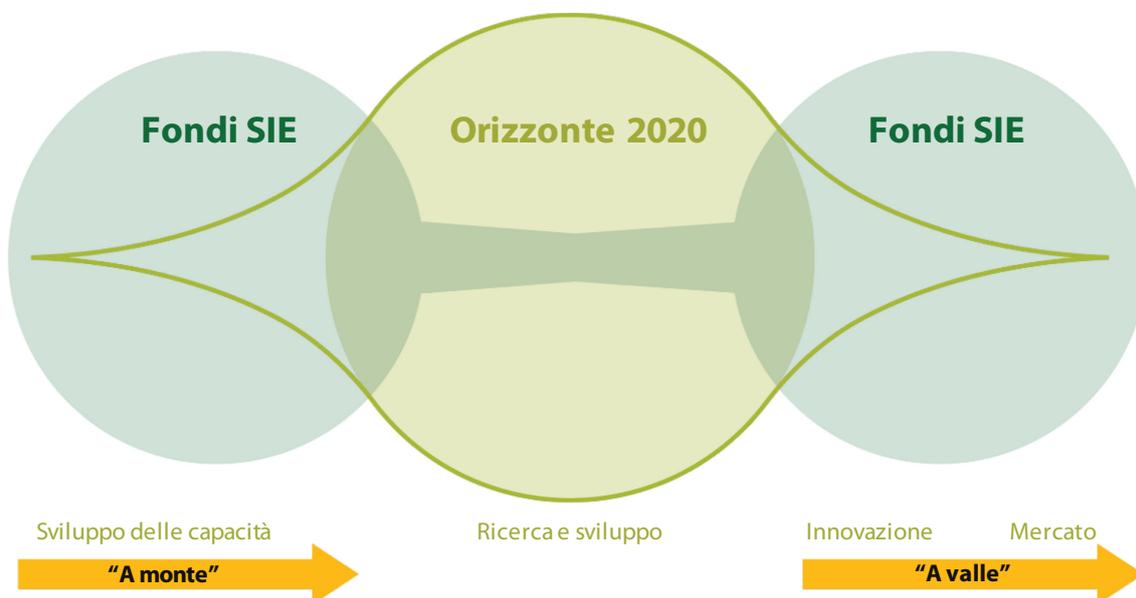
¹ Regolamento (UE) n. 1291/2013, considerando 33 e articolo 21.

² Regolamento (UE) n. 1303/2013, allegato I, punto 4.3.

³ Favorire le sinergie tra i Fondi strutturali e di investimento europei, Orizzonte 2020 e altri programmi dell'Unione in materia di ricerca, innovazione e competitività.

06 La [figura 2](#) illustra la logica delle sinergie a monte e a valle tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE.

Figura 2 – Sinergie a monte e a valle tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE



Fonte: Corte dei conti europea.

07 Sebbene sia i fondi SIE che Orizzonte 2020 forniscano un sostegno significativo alla ricerca e all'innovazione, è complesso pianificare e attuare sinergie poiché i due fondi differiscono sotto vari aspetti (per ulteriori informazioni, cfr. [allegato I](#)):

- o **Obiettivi** – i fondi di Orizzonte 2020 mirano al conseguimento dell'eccellenza, mentre i fondi SIE si propongono di rafforzare la coesione economica e sociale riducendo le disparità tra le regioni. Le diverse finalità perseguite si riflettono anche nella distribuzione per Stato membro dei finanziamenti di Orizzonte 2020 rispetto agli impegni per le attività di R&I a titolo dei fondi SIE (cfr. [allegato II](#)).
- o **Gestione** – Orizzonte 2020 è stato gestito direttamente dalla Commissione (ossia attraverso inviti a presentare progetti a livello dell'UE), mentre i fondi SIE sono sottoposti alla gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri (ossia attraverso inviti a presentare progetti a livello nazionale/regionale).
- o **Attuazione** – Orizzonte 2020 è stato attuato attraverso programmi di lavoro pluriennali elaborati dalla Commissione, mentre i fondi SIE sono stati utilizzati sulla base di programmi operativi redatti dalle autorità nazionali/regionali e approvati dalla Commissione.
- o **Definizione delle priorità** – nel periodo 2014-2020, i fondi SIE per la ricerca e l'innovazione dovevano essere utilizzati sulla base di "strategie di specializzazione

intelligente” (S3) elaborate dagli Stati membri o dalle regioni. Queste ultime sono “strategie di innovazione [...] che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e accordandoli alle esigenze imprenditoriali [...], evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi”⁴. I fondi di Orizzonte 2020 sono stati utilizzati secondo i settori prioritari stabiliti dal regolamento e, all’interno di tali ambiti, i temi specifici definiti nei programmi di lavoro adottati dalla Commissione mediante la procedura di comitato (ossia con il coinvolgimento di un comitato di rappresentanti di tutti gli Stati membri).

08 Le sinergie sono particolarmente importanti per i paesi meno performanti in termini di R&I e che pertanto partecipano meno a Orizzonte 2020 (cfr. [relazione speciale 15/2022](#)). Tali paesi figurano tra quelli che dispongono di maggiori finanziamenti per la ricerca e l’innovazione a titolo dei fondi SIE (cfr. [allegato II](#)).

Ruoli e responsabilità

09 La [tabella 1](#) descrive i principali portatori di interessi coinvolti nella definizione, nell’attuazione e nel monitoraggio di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE. L’[allegato I](#) fornisce ulteriori dettagli.

⁴ Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Tabella 1 – Autorità responsabili e coinvolte nella definizione e gestione dei fondi SIE e di Orizzonte 2020

	Fondi SIE	Orizzonte 2020
Principale direzione generale (DG) della Commissione europea responsabile	Direzione generale Politica regionale e urbana (DG REGIO)	Direzione generale Ricerca e innovazione (DG RTD)
Definizione della politica	DG REGIO, organi degli Stati membri, comprese le autorità di gestione La DG REGIO, tra gli altri organi, ha valutato e approvato i programmi operativi	DG RTD e altre DG, a seconda del settore prioritario La DG RTD ha elaborato i programmi di lavoro e i relativi inviti a presentare proposte di progetti
Attuazione	Autorità di gestione (definizione e attuazione dei programmi operativi, comprese la selezione dei progetti, l'approvazione dei progetti e l'aggiudicazione delle sovvenzioni) Organismi intermedi (attuazione di misure specifiche di un programma operativo) L'aggiudicazione delle sovvenzioni viene generalmente formalizzata mediante una convenzione di sovvenzione	Più di 20 organismi diversi responsabili dell'attuazione, tra cui le agenzie esecutive. Sei di queste ultime hanno dato esecuzione a oltre il 65 % del bilancio di Orizzonte 2020 con la supervisione della DG responsabile L'aggiudicazione delle sovvenzioni è formalizzata mediante una convenzione di sovvenzione
Sostegno ai promotori dei progetti e ai beneficiari	Autorità di gestione	Punti di contatto nazionale (PCN)

Fonte: Corte dei conti europea.

Estensione e approccio dell'audit

10 Considerando che le pertinenti basi giuridiche hanno richiesto lo sviluppo di sinergie tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE per la prima volta per il periodo 2014-2020 (cfr. paragrafo **04**), con l'audit si intendeva valutare in quale misura ciò sia avvenuto. La Corte ha deciso di espletare l'audit in ragione della crescente importanza delle sinergie e delle opportunità mancate se queste non vengono sviluppate, nonché per integrare la [relazione speciale 15/2022](#) pubblicata di recente e dedicata alle misure tese ad ampliare la partecipazione a Orizzonte 2020 dei paesi con una modesta performance. In effetti, ai sensi del regolamento relativo a Orizzonte 2020, le sinergie con i fondi SIE e le misure volte ad ampliare la partecipazione a Orizzonte 2020 dovrebbero contribuire a colmare il divario esistente in Europa in materia di R&I.

11 La Corte ha valutato se la Commissione e le autorità nazionali/regionali incaricate dell'attuazione avessero adottato misure appropriate per sviluppare sinergie tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE. A tal fine, la Corte ha verificato se:

- o la Commissione e le autorità nazionali/regionali incaricate dell'attuazione avessero attribuito la giusta importanza ai fattori cruciali per lo sviluppo delle sinergie;
- o la Commissione e le autorità nazionali/regionali incaricate dell'attuazione avessero pianificato e attuato con efficacia le sinergie.

12 La Corte ha incentrato il lavoro di audit sull'attuazione di sinergie nel periodo 2014-2020 e ha esaminato gli elementi probatori provenienti da varie fonti (per maggiori dettagli sulla metodologia, cfr. [allegato III](#)) tramite:

- o un esame documentale dei pertinenti documenti della Commissione, questionari e colloqui condotti con il personale di quest'ultima;
- o un esame dei dati analitici;
- o un'analisi sulla base dell'estrazione dei testi (*text mining*) dei programmi di lavoro di Orizzonte 2020 e delle convenzioni di sovvenzione;
- o un'analisi dei pertinenti documenti per un campione di cinque Stati membri (Portogallo, Polonia, Slovenia, Croazia e Romania) e colloqui con le rispettive autorità di gestione e i punti di contatto nazionali (PCN). La Corte ha selezionato detti paesi sulla base della loro performance in termini di R&I, dei fondi SIE disponibili a fini di R&I e della partecipazione a Orizzonte 2020;

- sondaggi presso le autorità di gestione di 27 programmi operativi (tasso di risposta: 64 %) e 78 punti di contatto nazionali (tasso di risposta: 67 %) in tutti gli Stati membri;
- colloqui con esperti del settore.

Osservazioni

Non tutti i fattori cruciali per la creazione di sinergie sono stati considerati con la dovuta attenzione

13 È complesso sviluppare sinergie, poiché i finanziamenti UE nel quadro dei fondi SIE e di Orizzonte 2020 differiscono per molti aspetti (cfr. paragrafo 06). Stando alla documentazione esaminata dalla Corte e ai riscontri pervenuti dalla Commissione e dai portatori di interessi nazionali, il successo o l'insuccesso nel creare sinergie può dipendere da una serie di fattori: il grado di allineamento delle norme e dei regolamenti, la cooperazione tra gli attori coinvolti a livello dell'UE e degli Stati membri, la disponibilità di dati pertinenti e la capacità amministrativa a livello nazionale e regionale.

14 La Corte ha pertanto verificato se:

- o le norme e i regolamenti facilitassero la creazione di sinergie;
- o la cooperazione a livello sia dell'UE che nazionale fosse appropriata per lo sviluppo di sinergie;
- o la Commissione disponesse di dati e di strumenti di monitoraggio appropriati per individuare e promuovere le possibili sinergie;
- o la Commissione avesse sostenuto in modo adeguato lo sviluppo delle capacità a livello di amministrazioni nazionali/regionali.

La Commissione ha reagito alle carenze delle norme e della regolamentazione che ostacolavano la creazione di sinergie

15 Diversi studi⁵ condotti per la Commissione hanno evidenziato che il mancato allineamento tra le disposizioni normative che disciplinano [Orizzonte 2020](#), il [regolamento recante le disposizioni comuni](#) per i fondi SIE e il connesso [regolamento generale di esenzione per categoria](#) nel quadro delle norme sugli aiuti di Stato costituiva un ostacolo per lo sviluppo delle sinergie. Dal lavoro di audit espletato dalla

⁵ Commissione europea, *MLE on National Practices in Widening Participation and Strengthening Synergies*, 2018; Commissione europea, *Synergies between FPs for Research and Innovation and European Structural and Investment Funds*, 2017.

Corte, in particolare i sondaggi e i colloqui con gli esperti, le autorità di gestione e i punti di contatto nazionali, ha confermato tale conclusione, sottolineando in tal modo l'importanza dell'allineamento delle disposizioni normative.

16 La Commissione ha reagito proponendo diversi adeguamenti, recepiti nei pertinenti regolamenti per il periodo 2021-2027 (cfr. [allegato IV](#)). Si riportano di seguito esempi delle modifiche apportate:

- i fondi per l'attuazione della politica di coesione devono essere conformi alle condizioni già valutate nel quadro di Orizzonte Europa, in relazione ai progetti cofinanziati a titolo di Orizzonte Europa o insigniti del marchio di eccellenza;
- sono allineati i criteri in merito a quelle che sono considerate attività ammissibili, i metodi di calcolo dei costi ammissibili e le norme in materia di aiuti di Stato per i progetti cofinanziati dai due programmi o i progetti insigniti del marchio di eccellenza;
- è possibile usare sovvenzioni dai fondi SIE come contributi nazionali ai [partenariati europei](#) istituiti nel quadro di Orizzonte Europa (partenariati tra la Commissione e partner pubblici o privati per iniziative comuni in materia di R&I);
- è possibile trasferire fino al 5 % della dotazione nazionale iniziale di ciascun fondo per l'attuazione della politica di coesione a qualsiasi altro strumento in regime di gestione diretta o indiretta (compreso [Orizzonte Europa](#)).

17 Poiché le modifiche sono state apportate unicamente per il periodo 2021-2027, resta da verificare nella pratica se e in quale misura avranno sulle sinergie l'effetto positivo auspicato.

C'è stata scarsa cooperazione tra gli organismi coinvolti nella gestione dei fondi SIE e di Orizzonte 2020

18 Il [regolamento recante disposizioni comuni](#)⁶ e il [regolamento relativo a Orizzonte 2020](#)⁷ hanno ribadito l'importanza del coordinamento e della stretta interazione tra i due programmi. Come illustrato nella [tabella 1](#), i fondi SIE e il PQ per la ricerca e l'innovazione hanno strutture di governance diverse a livello sia dell'UE che

⁶ Allegato I, punto 4.3.

⁷ Considerando 33.

nazionale/regionale. Nel 2016 il Servizio Ricerca del Parlamento europeo⁸ ha sottolineato il ruolo del coordinamento tra le direzioni generali della Commissione al fine di superare gli approcci compartimentati a livello tanto dell'UE quanto degli Stati membri. Tale coordinamento si può raggiungere attraverso uno scambio di informazioni regolare e strutturato.

19 Una relazione pubblicata dalla Commissione nel 2018⁹ conclude che erano ancora presenti approcci a “compartimenti stagni” a livello di Commissione e di Stati membri. Ha constatato che i ministeri trattavano con vari organi della Commissione europea nel quadro di compiti, priorità e culture operative diverse e talvolta contrastanti, nonché ha raccomandato di avviare e istituzionalizzare un dialogo strutturato sotto forma di forum con programmi tesi allo sviluppo delle sinergie.

20 Nonostante tale raccomandazione, la Corte ha riscontrato che alcune delle lacune individuate nel 2016 erano ancora presenti nel 2021. La Corte osserva che le due principali direzioni generali coinvolte (DG RTD e DG REGIO) hanno cooperato proficuamente per l'elaborazione dei regolamenti per il periodo 2021-2027. La Commissione non ha tuttavia avviato un dialogo regolare e strutturato che coinvolga le direzioni generali pertinenti della Commissione e gli attori nazionali responsabili dell'elaborazione e attuazione dei due programmi.

21 Nello specifico, la Corte ha rilevato soltanto pochi esempi di dialogo strutturato tra le DG della Commissione e i portatori di interessi nazionali/regionali su temi specifici. Un esempio valutato positivamente dai portatori di interessi era la “comunità di pratica del marchio di eccellenza” (cfr. [riquadro 1](#)).

⁸ Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Maximisation of synergies between the European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to attain Europe 2020 Goals*, 2016.

⁹ Commissione europea, *Mutual Learning Exercise, “Widening Participation and Strengthening Synergies – Synthetic Synergies Paper”*, 2018.

Riquadro 1

La “comunità di pratica del marchio di eccellenza”: un esempio positivo di cooperazione multilivello

La “comunità di pratica del marchio di eccellenza” è una piattaforma creata dalla Commissione per lo scambio di informazioni, la raccolta di dati e la condivisione delle buone pratiche. Essa riunisce rappresentanti della DG REGIO, della DG RTD, delle autorità di gestione, dei punti di contatto nazionali e di altri portatori di interessi a livello sia dell’UE che degli Stati membri, ossia rappresentanti del Centro comune di ricerca (JRC), dell’Istituto europeo di innovazione e tecnologia e di ministeri e agenzie a livello nazionale e regionale. La rete conta 250 membri.

Nel sondaggio condotto presso i punti di contatto nazionali (PCN), la Corte ha chiesto il livello di soddisfazione in merito a diverse iniziative avviate dalla Commissione europea per promuovere lo sviluppo di sinergie. Nel 60 % delle risposte è stata espressa grande o grandissima soddisfazione in riferimento alla “comunità di pratica del marchio di eccellenza”.

22 Per quanto riguarda gli organi nazionali, il [regolamento recante disposizioni comuni](#) per il periodo 2014-2020 e [le norme minime e i principi guida per l’istituzione di reti di PCN nel quadro di Orizzonte 2020](#) chiedevano una maggiore comunicazione e cooperazione tra le autorità di gestione dei fondi SIE e i PCN previsti da Orizzonte 2020.

23 La Corte ha osservato che in due dei cinque Stati membri del campione, ossia Portogallo e Slovenia, la cooperazione tra PCN e autorità di gestione è stata buona. Negli altri tre paesi, la cooperazione e lo scambio di informazioni sono risultati limitati. I sondaggi condotti dalla Corte hanno confermato che la maggior parte delle autorità di gestione e di PCN che hanno risposto ha continuato a lavorare utilizzando un approccio compartimentato, il che significa che c’era scarsa cooperazione tra le autorità di gestione (fondi SIE) e i PCN (Orizzonte 2020) (per ulteriori dettagli in merito a tali sondaggi cfr. [allegato III](#)):

- o il 41 % delle autorità di gestione che hanno risposto al sondaggio ha sostenuto che non esisteva una collaborazione strutturata con i PCN. Inoltre, il 59 % dei rispondenti ha affermato di non aver organizzato o di aver organizzato raramente eventi che riunissero i portatori di interessi delle due comunità (beneficiari di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE e altri portatori di interessi);

- o l'85 % dei PCN che hanno risposto al sondaggio ha sostenuto che il livello di cooperazione con le autorità di gestione era basso o estremamente basso o che non vi era alcuna cooperazione. Il 75 % dei PCN ha inoltre riferito di aver una conoscenza limitata o molto limitata del sostegno offerto alle attività di R&I nel quadro dei programmi dei fondi SIE o ha persino sostenuto che la conoscenza dei fondi SIE non rientrava nelle proprie competenze.

24 La relazione 2020¹⁰ sugli insegnamenti tratti da un invito sperimentale a presentare proposte di progetti finanziati dai fondi SIE nell'ambito del programma [Interreg Central Europe](#) ha inoltre evidenziato la necessità di una maggiore cooperazione tra i portatori di interessi di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE (cfr. [riquadro 2](#)). L'invito sperimentale è stato presentato poiché le conoscenze acquisite con i progetti finanziati dall'UE non venivano utilizzate appieno sul campo e i risultati ottenuti con le attività di R&I spesso non raggiungevano i pertinenti portatori di interessi nelle regioni dell'UE. Ciò era dovuto alla mancanza di comunicazione, coordinamento e cooperazione tra i ricercatori e i portatori di interessi a livello regionale.

Riquadro 2

Invito a presentare proposte sperimentale per Interreg: “Capitalisation through coordination”

Questo invito sperimentale mirava a rafforzare l'impatto della cooperazione transnazionale nelle regioni dell'Europa centrale testando nuovi modi per coordinare progetti diversi finanziati dall'UE. La relazione del 2020 sugli insegnamenti appresi ha concluso fra l'altro che:

- 1) i portatori di interessi di Orizzonte 2020 e Interreg sono molto interessati a collaborare e a unire i risultati per migliorarne l'adozione a livello delle politiche e la diffusione a nuovi gruppi di destinatari e territori. I portatori di interessi hanno tuttavia bisogno di un'apposita “spinta” per perseguire attivamente e utilizzare le sinergie tra i fondi.
- 2) Per incrementare gli effetti dei risultati dei progetti di Orizzonte 2020 e Interreg è necessario garantire un sostegno attivo ai beneficiari dei progetti. Le misure di sviluppo delle capacità e le opportunità di abbinamento possono accrescere tra i portatori di interessi la conoscenza dei risultati già ottenuti con Orizzonte 2020 e Interreg che potrebbero rispondere alle esigenze specifiche di determinate regioni e determinati gruppi di destinatari.

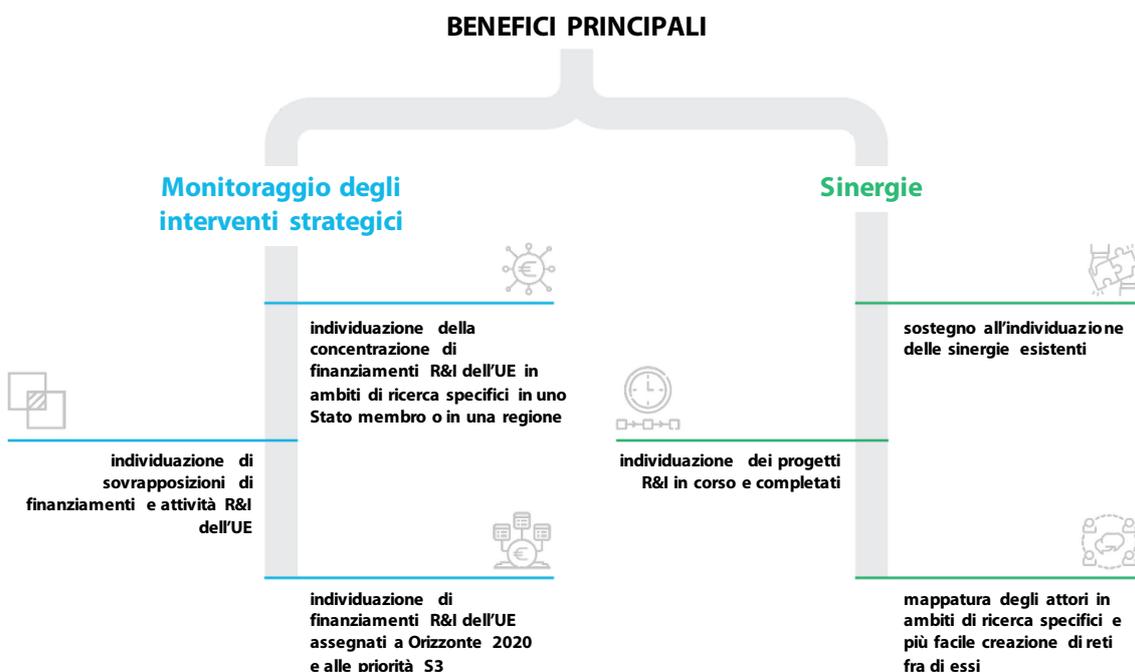
¹⁰ Commissione europea, *Capitalisation through coordination across EU funds*, 2020.

L'individuazione e il monitoraggio delle sinergie sono stati ostacolati dalla mancanza di dati adeguati

25 Una relazione pubblicata dal Centro comune di ricerca della Commissione ha evidenziato che rendere interoperabili le banche dati di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE faciliterebbe notevolmente il monitoraggio e la valutazione degli interventi strategici, nonché l'individuazione e lo sviluppo di sinergie¹¹.

26 Sulla base dell'esame della documentazione e dei riscontri forniti dai servizi della Commissione, la Corte ha individuato i vantaggi di banche dati interoperabili (riguardanti i progetti di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE) per i) il monitoraggio e la valutazione degli interventi strategici e ii) le sinergie (cfr. [figura 3](#)).

Figura 3 – I vantaggi di banche dati interoperabili



Fonte: Corte dei conti europea.

27 La Corte ha verificato se la Commissione avesse adottato misure tese a istituire banche dati interoperabili per i progetti di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE e se la Commissione e gli Stati membri avessero individuato i) i settori che presentano potenzialità per la creazione di sinergie e ii) le sinergie esistenti per individuare esempi di migliori pratiche.

¹¹ Centro comune di ricerca, *Dataset of projects co-funded by the ERDF during the multi-annual financial framework 2014-2020*, 2019.

28 Nel periodo 2014-2020 le informazioni sui progetti finanziati a titolo di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE erano riportate in banche dati distinte:

- o per i progetti finanziati nel quadro di Orizzonte 2020, la Commissione disponeva soltanto di una banca dati interna fino a quando non è stato introdotto nel 2018 il [quadro operativo di Orizzonte 2020](#). Il nuovo quadro operativo include dati sui progetti finanziati e i relativi beneficiari, suddivisi per paesi e regioni, tipo di organizzazione e settore prioritario (ad esempio, energia, salute e spazio);
- o fino a marzo 2022 non esisteva una banca dati integrata per i progetti cofinanziati dai fondi SIE. Le autorità di gestione invece registravano e pubblicavano informazioni sui progetti cofinanziati mediante i fondi SIE sui siti Internet associati ai propri programmi operativi, conformemente agli obblighi giuridici¹². Nel marzo 2022, la Commissione ha presentato Kohesio, una banca dati integrata dei progetti cofinanziati con i fondi SIE. [Kohesio](#) attualmente include i progetti del periodo 2014-2020, ma la Commissione intende estenderla al periodo 2021-2027. Essa non è tuttavia interoperabile con la banca dati di Orizzonte 2020.

29 Era arduo utilizzare tali banche dati disparate per individuare i progetti riguardanti settori prioritari simili nel quadro di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE e pertanto idonei allo sviluppo di sinergie, poiché:

- o non esisteva una categorizzazione comune (tassonomia) per Orizzonte 2020 e le priorità delle strategie di specializzazione intelligente (S3);
- o i dati dei fondi SIE registrati dalle autorità di gestione non erano pienamente standardizzati ed erano per lo più espressi nelle lingue nazionali;
- o le autorità di gestione non hanno registrato sistematicamente le priorità S3 di un progetto. La registrazione sistematica rimarrà probabilmente difficoltosa poiché il [regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027](#) non impone agli Stati membri di riferire in merito ai settori prioritari S3 interessati dai progetti.

30 Di conseguenza, le banche dati esistenti non consentivano di mappare i principali progetti R&I finanziati dall'UE e i corrispondenti investimenti (ad esempio, fornendo informazioni sulla diffusione geografica o su quali priorità siano più adatte alla creazione di sinergie). Ciò ha ostacolato la creazione di sinergie e il monitoraggio degli interventi strategici secondo quanto descritto nella [figura 3](#).

¹² [Regolamento \(UE\) n. 1303/2013](#), articolo 46, paragrafo 2.

31 Inoltre, nonostante i vantaggi che presenta il monitoraggio delle sinergie tra i fondi SIE e Orizzonte 2020 (cfr. paragrafo 25), la Corte ha rilevato che né la Commissione né le autorità di gestione responsabili dei programmi operativi analizzati lo hanno assicurato sistematicamente.

32 La Corte ha altresì individuato le seguenti limitazioni a livello di Commissione nell'individuare le sinergie e nel monitorarne l'attuazione:

- informazioni per individuare le sinergie a monte – sebbene la Commissione disponga di uno strumento di estrazione dei testi o *text mining* (CORTEX) teoricamente in grado di individuare le sinergie a monte esistenti, questo non può essere utilizzato nella pratica poiché non esiste un campo specifico nelle proposte di progetti nel quadro di Orizzonte 2020 per segnalare i collegamenti a precedenti progetti cofinanziati dai fondi SIE;
- monitoraggio dei progetti di Orizzonte 2020 – sebbene i dati sull'uso dei risultati della ricerca dei progetti di Orizzonte 2020 completati possano contribuire all'individuazione delle sinergie a valle esistenti, la Commissione non raccoglie tali informazioni;
- informazioni disponibili a livello nazionale – le informazioni sui progetti insigniti del marchio di eccellenza cofinanziati dai fondi SIE non sono raccolte e trasmesse sistematicamente alla Commissione.

Le autorità di gestione hanno fatto un ricorso limitato alle azioni per lo sviluppo delle capacità

33 Poiché Orizzonte 2020 e i fondi SIE avevano ciascuno norme, meccanismi di attuazione e portatori di interessi propri, era fondamentale disporre di capacità gestionali e amministrative appropriate per elaborare e attuare le azioni di R&I con sinergie a livello nazionale e regionale. Ciò vale ancor di più per il periodo 2021-2027, caratterizzato da un incremento dei finanziamenti a favore della R&I.

34 La Corte ha analizzato:

- il sostegno della Commissione ai portatori di interessi nazionali, in particolare alle autorità di gestione, al fine di migliorarne le competenze in riferimento alle sinergie;
- la ricettività dei portatori di interessi nazionali.

35 La Commissione ha intrapreso diverse azioni a sostegno dei portatori di interessi nazionali al fine di migliorarne le conoscenze nell'ambito delle sinergie. In particolare:

- o nel 2014, la Commissione ha pubblicato un [documento di orientamento](#) riguardante le diverse azioni (comprese le attività di promozione e formazione, le pratiche di coordinamento e il monitoraggio) che i servizi della Commissione, le autorità di gestione e i PCN dovrebbero intraprendere per creare le sinergie. Le autorità di gestione nei cinque Stati membri selezionati hanno riconosciuto che il documento di orientamento ha contribuito alla sensibilizzazione in merito alle sinergie, ma hanno ammesso di averne fatto scarso uso. Nel luglio 2022 la Commissione ha pubblicato un nuovo documento di orientamento sulle sinergie tra Orizzonte Europa e il FESR;
- o nel quadro del [meccanismo di sostegno delle politiche](#) (uno strumento di Orizzonte 2020 utilizzato per promuovere le riforme negli ecosistemi R&I nazionali), la Commissione ha avviato un'[attività](#) che prevedeva la promozione dello scambio delle pratiche migliori nell'ambito delle sinergie. In particolare, i partecipanti hanno condiviso esperienze su i) come sostenere la partecipazione nazionale ai PQ e ii) come massimizzare le sinergie tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE¹³. La Corte ha tuttavia rilevato che hanno partecipato a tale attività i rappresentanti di 11 Stati membri soltanto (Belgio, Bulgaria, Cipro, Spagna, Croazia, Ungheria, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovenia e Svezia, oltre la Germania in veste di osservatore);
- o la Commissione ha promosso il concetto di sinergie in occasione di conferenze (ad esempio, la Settimana delle regioni innovative in Europa e la Settimana europea delle regioni e delle città) e di eventi specifici organizzati da terze parti.

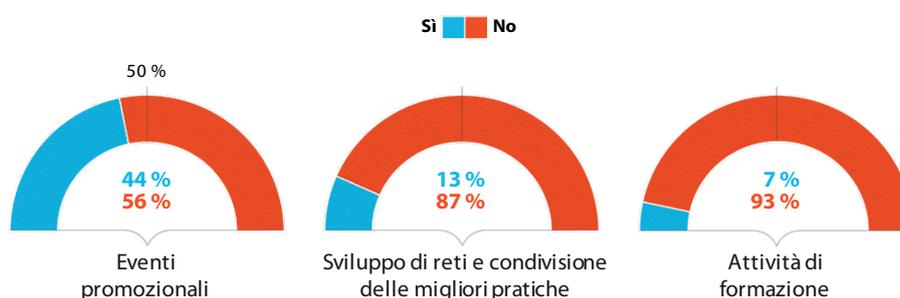
36 Infine, è stato il Parlamento europeo ad avviare e finanziare l'iniziativa principale – il progetto “scala di eccellenza” (*Stairway to Excellence – S2E*) – per sostenere lo sviluppo di sinergie nel periodo 2014-2020. Il Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione ha attuato il [progetto S2E](#) in collaborazione con la DG REGIO, che ha aiutato gli Stati membri e le regioni a i) sfruttare le sinergie tra i fondi SIE e Orizzonte 2020 e ii) attuare efficacemente le strategie di specializzazione intelligente nazionali e regionali e a perseguire l'eccellenza innovativa in generale. Il progetto è terminato nel 2020 e non continuerà nel periodo 2021-2027. I portatori di interessi nazionali di tre dei cinque Stati membri del campione della Corte hanno sostenuto di

¹³ Commissione europea, *MLE on National Practices in Widening Participation and Strengthening Synergies*, 2018.

aver partecipato alle attività del progetto e hanno espresso un livello elevato di soddisfazione.

37 La Corte ha altresì rilevato una scarsa partecipazione alle attività di sviluppo delle capacità organizzate dalla Commissione. Secondo il sondaggio condotto dalla Corte, la partecipazione andava dal 44 % per gli eventi promozionali al 7 % per le attività di formazione (cfr. *figura 4*).

Figura 4 – Partecipazione delle autorità di gestione alle attività di sostegno della Commissione

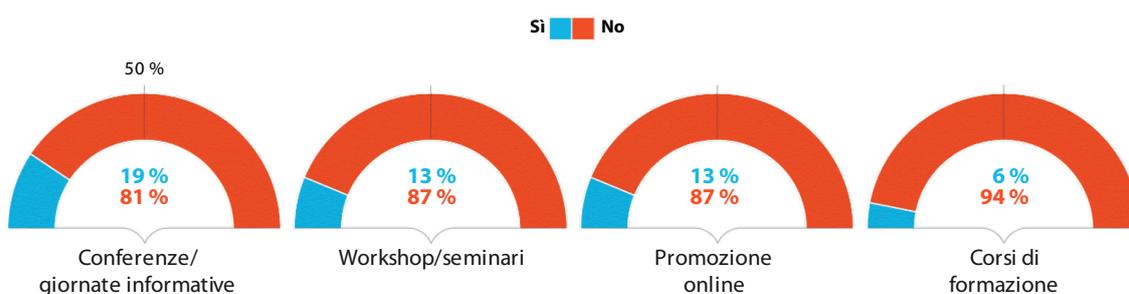


Fonte: Corte dei conti europea, sondaggio condotto presso le autorità di gestione.

38 Nonostante la partecipazione limitata, le autorità di gestione e i PCN visitati durante l'audit hanno espresso l'esigenza di più formazione, attività di orientamento e condivisione delle migliori pratiche.

39 Il sondaggio ha infine evidenziato che le autorità di gestione hanno ammesso di aver intrapreso esse stesse pochissime azioni a sostegno dello sviluppo di sinergie tra i due programmi (cfr. *figura 5*).

Figura 5 – Organizzazione di attività promozionali da parte delle autorità di gestione a sostegno della creazione di sinergie tra i fondi SIE e Orizzonte 2020



Fonte: Corte dei conti europea, sondaggio condotto presso le autorità di gestione.

Le sinergie previste nei documenti strategici sono state attuate in diversa misura

40 La guida della Commissione sulle sinergie del 2014 (cfr. paragrafo **35**) sosteneva che “è importantissimo garantire sinergie ottimali tra i fondi [...] e massimizzare l’impatto e l’efficienza dei finanziamenti pubblici. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno affermato espressamente che l’adozione di tale approccio non è più ‘auspicata’, ma ‘necessaria’”. Ciò richiedeva un approccio sistematico alle sinergie da parte di tutti i portatori di interessi coinvolti e implicava che all’estensione delle sinergie previste nelle strategie di specializzazione intelligente e nei programmi operativi dovessero corrispondere sforzi coordinati sul campo per garantirne l’attuazione.

41 La Corte ha pertanto verificato se:

- o le strategie di specializzazione intelligente e i relativi programmi operativi includevano misure tese a sviluppare sinergie con Orizzonte 2020;
- o i diversi tipi di sinergie erano stati effettivamente attuati, in particolare:
 - a) le sinergie a valle;
 - b) le sinergie a monte;
 - c) i finanziamenti alternativi per i progetti insigniti del marchio di eccellenza.

42 Sono stati inoltre forniti fondi complementari (cfr. paragrafo **05**) da parte di tutte le autorità di gestione nel campione per un tipo specifico di progetto (progetti relativi al “Raggruppamento” (Teaming) o alle “Cattedre SER”) nel contesto della filiera di Orizzonte 2020 “Diffondere l’eccellenza e ampliare la partecipazione”. Il 44 % delle autorità di gestione che hanno risposto al sondaggio (7 su 16) ha dichiarato che i rispettivi programmi operativi includevano dette misure e il 31 % (5 su 16) ha sostenuto di averle attuate. Tuttavia, poiché i fondi complementari sono già stati trattati nella recente relazione speciale sulle misure di ampliamento ([relazione speciale 15/2022](#)), nel presente documento tale aspetto non viene analizzato in maggiore dettaglio.

I documenti strategici dei fondi SIE prevedevano sinergie, ma il livello di dettaglio variava

43 Per poterle realizzare, è necessario che le sinergie siano pianificate in modo appropriato nei documenti strategici, in particolare nelle strategie di specializzazione intelligente (cfr. paragrafo **06**) e nei programmi operativi dei fondi SIE.

44 Nella [guida della Commissione per le strategie di specializzazione intelligente del 2012](#) si afferma che tali strategie dovrebbero concentrare gli investimenti nazionali/regionali in materia di R&I in pochi ambiti competitivi a livello mondiale ed evitare di disperdere le risorse. Grazie alla concentrazione degli sforzi su un numero ridotto di attività economiche prioritarie e di ambiti tecnologici specifici a livello nazionale/regionale, si intendeva agevolare la pianificazione strategica degli investimenti in materia di R&I. Nella guida si sostiene altresì che la definizione delle priorità nel contesto delle strategie di specializzazione intelligente implica un abbinamento efficace tra i) l'individuazione di obiettivi ampi allineati con le politiche dell'UE e ii) la definizione delle priorità (o nicchie) per la specializzazione intelligente.

45 In relazione alla definizione delle priorità nell'ambito delle strategie di specializzazione intelligente, diversi studi¹⁴ sono giunti alla conclusione che tali strategie mostrano una "proliferazione di obiettivi". In particolare, lo studio della Commissione del 2021 sulla prioritizzazione delle strategie di specializzazione intelligente¹⁵ ha evidenziato che la portata tematica dei settori prioritari S3 era ampia in diversi Stati membri. Lo studio ha analizzato inoltre 2 324 inviti a presentare proposte di progetti avviati dalle autorità di gestione e ha osservato che un'ampia maggioranza di inviti (74 %) riguardava tutte le priorità S3 contemporaneamente.

46 La scarsa focalizzazione delle priorità S3 e il fatto che gli inviti a presentare proposte fossero generalmente aperti a qualunque priorità S3 anziché considerare le specificità settoriali e tecnologiche, come vorrebbe la logica stessa della specializzazione intelligente¹⁶, riducono la capacità di raggiungere la massa critica e, quindi, di creare sinergie.

¹⁴ Regional Studies Association, *Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?*, 2020; University Association for Contemporary European Studies, *How 'smart' are smart specialisation strategies?*, 2020.

¹⁵ Commissione europea, *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, 2021.

¹⁶ Cfr. nota precedente.

47 La Corte ha pertanto analizzato se le strategie di specializzazione intelligente e i relativi programmi operativi nei cinque Stati membri campionati includessero misure per lo sviluppo di sinergie. La Corte ha altresì verificato se le strategie per la specializzazione intelligente includessero riferimenti specifici ai [partenariati europei](#) promossi nel contesto di Orizzonte 2020. Tali partenariati mirano a riunire la Commissione e i partner pubblici e/o privati (compresi quelli che gestiscono i fondi SIE) attraverso iniziative R&I concertate rispondenti alle priorità delle politiche dell'UE.

48 La Corte ha rilevato quanto segue:

- o soltanto una delle strategie per la specializzazione intelligente del campione (Romania) menzionava [partenariati europei](#) specifici con i quali intendeva creare sinergie, fornendo alle entità nazionali sovvenzioni che permettessero loro di partecipare a tali partenariati;
- o in tre dei programmi operativi del campione (Portogallo, Romania e Slovenia) era indicato che (alcune delle) loro priorità erano collegate alle priorità di Orizzonte 2020. La consapevolezza di tale collegamento mette le autorità nazionali/regionali in condizioni di avvicinare i portatori di interessi in maniera proattiva, al fine di sensibilizzarli sulle opportunità offerte da Orizzonte 2020 per la ricerca e di promuovere i collegamenti con i partenariati europei (ad esempio, concedendo sovvenzioni);
- o tutte le strategie per la specializzazione intelligente e i rispettivi programmi operativi includevano misure per lo sviluppo delle sinergie. Tuttavia, il livello di dettaglio dei riferimenti presentati nelle strategie per la specializzazione intelligente e nei programmi operativi variava notevolmente tra gli Stati membri del campione: in taluni paesi i riferimenti alle azioni riguardanti le sinergie erano piuttosto limitati e/o molto generici (Croazia e Polonia), mentre altri (Slovenia, Romania e Portogallo) includevano descrizioni dettagliate di varie misure.

49 Il [riquadro 3](#) fornisce esempi di sinergie pianificate nei programmi operativi.

Riquadro 3

Esempi di misure previste nei programmi operativi per lo sviluppo di sinergie

La **Croazia** ha incluso tre misure volte a creare sinergie nel proprio programma operativo “Competitività e coesione”:

- a) finanziamenti alternativi per le proposte rivolte al Consiglio europeo della ricerca;
- b) fondi complementari per i progetti di “Raggruppamento” (*Teaming*) di Orizzonte 2020;
- c) fondi complementari per altre misure di ampliamento.

Tuttavia, il programma operativo non includeva riferimenti specifici alle priorità di Orizzonte 2020 o ai partenariati europei. Inoltre, il bilancio assegnato per ciascuna misura era insufficiente per finanziare un solo progetto di cui alle lettere a) o b). L'autorità di gestione croata ha infine attuato soltanto il finanziamento di cui alla lettera c).

Il programma operativo Competitività **rumeno** prevedeva otto misure concrete riguardanti tre tipi di sinergie (a monte, finanziamenti alternativi e fondi complementari). Il programma operativo includeva altresì riferimenti specifici alle priorità di Orizzonte 2020 e ai partenariati europei. Lo stanziamento è stato interamente utilizzato, ma l'attuazione ha subito notevoli ritardi: la maggioranza delle sovvenzioni è stata aggiudicata unicamente nel 2020.

Le sinergie a monte pianificate sono state in genere attuate

50 Le azioni a monte (cfr. paragrafo **05**) includono in genere lo sviluppo delle infrastrutture di ricerca e di azioni di sostegno rivolte ai portatori di interessi in materia di R&I per elaborare le proposte di progetti da presentare nel contesto delle gare indette nell'ambito di Orizzonte 2020. Tale sostegno è stato particolarmente pertinente per gli Stati membri caratterizzati da una partecipazione costantemente bassa ai PQ, in particolare in termini di progetti approvati. Sebbene vi siano numerose variabili che influiscono sul livello di partecipazione di un paese al PQ (cfr. [relazione speciale 15/2022](#)), la disponibilità di finanziamenti a sostegno della procedura per presentazione delle domande costituisce uno dei fattori fondamentali da cui dipende la partecipazione.

51 Il sondaggio condotto presso le autorità di gestione ha evidenziato che il 50 % degli interpellati (8 su 16) ha previsto misure per lo sviluppo di sinergie a monte, mentre il 44 % (7 su 16) le ha effettivamente attuate.

52 Dall'analisi dei programmi operativi eseguita dalla Corte è emerso che tutti i programmi hanno previsto e attuato azioni per sviluppare l'infrastruttura R&I, come i centri di eccellenza. Tra le azioni di questo tipo figurano investimenti nelle infrastrutture nel settore della [fisica fotonucleare](#) in Romania e investimenti in centri di eccellenza e in un [centro nazionale di supercalcolo](#) in Slovenia.

53 La Corte ha inoltre rilevato che quattro dei cinque programmi operativi esaminati (Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia) hanno previsto e attuato azioni volte direttamente a favorire la partecipazione dei portatori di interessi in materia di R&I a Orizzonte 2020. Tuttavia, in due di questi quattro Stati membri (Polonia e Romania), tale sostegno è stato offerto soltanto diversi anni dopo l'avvio del programma Orizzonte 2020 (cinque anni per la Polonia e sette anni per la Romania).

54 Un [documento di ricerca del 2016](#)¹⁷ e la [relazione finale di un progetto](#)¹⁸ finanziato dal bilancio dell'UE hanno segnalato che tali regimi di sostegno sono fondamentali per accrescere la partecipazione al programma quadro e, di conseguenza, la probabilità di creare sinergie a monte. Da quanto ha potuto constatare la Corte, gli Stati membri che hanno tardato ad attuare i regimi di sostegno nel quadro dei fondi SIE erano anche quelli caratterizzati dal livello di partecipazione più basso a Orizzonte 2020 (cfr. [relazione speciale 15/2022](#), figura 6):

- o in termini di finanziamenti pro capite a titolo di Orizzonte 2020, la Polonia e la Romania sono gli Stati membri che hanno ricevuto meno risorse;
- o in termini di finanziamenti a titolo di Orizzonte 2020 per equivalenti a tempo pieno dei ricercatori, la Polonia era all'ultimo posto.

¹⁷ Enger, S.G., Castellacci, F., "Who gets Horizon 2020 research grants? Propensity to apply and probability to succeed in a two-step analysis", *Scientometrics* 109, 1611–1638, 2016.

¹⁸ [Relazione finale del progetto MIRRIS \(Mobilizing institutional reforms for better R&I systems/institutions in Europe\)](#), giugno 2016.

Sono mancate le sinergie a valle

55 Secondo il [regolamento recante disposizioni comuni](#), le strategie di specializzazione intelligente includono le “azioni a valle” che “forniscono i mezzi per sfruttare e diffondere nel mercato i risultati della R&I, ottenuti nel quadro di Orizzonte 2020 e dei programmi precedenti, con particolare attenzione alla creazione di un ambiente imprenditoriale e industriale favorevole all’innovazione [...]”.

56 Inoltre, secondo la guida sulle sinergie pubblicata dalla Commissione nel 2014 (cfr. paragrafo [35](#)), nel dare attuazione a Orizzonte 2020 la Commissione dovrebbe incoraggiare l’uso a valle dei risultati dei progetti di tale programma (e i risultati dei progetti realizzati nell’ambito dei precedenti programmi quadro di ricerca) per i progetti cofinanziati dai fondi SIE.

57 Il personale della Commissione interpellato ha sottolineato l’importanza di sfruttare i risultati di Orizzonte 2020 indipendentemente dal paese nel quale è stata sviluppata la tecnologia, in modo da aumentare l’impatto del PQ e la circolazione delle conoscenze nell’UE. Lo sfruttamento transfrontaliero dei risultati in materia di R&I è altresì particolarmente utile per i paesi e le regioni con bassi livelli di partecipazione al PQ (cfr. [relazione speciale 15/2022](#)), poiché in questo modo potrebbero accedere a tecnologie d’avanguardia e utilizzarle.

58 Il mancato perseguimento delle sinergie a valle rappresenta un’opportunità mancata per tradurre in pratica i risultati R&I e per utilizzarli al fine di risolvere le problematiche a livello territoriale, assicurando così l’impatto dei finanziamenti dell’UE.

59 La Corte ha pertanto verificato se:

- le autorità di gestione abbiano attuato le misure previste dai programmi operativi volte a creare le sinergie a valle;
- la Commissione abbia promosso la creazione di sinergie a valle mediante i propri programmi di lavoro di Orizzonte 2020 (compresi gli inviti a presentare proposte);
- i beneficiari dei progetti di Orizzonte 2020 abbiano effettivamente previsto sinergie a valle.

60 Nonostante l’enfasi posta dalla Commissione sulle sinergie a valle, il sondaggio condotto presso le autorità di gestione ha evidenziato che soltanto il 44 % dei rispondenti (7 su 15) ha previsto misure volte a crearle. Inoltre, soltanto il 13 % (2 su

15) le ha infine attuate. Di fatto, di tutte le misure relative alle sinergie, quelle riguardanti le sinergie a valle erano di gran lunga le meno attuate.

61 La situazione era simile per i cinque programmi operativi degli Stati membri esaminati dalla Corte, poiché per nessuno erano state avviate misure relative alle sinergie a valle nel quadro di Orizzonte 2020. Inoltre, in nessuno era stata considerata la possibilità di utilizzare i fondi SIE per creare sinergie a valle con i risultati R&I raggiunti in altri Stati membri o regioni nel contesto di Orizzonte 2020.

62 La Corte ha altresì rilevato che quattro dei cinque programmi operativi del campione includevano riferimenti agli appalti pubblici per l'innovazione, che costituiscono uno strumento potenzialmente in grado di creare sinergie a valle. In questo caso, l'appaltatore agisce come cliente di lancio di soluzioni innovative (prodotti o servizi) non ancora disponibili a livello commerciale su vasta scala. Tuttavia, dei quattro programmi operativi, soltanto uno (Polonia) ha effettivamente attuato appalti pubblici per l'innovazione, sebbene senza un riferimento specifico all'utilizzo dei risultati dei progetti di Orizzonte 2020.

63 La Corte ha rilevato che la mancanza di conoscenza e di informazioni rappresentava la principale ragione per cui le autorità di gestione non perseguivano le sinergie a valle poiché:

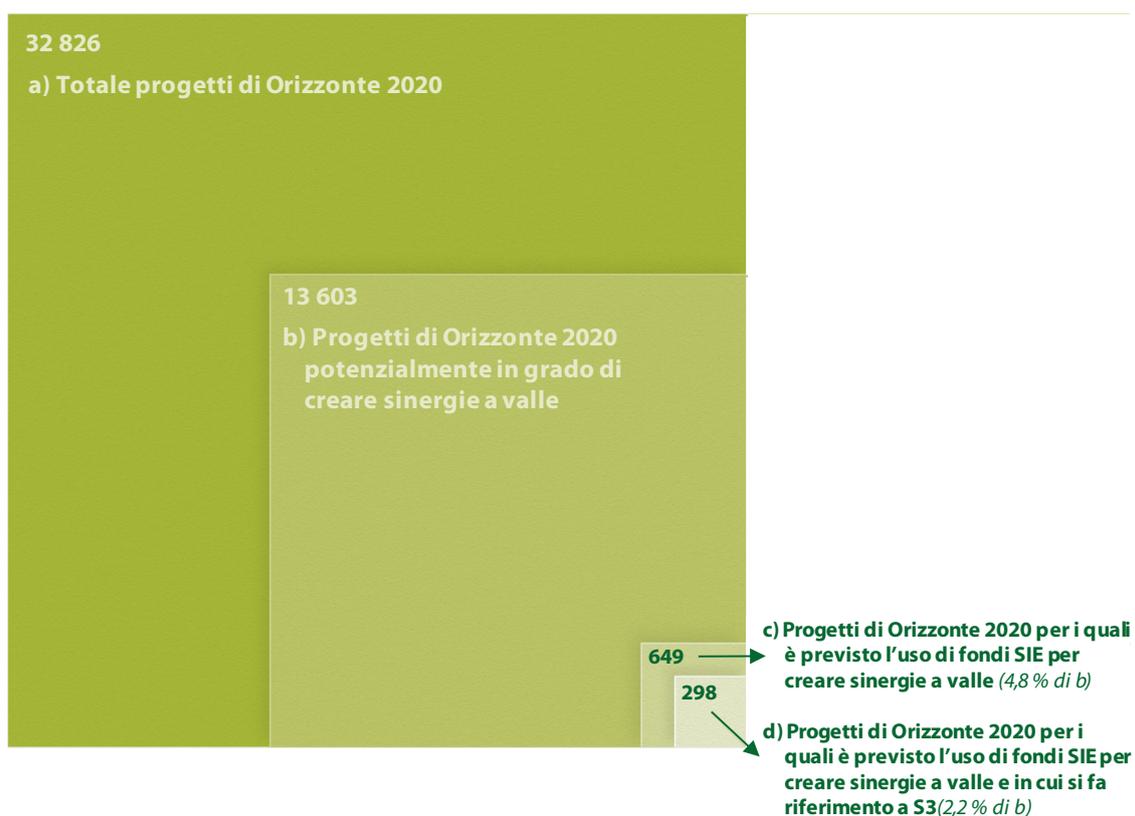
- o non comprendevano sempre il concetto di sinergie a valle e i relativi vantaggi;
- o avevano scarse conoscenze circa la creazione di sinergie e l'individuazione di risultati pertinenti di Orizzonte 2020. Inoltre, l'assenza di uno strumento di abbinamento (come una banca dati interoperabile) tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE ostacolava l'individuazione dei progetti potenzialmente adatti per creare sinergie. La [relazione sugli insegnamenti tratti dall'invito sperimentale Interreg](#) (cfr. paragrafo 24) è giunta a conclusioni simili;
- o spesso non avevano familiarità con [CORDIS](#), la banca dati di Orizzonte 2020 per la diffusione e l'utilizzo dei risultati dei progetti del programma.

64 La Corte ha condotto un'analisi sulla base dell'estrazione dei testi (*text mining*) sui programmi di lavoro di Orizzonte 2020 in relazione alle azioni potenzialmente adatte per creare sinergie a valle. Ha scelto a tal fine i programmi di lavoro pubblicati alla fine del periodo di attuazione di Orizzonte 2020 (2018-2020). La Corte ha rilevato che tutti contenevano almeno un riferimento alle sinergie a valle con i fondi SIE.

65 In linea generale, tali riferimenti erano tuttavia inclusi soltanto nell'introduzione che fornisce informazioni estremamente generiche ai richiedenti e non nei singoli inviti a presentare proposte, corredati di informazioni più dettagliate. L'analisi di 632 inviti a presentare proposte ha evidenziato che soltanto il 2 % di essi conteneva riferimenti alle sinergie a valle.

66 La Corte ha altresì compiuto un'analisi tramite *text mining* su 13 603 convenzioni di sovvenzione nel quadro delle azioni di Orizzonte 2020 in cui la Corte aveva ravvisato potenzialità per sinergie a valle. Esse rappresentavano il 38 % di tutte le convenzioni di sovvenzione di Orizzonte 2020 e il 63 % di tutti i fondi impegnati nell'ambito del programma. L'analisi è stata integrata con un esame dettagliato di un campione di 100 progetti. Soltanto nel 4,8 % dei 13 603 progetti era stata presa in considerazione la creazione di tali sinergie (cfr. [figura 6](#)). Inoltre, solo il 2,2 % includeva riferimenti specifici alle strategie di specializzazione intelligente nelle proposte.

Figura 6 – Progetti di Orizzonte 2020 che prevedevano sinergie a valle



Fonte: Corte dei conti europea.

67 La Corte ha altresì effettuato un'analisi dettagliata dei progetti nel quadro di uno strumento di Orizzonte 2020, la "Verifica concettuale (*proof of concept*) del Consiglio europeo della ricerca (CER)". Il suo obiettivo è particolarmente indicato per lo sviluppo di sinergie a valle poiché mira ad agevolare lo studio delle potenzialità in termini di

innovazione commerciale e sociale delle idee elaborate nel quadro delle sovvenzioni del CER. La Corte ha rilevato che la possibilità di creare sinergie a valle è stata considerata soltanto nello 0,5 % dei progetti della “Verifica concettuale del CER”.

Il marchio di eccellenza ha buone potenzialità, ma è stato utilizzato in misura ridotta

68 Il marchio di eccellenza è un’attestazione di qualità attribuita alle proposte di progetti presentate per i programmi quadro in materia di R&I dell’UE (cfr. paragrafo **05**). È stato introdotto con Orizzonte 2020 allo scopo di aiutare i soggetti insigniti a ottenere i fondi per le proprie proposte da fonti diverse da Orizzonte 2020, compresi i fondi SIE. Offriva inoltre di conseguenza agli altri organismi di finanziamento l’opportunità di trarre vantaggio dal procedimento di valutazione dei progetti della Commissione.

69 La Commissione ha introdotto il marchio di eccellenza nel 2015 per i progetti presentati dalle **piccole e medie imprese** (PMI) nel quadro dello “strumento PMI” di Orizzonte 2020, successivamente denominato “Acceleratore del Consiglio europeo per l’innovazione (CEI)”. Il marchio è stato infine esteso ad altri tre strumenti di Orizzonte 2020, segnatamente: le “**Azioni Marie Skłodowska-Curie**”, il programma di Orizzonte 2020 per l’istruzione di dottorato e la formazione post-dottorato; il “Raggruppamento” (*Teaming*) (cfr. **relazione speciale 15/2022**); le sovvenzioni per la “verifica concettuale del CER” (cfr. paragrafo **67**).

70 La Corte ha verificato se le autorità di gestione avessero fatto buon uso del marchio di eccellenza e avessero finanziato i progetti insigniti. Il sondaggio condotto presso le autorità di gestione ha evidenziato che la concessione di finanziamenti alternativi per i progetti insigniti del marchio di eccellenza rappresentava il tipo più comune di sinergia previsto nel quadro dei programmi operativi delle autorità che hanno risposto: il 63 % (10 su 16) dei programmi operativi ha preso in considerazione tali misure e il 50 % (8 su 16) le ha effettivamente attuate. La Commissione stessa non ha informazioni esaustive sul numero di progetti insigniti del marchio di eccellenza che sono stati finanziati dai fondi SIE.

71 Tuttavia, sulla base dell'analisi dei programmi operativi del campione, la Corte ha rilevato che il livello di attuazione delle misure a sostegno del marchio di eccellenza variava:

- o tutti i programmi operativi tranne uno (Croazia) includevano misure per erogare finanziamenti alternativi ai progetti insigniti del marchio di eccellenza nel quadro dello “Strumento PMI”/“Acceleratore del CEI”. Come illustrato nella *tabella 2*, tre programmi operativi (Polonia, Portogallo e Slovenia) li hanno in effetti erogati e uno (Romania) ha indetto un invito, ma ha ricevuto soltanto un numero ridotto di proposte che non sono state finanziate;
- o due programmi operativi (Polonia e Slovenia) hanno incluso e attuato misure volte a stanziare finanziamenti alternativi per i progetti “Marie Skłodowska-Curie” insigniti del marchio di eccellenza;
- o nessuno dei programmi operativi esaminati includeva misure a sostegno dei progetti di “Raggruppamento” (*Teaming*) o “verifica concettuale del CER” insigniti del marchio di eccellenza. La Corte osserva che per quanto riguarda la “verifica concettuale del CER”, l’iniziativa del marchio di eccellenza è stata avviata nel 2018 ma è stata nuovamente interrotta nel 2019 a causa di problemi relativi ai sistemi informatici. Secondo la Commissione, l’iniziativa dovrebbe essere riavviata nel 2023.

Tabella 2 – Progetti avviati nel quadro di “Strumento PMI”/ “Acceleratore del CEI” insigniti del marchio di eccellenza, cofinanziati dai fondi SIE (al 30.6.2021)

Stato membro	Numero di progetti insigniti del marchio di eccellenza	Numero di progetti insigniti del marchio di eccellenza cofinanziati dai fondi SIE	%	Finanziamenti stanziati per i progetti insigniti del marchio di eccellenza cofinanziati (milioni di euro)
Croazia	9	0	0 %	0,0
Polonia	77	20	26 %	17,9
Portogallo	108	35	32 %	27,8
Romania	16	0	0 %	0,0
Slovenia	54	15	28 %	15,7
Totale	264	70	26 %	61,4

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione europea e dalle autorità di gestione.

72 La Corte ha individuato due principali ostacoli amministrativi a un sostegno efficace per i progetti insigniti del marchio di eccellenza nel quadro dello “Strumento PMI”/“Acceleratore del CEI” nel periodo 2014-2020: i) norme divergenti in materia di aiuti di Stato e ii) autorità di gestione che disponevano di poche informazioni in merito ai progetti insigniti del marchio di eccellenza.

73 Le differenze tra le norme in materia di aiuti di Stato hanno comportato un notevole divario nell'intensità dei finanziamenti a titolo di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE: nel contesto del primo programma i tassi di sovvenzione sono stati decisamente maggiori per i beneficiari. La Commissione ha reagito a tale situazione e, nel luglio 2021 (sei anni dopo l'introduzione del marchio di eccellenza), ha modificato il pertinente regolamento in materia di aiuti di Stato (il [regolamento generale di esenzione per categoria](#)) al fine di risolvere il problema per le PMI. Nel quadro di Orizzonte Europa, anche le piccole imprese a media capitalizzazione possono, in casi eccezionali, ricevere il marchio di eccellenza. In questi casi rimarrà una differenza di intensità dei finanziamenti.

74 Prima di approvare sovvenzioni per progetti insigniti del marchio di eccellenza, le autorità di gestione devono ancora garantire la conformità con i seguenti criteri quando decidono in merito all'ammissibilità dei progetti:

- rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato – le imprese beneficiarie devono i) essere una PMI secondo la [definizione di PMI](#) della Commissione e ii) non essere un'impresa in difficoltà. Il proponente del progetto presenta un'autocertificazione, che non viene verificata dalla Commissione per i progetti insigniti del marchio di eccellenza;
- rispetto del regolamento sulla politica di coesione – il progetto proposto deve essere conforme alle priorità delle strategie di specializzazione intelligente nazionali/regionali, essere conforme al programma del FESR e ricadere nell'ambito di applicazione di quest'ultimo¹⁹.

75 In occasione dei colloqui con gli auditor della Corte, quattro autorità di gestione dei cinque Stati membri nel campione hanno rilevato la mancanza di un meccanismo di notifica automatica per la trasmissione di informazioni strutturate e complete sui progetti nazionali/regionali insigniti del marchio di eccellenza, compresi i dettagli di contatto del titolare di tale marchio.

¹⁹ [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#), articolo 73.

76 In realtà, la Commissione forniva soltanto informazioni aggregate, mentre le informazioni dettagliate venivano trasmesse su richiesta. Per il periodo 2021-2027, la Commissione intende rendere più accessibili le informazioni sui progetti insigniti del marchio di eccellenza.

77 Il Portogallo fornisce un esempio dei vantaggi derivanti dall'attuazione di un sistema che garantisca tale flusso di informazioni. Questo paese ha finanziato la percentuale maggiore di progetti insigniti del marchio di eccellenza (32 %), grazie soprattutto a modalità efficienti per ottenere, elaborare e trasmettere informazioni al riguardo (cfr. [riquadro 4](#)) e a inviti specifici mirati a tali progetti. La Corte non ha rilevato alcuna modalità simile negli altri paesi esaminati.

Riquadro 4

Esempio di autorità nazionali proattive

Il Portogallo finanzia progetti insigniti del marchio di eccellenza dal 2018, utilizzando una misura presente nei diversi programmi operativi. Dopo un'analisi interna, le autorità portoghesi hanno ritenuto valida la valutazione della Commissione e non hanno pertanto considerato necessarie ulteriori valutazioni tecniche a livello nazionale.

L'agenzia nazionale per l'innovazione (*Agência Nacional de Inovação*) ha sistematicamente richiesto informazioni alla Commissione sui progetti portoghesi insigniti del marchio di eccellenza. Il fatto che l'agenzia fosse parte della "comunità di pratica del marchio di eccellenza" (cfr. [riquadro 1](#)) e che il punto di contatto nazionale per le PMI fosse parte dell'agenzia ha agevolato il processo.

L'agenzia ha trasmesso le informazioni all'autorità di gestione del programma operativo nazionale, che a sua volta ha informato le autorità di gestione dei programmi operativi regionali. Ha suggerito di organizzare inviti a presentare progetti e ha chiesto a ciascuna autorità regionale di fornire informazioni sulla dotazione finanziaria associata a ciascun invito. L'agenzia ha inoltre cercato, individuato e contattato i titolari del marchio di eccellenza per informarli sull'indizione degli inviti.

Conclusioni e raccomandazioni

78 La Corte è giunta alla conclusione globale che l'attuazione di sinergie tra Orizzonte 2020 e i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) variava a seconda dei diversi tipi di sinergie: ad esempio, mentre le misure previste per lo sviluppo di sinergie a monte sono state attuate con efficacia, quelle per le sinergie a valle non sono state quasi attuate. Le ragioni sono molteplici: il mancato allineamento tra norme e regolamenti, la scarsa cooperazione tra i portatori di interessi per ricerca e innovazione dei due programmi e l'assenza di interoperabilità delle banche dati hanno limitato la capacità della Commissione e delle autorità nazionali/regionali di creare sinergie. Inoltre, mancava un sistema di monitoraggio delle sinergie e, pertanto, la Commissione non è stata in condizione di rilevare e promuovere sistematicamente esempi di buone pratiche.

79 La Corte ha individuato diversi fattori cruciali per la creazione di sinergie tra Orizzonte 2020 e i fondi SIE. Il primo riguarda le norme e i regolamenti che non risultavano ben allineati nel periodo 2014-2020. La Commissione è comunque intervenuta per porre rimedio a tali lacune apportando modifiche valide per il periodo 2021-2027. I risultati concreti delle modifiche introdotte per il periodo 2021-2027 restano da vedere nella pratica (cfr. paragrafi [15-17](#)).

80 La cooperazione in seno alla Commissione, con gli Stati membri, nonché a livello di ciascuno di essi, che costituisce il secondo fattore fondamentale, si è verificata soltanto in parte. La Corte ha rilevato che le principali direzioni generali della Commissione hanno cooperato proficuamente durante l'elaborazione del quadro normativo 2021-2027. La Commissione non ha tuttavia avviato un dialogo chiaro e strutturato che riunisse la DG REGIO, la DG RTD e i portatori di interessi responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione dei programmi a livello nazionale. A livello di Stato membro, è stato applicato un approccio a "compartimenti stagni", il che significa che le autorità di gestione (fondi SIE) e i punti di contatto nazionali (Orizzonte 2020) non hanno sistematicamente unito le forze per creare sinergie (cfr. paragrafi [18-24](#)).

Raccomandazione 1 – Migliorare la cooperazione tra gli organismi coinvolti nella gestione dei fondi SIE e dei programmi quadro

Per migliorare il coordinamento e lo scambio di informazioni, la Commissione dovrebbe:

- a) istituire un dialogo regolare e strutturato con i pertinenti organismi della Commissione e degli Stati membri a livello delle politiche (politica in materia di ricerca e politica di coesione) e a livello di attuazione (Orizzonte Europa e Fondo europeo di sviluppo regionale);
- b) collaborare con gli Stati membri per promuovere detta cooperazione a livello nazionale/regionale.

Termine di attuazione: fine 2023

81 Il terzo fattore riguarda la disponibilità dei dati e il monitoraggio. Per poter sviluppare sinergie tra i progetti (quelli cofinanziati dai fondi SIE e quelli finanziati da Orizzonte 2020) o tra le diverse comunità di ricerca, è essenziale avere informazioni riguardanti non soltanto i progetti ma anche i beneficiari (cfr. paragrafi [25-26](#)).

82 Per i fondi SIE non esisteva tuttavia una banca dati integrata per la raccolta di informazioni su tutti i progetti cofinanziati nell'UE. Tale banca dati integrata è diventata operativa nel marzo 2022, dopo la conclusione del lavoro di audit della Corte. Tuttavia, le banche dati per il nuovo programma quadro e i fondi SIE non sono ancora interamente interoperabili (cfr. paragrafi [27-29](#)).

83 La Corte ha rilevato che la Commissione non ha monitorato sistematicamente le sinergie e, di conseguenza, non era in condizione di individuare sistematicamente esempi di buone pratiche e di promuoverle presso le autorità degli Stati membri. La Corte ha individuato diversi modi che potrebbero riuscire a sostenere tale attività di monitoraggio, ma attualmente non sono utilizzati dalla Commissione: i) uno strumento di estrazione dei testi (*text mining*) della Commissione potenzialmente in grado di individuare le sinergie a monte; ii) il monitoraggio dei progetti di Orizzonte 2020 al fine di individuare le sinergie a valle o iii) le informazioni disponibili a livello nazionale sui progetti insigniti del marchio di eccellenza cofinanziati dai fondi SIE, che non sono raccolte e trasmesse sistematicamente alla Commissione (cfr. paragrafi [30-31](#)).

Raccomandazione 2 – Sfruttare le potenzialità dei dati per promuovere le sinergie

Per migliorare la disponibilità dei dati sui progetti e facilitare così la creazione e il monitoraggio delle sinergie, la Commissione dovrebbe:

- a) utilizzare le banche dati per il programma quadro e i fondi per l’attuazione della politica di coesione (che fanno seguito ai fondi SIE) per mappare gli ambiti strategici o tematici in modo da agevolare l’abbinamento tra progetti e beneficiari;
- b) utilizzare gli strumenti esistenti (quali CORTEX o la “comunità di pratica del marchio di eccellenza”) per monitorare le sinergie esistenti e individuare e promuovere gli esempi di buone pratiche.

Termine di attuazione: fine 2024

84 Un quarto fattore è rappresentato dalla competenza e dalle capacità gestionali dei portatori di interessi nazionali. La Commissione ha fornito una serie di misure di sostegno per gli Stati membri tese a rafforzare le capacità dei portatori di interessi nazionali. Il sostegno maggiore è stato offerto dal progetto “scala di eccellenza”, gestito dalla Commissione ma finanziato dal Parlamento europeo. Questa è stata la misura di sostegno maggiormente apprezzata dai portatori di interessi nei cinque Stati membri del campione. Essa non proseguirà nel periodo 2021-2027 (cfr. paragrafi [33-36](#)).

85 Sebbene le autorità di gestione abbiano sottolineato chiaramente la necessità di sviluppare ulteriormente le capacità, hanno partecipato solo in misura limitata agli eventi promozionali e di formazione organizzati dalla Commissione. Peraltro, esse stesse non hanno promosso attivamente il concetto di sinergie (cfr. paragrafi [37-39](#)).

86 Perché le sinergie si concretizzino in maniera sistematica, è necessario includerle nella pianificazione strategica sin dalle fasi iniziali. Le priorità definite nelle strategie di specializzazione intelligente erano spesso piuttosto ampie, il che ne limitava la possibilità di focalizzare gli investimenti. Inoltre, in taluni casi non esisteva un collegamento con le priorità di Orizzonte 2020 o con i partenariati europei. La Corte ha osservato che le misure tese a sviluppare le sinergie previste dalle strategie di specializzazione intelligente si riflettevano nei pertinenti programmi operativi, ma che gli interventi corrispondenti erano attuati soltanto in parte (cfr. paragrafi [43-49](#)).

87 Le sinergie sono state attuate in misura variabile, a seconda del tipo. Mentre le sinergie a monte sono state generalmente attuate, quelle a valle molto meno. Le ragioni principali della limitata attuazione delle sinergie a valle da parte delle autorità di gestione sono da ricercarsi nel fatto che era poco noto il concetto stesso, come attuare tali misure o come trovare i risultati dei progetti di Orizzonte 2020 (cfr. paragrafi [55-61](#) e [63](#)).

88 Inoltre, solo uno dei cinque programmi operativi del campione ha attuato appalti pubblici per l'innovazione, che costituiscono uno strumento potenzialmente in grado di creare sinergie a valle, mentre quattro hanno pianificato di attuarne (cfr. paragrafo [62](#)).

89 Sebbene i programmi di lavoro di Orizzonte 2020 della Commissione includessero un riferimento generale alle sinergie a valle, gli specifici inviti a presentare proposte di progetti nel quadro di Orizzonte 2020 raramente includevano tali riferimenti. Analogamente, soltanto un esiguo numero di progetti di Orizzonte 2020 prevedeva la possibilità di creare sinergie a valle con i fondi SIE (cfr. paragrafi [64-67](#)).

Raccomandazione 3 – Aumentare l'utilizzo delle sinergie a valle

Per accrescere l'utilizzo delle sinergie a valle, la Commissione dovrebbe:

- a) sostenere le autorità di gestione nell'elaborazione e nell'attuazione di azioni per sviluppare sinergie a valle con i progetti di Orizzonte 2020 e Orizzonte Europa;
- b) promuovere gli appalti pubblici per l'innovazione sulla base dei risultati dei progetti di ricerca finanziati dal programma quadro presso le autorità nazionali e regionali (autorità di gestione e altri enti);
- c) promuovere presso i beneficiari di Orizzonte Europa le potenzialità del Fondo europeo di sviluppo regionale per lo sfruttamento e la commercializzazione dei risultati dei loro progetti in linea con le strategie di specializzazione intelligente, ove opportuno.

Termine di attuazione: fine 2024

90 La Corte ha riscontrato che, per i cinque programmi operativi del campione, l'attuazione di regimi a sostegno dei progetti insigniti del marchio di eccellenza era limitata. Ciò era in parte dovuto al fatto che i programmi operativi non includevano sempre regimi del genere e allo scarso allineamento delle norme in materia di aiuti di

Stato. Inoltre, le autorità di gestione non disponevano sistematicamente di informazioni strutturate e complete sui progetti insigniti del marchio di eccellenza. La Commissione stessa non ha informazioni esaustive sul numero di progetti insigniti del marchio di eccellenza che sono stati finanziati dai fondi SIE (cfr. paragrafi [68-77](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare il flusso di informazioni riguardanti i progetti insigniti del marchio di eccellenza

La Commissione dovrebbe fornire regolarmente a tutte le autorità di gestione i dati sulle proposte di progetti insignite del marchio di eccellenza nel loro Stato membro o regione.

Termine di attuazione: fine 2023

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione dell'11 ottobre 2022.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

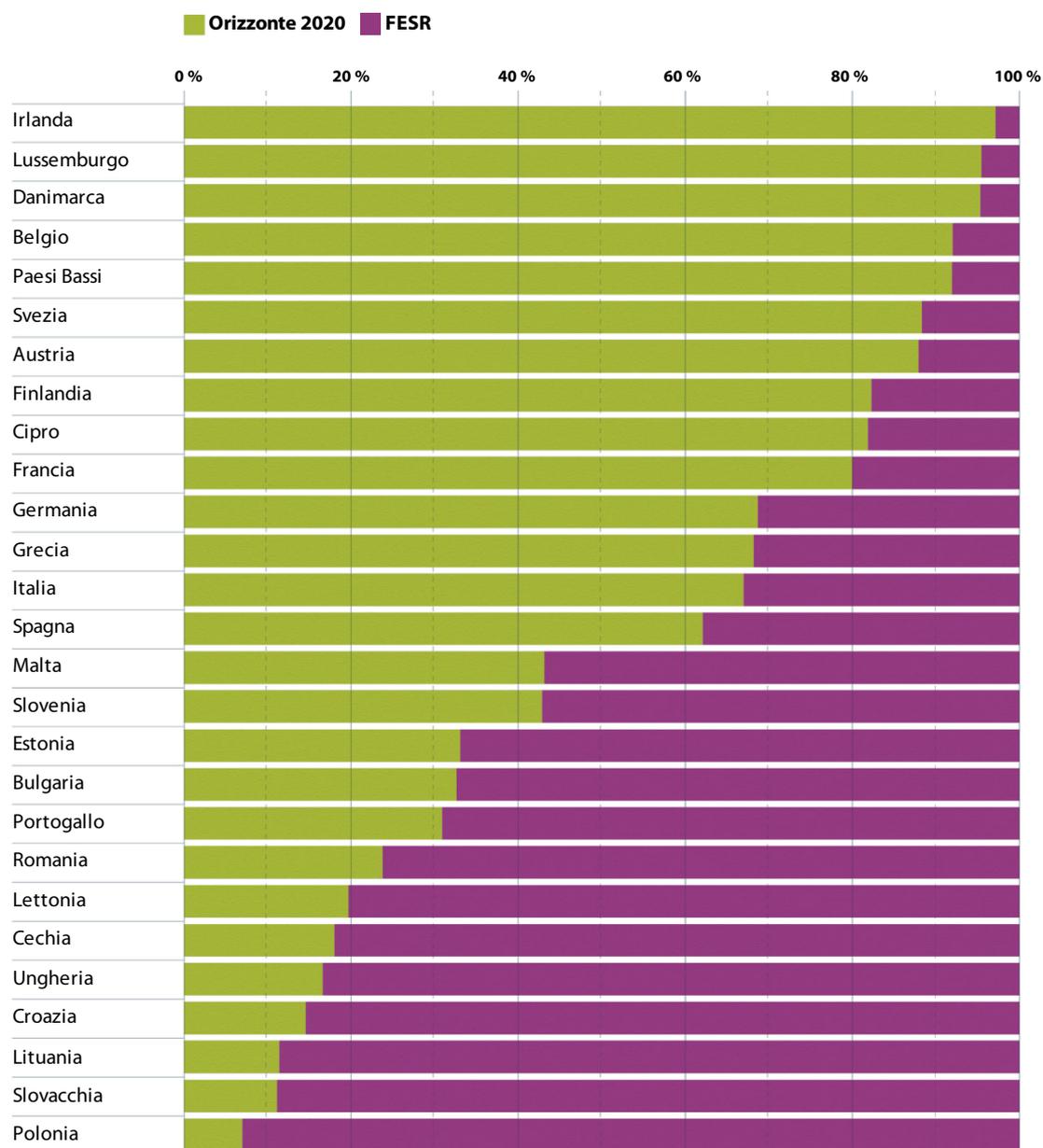
Allegato I – Differenze tra Orizzonte 2020 e i fondi per l'attuazione della politica di coesione

Criteria	Orizzonte 2020	Fondi per l'attuazione della politica di coesione (FEASR e FESR)
Focalizzazione	Eccellenza in materia di R&I	Pertinenza regionale e trasformazione economica, sulla base delle strategie di specializzazione intelligente elaborate dalle autorità nazionali/regionali.
Gestione	Gestione centralizzata – attraverso un bando annuale indetto dalla Commissione	Gestione concorrente Nei programmi operativi gli Stati membri stabiliscono come utilizzare le risorse provenienti dai fondi SIE durante il periodo di programmazione. I programmi operativi possono essere elaborati per una regione specifica o per un obiettivo tematico a livello nazionale. Per ciascun programma operativo, lo Stato membro designa un'autorità di gestione, responsabile della gestione e dell'attuazione.
Assegnazione dei fondi	Concorrenza per i fondi basata sulla qualità	Sostegno offerto dove più necessario all'interno dell'UE: la dotazione finanziaria per Stato membro dipende dalla posizione di ciascuna regione in relazione al PIL pro capite medio dell'UE, il che significa che le regioni meno sviluppate ricevono più fondi delle altre. Una volta stanziati i fondi alle regioni, ai rispettivi programmi operativi e priorità, i progetti presentati devono soddisfare i criteri di ammissibilità, compresa la qualità del progetto.
Tipo di progetti e beneficiari	Prevalentemente progetti e consorzi transnazionali	Prevalentemente singoli beneficiari o portatori di interessi nello stesso paese/nella stessa regione (eccezione: progetti nel quadro di programmi operativi transfrontalieri o interregionali elaborati per l'obiettivo di cooperazione territoriale europea).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

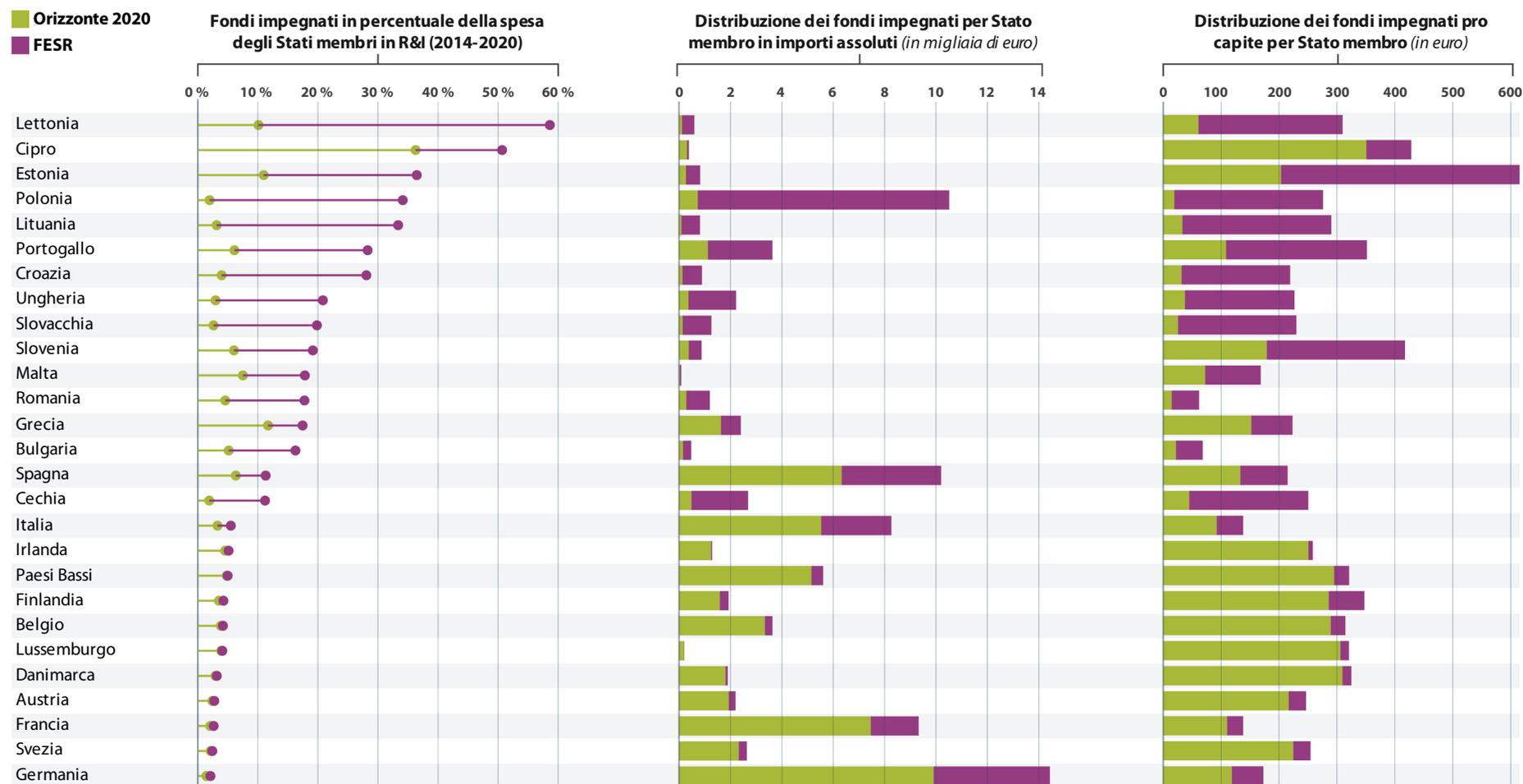
Allegato II – Statistiche

Figura 7 – Distribuzione degli impegni per R&I a titolo di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE (2014-2020) per Stato membro in termini % (al 31.12.2021)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Figura 8 – Finanziamenti impegnati a titolo di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE (al 31.12.2021)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Allegato III – Metodologia

L'audit della Corte è stato condotto con la seguente metodologia:

- 1) esame documentale dei documenti pubblici e dei documenti interni della Commissione, quali testi giuridici, orientamenti e valutazioni;
- 2) analisi statistica di dati provenienti da una serie di fonti: CORDA, quadro operativo di Orizzonte 2020, Eurostat e dati sui progetti cofinanziati dai fondi SIE;
- 3) analisi tramite *text mining*, comprensiva di:
 - i) individuazione di parametri (parole ed espressioni) da utilizzare nell'analisi in questione, come strategia di specializzazione intelligente, fondi SIE o Interreg;
 - ii) analisi dei programmi di lavoro di Orizzonte 2020 più recenti (2018-2020) utilizzando le parole e le espressioni di cui al punto i);
 - iii) analisi dettagliata di un campione di programmi di lavoro di Orizzonte 2020 selezionati su base casuale (11 programmi di lavoro) al fine di individuare riferimenti specifici alle sinergie nei risultati ottenuti al punto ii);
- 4) analisi tramite *text mining* delle convenzioni di sovvenzione di Orizzonte 2020, comprensiva di:
 - i) individuazione dei progetti di Orizzonte 2020 potenzialmente in grado di creare sinergie a valle, ossia progetti che rientrano nella "verifica concettuale" del Consiglio europeo della ricerca, nei pilastri 2 e 3 di Orizzonte 2020 (ad eccezione delle azioni di sostegno comuni). Sono risultate 13 603 convenzioni di sovvenzione, che rappresentano il 38 % di tutti i progetti di Orizzonte 2020, pari al 63 % di tutti i fondi di Orizzonte 2020 impegnati;
 - ii) individuazione, in cooperazione con il personale della Commissione, di parametri (parole ed espressioni) da utilizzare nell'analisi tramite *text mining*, come politica di coesione, strategia di specializzazione intelligente, programmi operativi, fondi SIE, autorità di gestione ecc.;
 - iii) analisi tramite *text mining* con CORTEX (strumento di analisi sulla base dell'estrazione dei testi della Commissione) delle convenzioni di sovvenzione stipulate nel quadro di Orizzonte 2020 di cui al punto i) utilizzando le parole

e le espressioni indicate al punto ii) per individuare i progetti che includevano riferimenti ai fondi SIE.

- iv) un'analisi dettagliata basata su un campione statisticamente rappresentativo (100 progetti) selezionato su base casuale della popolazione individuata a seguito della fase iii), per distinguere i progetti tesi a sviluppare sinergie a valle da quelli che presentavano altri riferimenti ai fondi SIE (ad esempio, precedenti esperienze dei partecipanti con progetti finanziati dai fondi SIE);
 - v) un'analisi dettagliata dei progetti di "verifica concettuale del CER" (16 progetti) individuati nella fase iii), per distinguere i progetti tesi a sviluppare sinergie a valle da quelli che presentavano altri riferimenti ai fondi SIE (ad esempio, precedenti esperienze dei partecipanti con progetti finanziati dai fondi SIE).
- 5) sondaggi online per raccogliere i pareri dei portatori di interessi nazionali, inviati a:
- 27 autorità di gestione (una per Stato membro) preposte ai programmi operativi con i maggiori investimenti in materia di R&I per Stato membro, con un tasso di risposta del 64 %. I programmi operativi rappresentavano circa il 63 % della spesa totale dell'UE in R&I impegnata nell'ambito del FESR (periodo 2014-2020);
 - 78 punti di contatto nazionali (PCN), selezionati su base casuale come campione rappresentativo degli stessi, con un tasso di risposta del 67 %;
- 6) questionari e colloqui con la Commissione;
- 7) questionari e colloqui con esperti del settore;
- 8) questionari e videoconferenze tese alla verifica dei fatti con le autorità di gestione e i PCN, nonché analisi di un campione di strategie di specializzazione intelligente e dei relativi programmi operativi di cinque Stati membri (Croazia, Portogallo, Polonia, Romania e Slovenia). Detti paesi sono stati selezionati sulla base della performance sotto il profilo di R&I, della disponibilità di fondi SIE per la R&I e della partecipazione a Orizzonte 2020.

Tabella 3 – Campione di programmi operativi esaminati

Stato membro	Programma operativo	Importo degli investimenti previsti per la R&I a titolo del FESR (milioni di euro)	Impegni del FESR per la R&I alla fine del 2021 (milioni di euro)
Croazia	2014HR16M1OP001	760	984
Polonia	2014PL16RFOP001	7 476	11 545
Portogallo	2014PT16M3OP001	1 512	3 475
Romania	2014RO16RFOP001	780	1 011
Slovenia	2014SI16MAOP001	500	843
	Totale	11 027	17 858

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

I programmi operativi selezionati corrispondevano al 34 % degli investimenti in R&I nel quadro del FESR (2014-2020). I codici di intervento pertinenti, indicati dalla DG REGIO, sono i seguenti:

- 002-Processi di ricerca e innovazione nelle grandi imprese;
- 056-Investimenti nelle PMI direttamente collegati alle attività di ricerca e innovazione;
- 057-Investimenti nelle grandi imprese direttamente collegati alle attività di ricerca e innovazione;
- 058-Infrastrutture di ricerca e innovazione (pubbliche);
- 059-Infrastrutture di ricerca e innovazione (private);
- 060-Attività di ricerca e innovazione in centri di ricerca pubblici;
- 061-Attività di ricerca e innovazione in centri di ricerca privati;
- 062-Trasferimento di tecnologie e cooperazione tra università e imprese;
- 063-Sostegno ai cluster e alle reti di imprese;
- 064-Processi di ricerca e innovazione nelle PMI;
- 065-Processi di ricerca e innovazione, trasferimento di tecnologie e cooperazione.

Allegato IV – Sinergie nei regolamenti dell’UE: periodi 2014-2020 e 2021-2027 a confronto

Tabella 4 – Meccanismi per lo sviluppo di sinergie previsti dal regolamento recante disposizioni comuni, periodi 2014-2020 e 2021-2027

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020	Regolamento recante disposizioni comuni per il QFP 2021-2027
[livello generale]	<p><u>Contenuto dell'accordo di partenariato</u></p> <p>L'accordo di partenariato deve includere disposizioni per garantire l'efficace attuazione dei fondi SIE. Queste disposizioni devono assicurare il coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti di finanziamento nazionali e dell'UE e nazionali, nonché con la BEI (articolo 15, paragrafo 1, lettera b), punto i)).</p> <p><u>Ammissibilità</u></p> <p>Un'operazione può ricevere sostegno da uno o più fondi SIE oppure da uno o più programmi e da altri strumenti dell'UE, purché la voce di spesa non riceva il sostegno di un altro programma/fondo/strumento dell'UE.</p>	<p><u>Investimenti dal bilancio UE</u></p> <p>“Al fine di ottimizzare il valore aggiunto degli investimenti finanziati [...] dal bilancio dell'UE, è opportuno cercare sinergie [...] tra i fondi dell'UE e altri strumenti pertinenti [...]. Tali sinergie dovrebbero essere conseguite tramite meccanismi chiave di facile utilizzo, vale a dire il riconoscimento di tassi forfettari per i costi ammissibili di Orizzonte Europa [...] e la possibilità di combinare nella stessa operazione finanziamenti provenienti da diversi strumenti dell'Unione purché sia evitato il doppio finanziamento. Il presente regolamento dovrebbe [...] stabilire le regole per il finanziamento complementare a carico dei fondi [dell'UE]” (considerando 49).</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020	Regolamento recante disposizioni comuni per il QFP 2021-2027
	<p>(Regolamento recante disposizioni comuni, articolo 65, paragrafo 11)</p> <p>È possibile l'allineamento dei modelli di costo (tabelle di costi unitari, somme forfettarie e tassi forfettari) per i costi corrispondenti e per tipologie analoghe di operazioni e beneficiari nel quadro di Orizzonte 2020 e di altri programmi dell'UE (articolo 67, paragrafo 5, lettera b) e articolo 68, paragrafo 1, lettera c)).</p>	
Marchio di eccellenza		<p>“Le sinergie tra i fondi [dell'UE] e gli strumenti a gestione diretta dovrebbero essere ottimizzate. Dovrebbe essere agevolata la fornitura di sostegno alle operazioni cui è già stato concesso un marchio di eccellenza o che sono state cofinanziate da Orizzonte Europa con un contributo dei fondi [UE]. Le condizioni già valutate a livello [dell'UE] non dovrebbero essere valutate nuovamente” purché le operazioni rispettino i requisiti stabiliti nel regolamento recante disposizioni comuni (considerando 61).</p> <p>Per marchio di eccellenza si intende “il marchio di qualità della Commissione riguardo a una proposta, indicante che una proposta che è stata valutata nel quadro di un invito a presentare proposte nell'ambito di uno strumento dell'Unione e che è ritenuta conforme ai requisiti minimi di qualità di tale strumento dell'Unione, ma che non ha</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020	Regolamento recante disposizioni comuni per il QFP 2021-2027
		<p>potuto essere finanziata a causa della dotazione di bilancio insufficiente per tale invito a presentare proposte, può beneficiare del sostegno a titolo di altre fonti di finanziamento dell'Unione o nazionali" (articolo 2, punto 45).</p> <p>Per le operazioni che hanno ricevuto un marchio di eccellenza o per le operazioni che sono state selezionate nel quadro di un programma cofinanziato da Orizzonte Europa, l'autorità di gestione può:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ decidere di concedere sostegno a carico del FESR o dell'FSE+ direttamente, a condizione che tali operazioni soddisfino i requisiti di cui al regolamento recante disposizioni comuni; ○ applicare a tali operazioni gli importi massimi e i metodi di calcolo dei costi ammissibili stabiliti nel quadro del pertinente strumento dell'Unione (articolo 73, paragrafo 4).
Trasferimenti		<p>Agli Stati membri dovrebbe essere garantita sufficiente flessibilità nell'esecuzione delle loro dotazioni in regime di gestione concorrente; dovrebbe essere possibile trasferire determinati livelli di finanziamenti tra i fondi e tra gli strumenti in regime di gestione concorrente e gli strumenti a gestione diretta e indiretta (considerando 19).</p>

		<p><u>Trasferimento di risorse (articolo 26, paragrafi 1-9)</u></p> <ul style="list-style-type: none">o Gli Stati membri possono chiedere di trasferire un importo che va fino al 5 % della dotazione nazionale iniziale di ciascun fondo <u>a qualsiasi altro strumento in regime di gestione diretta o indiretta.</u> <p>Gli Stati membri possono anche chiedere, nell'accordo di partenariato o nella richiesta di modifica di un programma, di trasferire un importo che va fino al 5 % della dotazione nazionale iniziale di ciascun <u>fondo a un altro fondo o ad altri fondi.</u></p> <p>Gli Stati membri possono altresì chiedere di trasferire un ulteriore importo che va fino al 20 % della dotazione nazionale iniziale per fondo <u>tra FESR, l'FSE+ o il Fondo di coesione</u> entro i limiti delle risorse globali dello Stato membro per l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita". Gli Stati membri il cui tasso medio di disoccupazione totale per il periodo 2017-2019 è inferiore al 3 % possono chiedere di trasferire un importo supplementare che va fino al 25 %.</p> <ul style="list-style-type: none">o Previa consultazione con lo Stato membro interessato, la Commissione si oppone a una richiesta di trasferimento nella pertinente modifica del programma: i) qualora tale trasferimento possa pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del programma da cui proverrebbero le risorse trasferite e ii) qualora lo Stato membro non abbia fornito una giustificazione adeguata del trasferimento.
--	--	--

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020	Regolamento recante disposizioni comuni per il QFP 2021-2027
		<ul style="list-style-type: none"> o Se la Commissione non ha assunto un impegno giuridico in regime di gestione diretta o indiretta, le corrispondenti risorse non impegnate possono essere ritrasferite al fondo dal quale sono state inizialmente trasferite e assegnate a uno o più programmi.
Finanziamento cumulativo		<p>Un'operazione può ricevere sostegno da <u>uno o più</u> fondi/programmi/strumenti dell'Unione. In tali casi le spese dichiarate nella domanda di pagamento di uno dei fondi non sono dichiarate in uno dei casi seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) sostegno <u>a carico di un altro</u> fondo o strumento dell'Unione; oppure b) sostegno a carico dello stesso fondo a titolo di un altro programma (articolo 63, paragrafo 9)
Finanziamento combinato/partenariati		<p><u>Autorità del programma – organismo intermedio</u></p> <p>Se a un programma cofinanziato da Orizzonte Europa viene fornito sostegno a titolo del FESR o del FSE+, l'autorità di gestione del programma pertinente deve individuare l'organismo intermedio (l'organismo responsabile dell'attuazione del programma cofinanziato da Orizzonte Europa) (articolo 71, paragrafo 5).</p> <p><u>Selezione delle operazioni da parte dell'autorità di gestione</u></p> <p>Per le operazioni che hanno ricevuto un marchio di eccellenza o per le operazioni che sono state selezionate per un programma cofinanziato</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020	Regolamento recante disposizioni comuni per il QFP 2021-2027
		<p>da Orizzonte Europa, l'autorità di gestione può decidere di concedere sostegno a carico del FESR o del FSE+ direttamente, a condizione che tali operazioni soddisfino i requisiti di cui al regolamento recante disposizioni comuni.</p> <p>A tali operazioni, le autorità di gestione possono applicare gli importi massimi e i metodi di calcolo dei costi ammissibili stabiliti nel quadro del pertinente strumento dell'Unione.</p>

Fonte: Corte dei conti europea.

Tabella 5 – Meccanismi per lo sviluppo di sinergie nei programmi quadro: periodi 2014-2020 e 2021-2027

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento (UE) relativo a Orizzonte 2020 per il periodo 2014/2020	Regolamento relativo a Orizzonte Europa per il periodo 2021-2027
Sinergie con altri programmi	<p>È necessario sviluppare e rafforzare le sinergie tra Orizzonte 2020 e altri programmi dell'UE e la politica di coesione, che possono anche assumere la forma di partenariati pubblici con programmi regionali, nazionali e internazionali a sostegno della R&I (considerando 18, 32, 33, 39, 41).</p> <p>Sinergie con i fondi SIE</p> <p>Orizzonte 2020 contribuirà a colmare il divario in materia di R&I nell'UE, promuovendo le sinergie con i fondi SIE. Ove possibile, dovrebbe essere utilizzato il finanziamento cumulativo (articolo 21).</p>	<p>Necessità di sviluppare maggiori sinergie concrete tra i diversi strumenti di finanziamento dell'Unione (considerando 33).</p> <p>Orizzonte Europa dovrebbe ricercare le sinergie con altri programmi dell'Unione, dalla loro concezione e pianificazione strategica fino alla selezione, alla gestione, alla comunicazione, alla diffusione e allo sfruttamento dei risultati, alla sorveglianza, all'audit e alla governance del progetto. Le sinergie dovrebbero consentire di armonizzare il più possibile le norme, anche in materia di ammissibilità dei costi. Le sinergie dovrebbero essere promosse in particolare mediante finanziamenti alternativi, combinati e cumulativi e trasferimento di risorse (considerando 34).</p>
Livello generale		<p><u>Pianificazione strategica, attuazione e forme di finanziamento dell'UE</u></p> <p>La pianificazione strategica dovrebbe assicurare l'allineamento con altri programmi pertinenti dell'Unione e la coerenza con le priorità e gli impegni dell'Unione nonché accrescere la complementarità e le sinergie con i programmi e le priorità di finanziamento nazionali e regionali, rafforzando in tal modo lo Spazio europeo della ricerca (SER) (articolo 6).</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento (UE) relativo a Orizzonte 2020 per il periodo 2014/2020	Regolamento relativo a Orizzonte Europa per il periodo 2021-2027
		<p><u>Principi del programma Orizzonte Europa</u></p> <p>Il programma Orizzonte Europa va attuato in sinergia con altri programmi dell’Unione, puntando alla massima semplificazione amministrativa (articolo 7, paragrafo 7).</p> <p><u>Missioni</u></p> <p>Le missioni dovrebbero beneficiare di sinergie con altri programmi dell’Unione in modo trasparente, nonché con ecosistemi di innovazione nazionali e, se del caso, regionali (articolo 8, paragrafo 4).</p> <p><u>Finanziamento alternativo, combinato e cumulativo e trasferimento di risorse</u></p> <p>Orizzonte Europa è attuato in sinergia con altri programmi dell’Unione, in conformità del principio di cui all’articolo 7, paragrafo 7(articolo 15, paragrafo 1).</p>
Attività	<p>Obiettivi e attività</p> <p>Parti I-III: obiettivi specifici</p> <p><u>Ampliare la partecipazione:</u> le attività dovrebbero contribuire a colmare il divario in materia di R&I in Europa promuovendo le sinergie con i fondi SIE e mediante misure specifiche volte a sbloccare l’eccellenza nelle regioni con una performance inferiore in materia di ricerca, sviluppo e innovazione (RSI),</p>	<p><u>ALLEGATO I – Le grandi linee delle attività</u></p> <p>Ecosistemi europei dell’innovazione: l’attuazione delle attività dovrebbe avvenire in sinergia con ambiti quali il sostegno del FESR per ecosistemi di innovazione e partenariati interregionali attorno a progetti di specializzazione intelligente.</p> <p><u>ALLEGATO III – Partenariato europeo</u></p> <p>Garantire la coerenza e le sinergie del partenariato europeo nel quadro della R&I dell’Unione, seguendo le norme del programma nella massima misura possibile, per la selezione e l’attuazione.</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento (UE) relativo a Orizzonte 2020 per il periodo 2014/2020	Regolamento relativo a Orizzonte Europa per il periodo 2021-2027
	<p>ampliando in tal modo la partecipazione a Orizzonte 2020 e contribuendo altresì alla realizzazione del SER.</p> <p><u>Leadership industriale</u>: la struttura di attuazione di Orizzonte 2020 a sostegno delle tecnologie abilitanti fondamentali (<i>Key Enabling Technologies</i> – KET) e delle attività trasversali a queste connesse dovrebbe garantire le sinergie e il coordinamento efficace con aspetti quali le sfide sociali. Saranno inoltre cercate, se del caso, sinergie tra le attività KET e le attività nell’ambito della politica di coesione per il periodo 2014-2020.</p> <p>Parte IV – Obiettivo specifico: diffondere l’eccellenza e ampliare la partecipazione</p>	<p><u>ALLEGATO IV – Sinergie con altri programmi dell’UE</u></p> <p>L’allegato IV contiene un elenco non esaustivo di sinergie con altri programmi dell’Unione, compresi i fondi di coesione.</p>

Fonte: Corte dei conti europea.

Tabella 6 – Regolamento generale di esenzione per categoria per i progetti di ricerca e sviluppo del 2014 a confronto con il regolamento del 2021

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2014	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2021
	Articolo 25 del regolamento generale di esenzione per categoria relativo agli aiuti per i progetti di ricerca e sviluppo	Nuovi articoli da 25 bis a 25 quinquies del regolamento generale di esenzione per categoria
Livello generale		<p>Estensione del campo di applicazione delle esenzioni che consentirà agli Stati membri di attuare determinate misure di aiuto senza previa notifica e controllo da parte della Commissione.</p> <p>Aiuti concessi dalle autorità nazionali per progetti finanziati tramite determinati programmi dell'UE gestiti a livello centrale nell'ambito del nuovo QFP:</p>
Marchio di eccellenza		<p><u>Aiuti a favore di progetti insigniti del marchio di eccellenza che ne attesta la qualità nel quadro di Orizzonte 2020 o Orizzonte Europa (articolo 25 bis)</u></p> <p>Gli aiuti a favore delle PMI per progetti di ricerca e sviluppo e per gli studi di fattibilità insigniti del marchio di eccellenza che ne attesta la qualità nel quadro del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa sono compatibili con il mercato interno e sono esentati dall'obbligo di notifica.</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2014	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2021
		<p>Le attività ammissibili del progetto di ricerca e sviluppo sovvenzionato o dello studio di fattibilità sono quelle definite ammissibili nell'ambito delle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa, escluse le attività che vanno oltre le attività di sviluppo sperimentale.</p> <p>Le categorie, gli importi massimi e i metodi di calcolo dei costi ammissibili del progetto di ricerca e sviluppo o dello studio di fattibilità sovvenzionati sono quelli definiti ammissibili nell'ambito delle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa.</p> <p>L'importo massimo dell'aiuto non deve superare i 2,5 milioni di euro per PMI e per progetto di ricerca e sviluppo o studio di fattibilità.</p> <p>Il finanziamento pubblico totale previsto per ciascun progetto di ricerca e sviluppo o per ciascun studio di fattibilità non deve superare il tasso di finanziamento stabilito per tale progetto di ricerca e sviluppo o studio di fattibilità nell'ambito delle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa (articolo 25 <i>bis</i> del regolamento generale di esenzione per categoria).</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2014	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2021
Azioni Marie Skłodowska-Curie e nell'ambito della "verifica concettuale" (<i>proof of concept</i>) del CER insignite del marchio di eccellenza		<p><u>Aiuti a favore delle azioni Marie Skłodowska-Curie e nell'ambito della "verifica concettuale" (<i>proof of concept</i>) del CER (articolo 25 ter)</u></p> <p>Le categorie, gli importi massimi e i metodi di calcolo dei costi ammissibili dell'azione sovvenzionata sono quelli definiti ammissibili nell'ambito delle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa. Il finanziamento pubblico totale previsto per ciascuna azione sovvenzionata non deve superare il livello massimo di sostegno previsto dal programma Orizzonte 2020 o dal programma Orizzonte Europa.</p>
Aiuti contenuti in progetti di ricerca cofinanziati		<p>Aiuti concessi a un progetto di ricerca e sviluppo o a uno studio di fattibilità cofinanziati (compresi i progetti di ricerca e sviluppo attuati nell'ambito di un partenariato europeo istituzionalizzato, basato sull'articolo 185 o sull'articolo 187 del trattato, o un'azione di cofinanziamento del programma, quale definita nelle norme del programma Orizzonte Europa). Tale progetto o studio di fattibilità è attuato da almeno tre Stati membri o, in alternativa, da due Stati membri e da almeno un paese associato, e selezionato in base alla valutazione e alla graduatoria approntate da esperti indipendenti a seguito di inviti a manifestare interesse transnazionali, in linea con le norme del programma Orizzonte 2020 o del programma</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2014	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2021
		<p>Orizzonte Europa. Gli aiuti sono compatibili con il mercato interno, purché soddisfino le condizioni stabilite dal regolamento.</p> <p>Le attività ammissibili del progetto di ricerca e sviluppo sovvenzionato o dello studio di fattibilità sono quelle definite ammissibili nell'ambito delle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa, escluse le attività che vanno oltre le attività di sviluppo sperimentale.</p> <p>Le categorie, gli importi massimi e i metodi di calcolo dei costi ammissibili sono quelli definiti ammissibili conformemente alle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa.</p> <p>Il finanziamento pubblico totale concesso non deve superare il tasso di finanziamento stabilito per il progetto di ricerca e sviluppo o per lo studio di fattibilità in seguito alla selezione, al posizionamento in graduatoria e alla valutazione ai sensi delle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa.</p>

Meccanismi per lo sviluppo di sinergie	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2014	Regolamento generale di esenzione per categoria del 2021
Azioni di "Raggruppamento" (<i>Teaming</i>)		<p>Gli aiuti concessi ad azioni di <i>Teaming</i> cui partecipano almeno due Stati membri, selezionate sulla base della valutazione e della graduatoria approntate da esperti indipendenti a seguito di inviti a manifestare interesse transnazionali, conformemente alle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa, sono compatibili con il mercato interno.</p> <p>Le attività ammissibili dell'azione di <i>Teaming</i> cofinanziata sono quelle definite ammissibili nell'ambito delle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa. Sono escluse le attività che vanno al di là delle attività di sviluppo sperimentale.</p> <p>Le categorie, gli importi massimi e i metodi di calcolo dei costi ammissibili sono quelli definiti ammissibili conformemente alle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa. Inoltre, sono ammissibili i costi di investimento in attivi materiali e immateriali connessi al progetto.</p> <p>Il finanziamento pubblico totale concesso non dovrebbe superare il tasso di finanziamento stabilito per le azioni di <i>Teaming</i> in seguito alla selezione, al posizionamento in graduatoria e alla valutazione conformemente alle norme del programma Orizzonte 2020 o del programma Orizzonte Europa.</p>

Fonte: Corte dei conti europea.

Acronimi e abbreviazioni

CEI: Consiglio europeo per l'innovazione

CER: Consiglio europeo della ricerca

CORDIS: Servizio comunitario di informazione in materia di ricerca e sviluppo

CORTEX: strumento di estrazione dei testi essenziali

DG REGIO: direzione generale Politica regionale e urbana della Commissione europea

DG RTD: direzione generale Ricerca e innovazione della Commissione europea

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

JRC: Centro comune di ricerca

PCN: punti di contatto nazionali

PMI: piccole e medie imprese

PO: programmi operativi

PQ: programma quadro

R&I: ricerca e innovazione

S3: strategie per la specializzazione intelligente

Glossario

Assegnazione dei finanziamenti sulla base dell'eccellenza: assegnazione sulla base di inviti a presentare proposte concorrenziali e tramite esame indipendente e fondato sul merito condotto da pari, volto a selezionare solo i migliori progetti, senza tener alcun conto della distribuzione geografica.

Autorità di gestione: autorità (pubblica o privata) nazionale, regionale o locale, designata da uno Stato membro per gestire un programma finanziato dall'UE.

Centro comune di ricerca: servizio scientifico e informativo della Commissione, che fornisce consulenza scientifica e sostegno alle politiche dell'UE.

Consiglio europeo della ricerca: organo dell'UE istituito per sostenere la ricerca innovativa condotta dalla comunità scientifica in tutti i settori.

Consiglio europeo per l'innovazione: programma faro dell'UE per l'innovazione teso a individuare, sviluppare ed espandere tecnologie e innovazioni rivoluzionarie.

Fondi strutturali e di investimento europei: i cinque principali fondi dell'UE che, congiuntamente, sostengono lo sviluppo economico in tutta l'UE, ossia: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Fondo europeo di sviluppo regionale: fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'UE finanziando investimenti volti a ridurre gli squilibri tra regioni.

Gestione diretta: gestione di un fondo o di un programma dell'UE a cura esclusiva della Commissione, contrariamente a quanto avviene nella gestione concorrente o nella gestione indiretta.

Impegno: importo iscritto a bilancio per finanziare una voce di spesa specifica, come un contratto o una convenzione di sovvenzione.

Interreg: quadro di riferimento per la cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale, che guida gli scambi strategici e l'attuazione delle azioni congiunte.

Misura di ampliamento: misura specifica per contribuire allo sviluppo delle capacità, creare collegamenti tra le principali istituzioni di ricerca e le regioni dell'UE con una performance inferiore in materia di ricerca e innovazione, nonché fornire sostegno strategico specialistico.

Partenariato europeo: iniziativa attraverso la quale la Commissione europea collabora con partner privati e/o istituzionali degli Stati membri al fine di fornire un sostegno coordinato alle attività di ricerca e innovazione.

Programma operativo: quadro di riferimento per l'esecuzione dei progetti di coesione finanziati dall'UE in un dato periodo, che riflette le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

Punto di contatto nazionale: entità istituita e finanziata dall'amministrazione di uno Stato membro dell'UE o di un altro paese partecipante per fornire assistenza nel paese e orientamenti ai richiedenti e ai beneficiari nell'ambito di Orizzonte 2020/Orizzonte Europa.

Raggruppamento o Teaming: misura di ampliamento che collega gli istituti scientifici di punta con gli Stati membri e le regioni con una performance inferiore in materia di ricerca e innovazione, creando o rafforzando i centri di eccellenza nelle regioni ospitanti.

Strategia di specializzazione intelligente: strategia nazionale o regionale che definisce le priorità per creare un vantaggio competitivo sviluppando i punti di forza della ricerca e dell'innovazione che rispondono alle necessità delle imprese e favorendo la convergenza delle performance in materia di innovazione.

Strategia Europa 2020: strategia decennale dell'UE, varata nel 2010, per stimolare la crescita e creare posti di lavoro.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=62446>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=62446>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte "Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva", presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Ivana Maletić, Membro della Corte, coadiuvata da: Sandra Diering, capo di Gabinetto, e Tea Vlainić, attaché di Gabinetto; Marion Colonerus, prima manager; Juan Antonio Vazquez Rivera, capoincarico; Marco Montorio e Katja Mravlak, auditor. Laura Mcmillan ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Katja Mravlak, Ivana Maletić, Tea Vlainić, Juan Antonio Vazquez Rivera, Marco Montorio, Sandra Diering, Marion Colonerus.

COPYRIGHT

© Unione europea, 2022

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Figure 1 e 3 – Icone: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-8928-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/518	QJ-AB-22-021-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-8924-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/45250	QJ-AB-22-021-IT-Q

A norma dei quadri giuridici dei principali programmi dell'UE a sostegno della ricerca e dell'innovazione nel periodo 2014-2020 (Orizzonte 2020 e i Fondi strutturali e d'investimento europei) la Commissione e le autorità nazionali sono tenute giuridicamente a realizzare sinergie tra questi.

La Corte ha valutato il grado di attuazione di quattro tipi di sinergie, giungendo alla conclusione che variava da uno all'altro. In particolare, mentre le misure volte a creare sinergie a monte (ad esempio per il sostegno dei centri di ricerca) sono state attuate con efficacia, quelle per creare sinergie a valle (finanziando ad esempio lo sfruttamento dei risultati della ricerca) non sono state quasi attuate.

La capacità di creare sinergie è stata condizionata dalle differenze tra i quadri giuridici, da una scarsa cooperazione tra i portatori di interessi per ricerca e innovazione nei programmi e dall'assenza di interoperabilità tra le banche dati dei relativi progetti. La Corte formula raccomandazioni per ovviare a questi problemi e promuovere la realizzazione di sinergie.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors